
El marco de las corrientes múltiples

Estructura, limitaciones, perspectivas

NIKOLAOS ZAHARIADIS

Las corrientes múltiples son un enfoque, perspectiva o marco (utilizo los términos en forma intercambiable) que explica de qué manera los gobiernos nacionales diseñan las políticas en condiciones de ambigüedad. Aunque podría ampliarse para cubrir todo el proceso de las políticas en diversos niveles de gobierno, se examina aquí solo en cuanto a su capacidad de explicar la formulación de políticas (definición de la agenda y toma de decisiones).

Una buena teoría de elección ofrece respuestas a tres preguntas (Simon 1983):

- ¿Cómo se distribuye la atención?
- ¿Cómo y dónde se realiza la búsqueda de alternativas?
- ¿Cómo se influye en la selección?

El enfoque de las corrientes múltiples lo hace suponiendo un orden temporal —es decir, la adopción de alternativas específicas depende del momento en que se formulan las políticas— y proponiendo una teoría de manipulación política. Se identifican tres corrientes que fluyen a través del sistema político: los problemas, las políticas públicas y la política. Cada una se conceptualiza en gran parte independientemente de las otras, con su propia dinámica y sus propias reglas. En puntos críticos en el tiempo calificados de ventanas de oportunidad política, las corrientes son conectadas por emprendedores de políticas. La combinación de las tres corrientes en un mismo paquete aumenta drásticamente las oportunidades de que los formuladores de políticas adopten una política específica.

La primera sección ofrece una visión general del enfoque presentando sus supuestos y lógica rectora. La segunda sección describe los principales elementos

estructurales del marco. La tercera sección trata los diversos procesos por los cuales los elementos se unen para dar respuestas al rompecabezas de la elección. La cuarta sección trata las limitaciones del enfoque, y la última sección propone una agenda para futuras investigaciones.

UNA VISIÓN GENERAL

El esquema básico del enfoque de las corrientes múltiples fue presentado por Kingdon (1995) en la tradición de Cohen, March y Olsen (1972) del modelo del cesto de basura de la elección organizacional. La elección colectiva no es meramente un derivado de los esfuerzos individuales agrupados de alguna manera sino más bien el resultado combinado de las fuerzas estructurales y de los procesos cognitivos y afectivos que dependen mucho del contexto.

Nivel y unidad de análisis

El enfoque de las corrientes múltiples teoriza en el nivel sistémico e incorpora un sistema completo o una decisión independiente como la unidad de análisis. En forma bastante similar a la teoría de sistemas ve la elección como el resultado colectivo formulado por el tira y afloja de varios factores. El enfoque es sensible a la forma en que la información afecta la elección que está en el centro de la teorización previa sobre los sistemas y la comunicación política (por ejemplo, Deutsch 1966; Steinbruner 1974). Comparte un terreno común con las teorías sobre el caos por prestar atención a la complejidad, por suponer una cantidad importante de aleatoriedad residual y por ver los sistemas como en constante desarrollo y no necesariamente estableciendo un equilibrio (Kingdon 1994: 219).

Ambigüedad

El enfoque de las corrientes múltiples trata la formulación de políticas en condiciones de ambigüedad. La ambigüedad se refiere a “la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos” (Feldman 1989: 5). Estas formas pueden no ser conciliables, creando vaguedad, confusión y tensión. Es diferente de la incertidumbre, un concepto relacionado, en el hecho de que este último se refiere a la incapacidad de predecir un acontecimiento en forma precisa. La ambigüedad puede pensarse como ambivalencia, mientras que podemos referirnos a la incertidumbre como ignorancia o imprecisión (March 1994, págs. 178-179). Si bien el contar con mayor información puede (o no) reducir la incertidumbre (Wilson 1989: 228), una mayor información no reduce la ambigüedad. Por ejemplo, mayor información puede decirnos cómo se propaga el SIDA, pero no nos dice si el SIDA es una cuestión de salud, educación, política o moral.

En el centro del enfoque hay un modelo de elección del cesto de basura (Cohen, March y Olsen 1972). La elección se conceptualiza como un cesto de basura dentro del cual los participantes, que cada tanto toman decisiones, arrojan problemas y soluciones sin ninguna relación entre sí. No hay alguien que controle el proceso

de elección, y la asistencia, las oportunidades y la atención fluctuante dan al proceso cualidades muy dinámicas e interactivas.

Kingdon (1995) adapta este modelo a los resultados de las políticas del gobierno federal de los EE.UU. Las organizaciones o gobiernos, llamados anarquías organizadas, en los que prolifera la ambigüedad, se caracterizan por tres propiedades generales: participación fluida, preferencias problemáticas y tecnología confusa. En primer lugar, la participación en dichas organizaciones es fluida. La rotación es alta y los participantes varían de una decisión a otra. Los legisladores van y vienen, y los burócratas, especialmente los funcionarios de alto rango, frecuentemente pasan de trabajar para el estado a desempeñarse en el ámbito privado. Además, los actores no gubernamentales, tales como las asociaciones de empleadores, sindicatos y grupos de consumidores, ejercen una gran influencia sobre la forma en que se tomarán determinadas decisiones. La participación en una decisión cambia mucho, y también lo hace el tiempo y el esfuerzo que los participantes le dedican.

En segundo lugar, muchas veces la gente no sabe lo que quiere. Decir que quienes formulan políticas casi nunca muestran sus objetivos en forma clara no es una novedad, pero es cierto que a menudo las restricciones de tiempo obligan a los políticos a tomar decisiones sin haber formulado preferencias precisas. A pesar de esta falta de precisión en las preferencias, y quizás en algunos casos gracias a ella, las decisiones se toman (Sharkansky 2002). Esta situación contrasta claramente con la de la mayoría de los negocios, donde el objetivo fundamental es claro: obtener ganancias. Tal como Cohen, March y Olsen (1972: 1) expresan acertadamente, las anarquías organizadas “pueden describirse mejor como un grupo de ideas que como una estructura coherente.”

En tercer lugar, la tecnología –es decir, los procesos de organizaciones que transforman insumos en productos– es confusa. Los miembros de una anarquía organizada, tal como una universidad o gobierno nacional, pueden conocer sus responsabilidades particulares pero solo muestran conocimientos rudimentarios respecto de la manera en que su trabajo se adecua a la misión global de la organización. Los límites jurisdiccionales son confusos y son comunes las luchas de poder entre los distintos departamentos o entidades. Los miembros del poder legislativo se quejan a menudo de funcionarios que no rinden cuentas, los cuales, a su vez, con frecuencia expresan su frustración ante reglas agobiantes relativas a la obligación de informar y gerentes del sector público con mentalidad independiente. La experiencia anterior muchas veces guía sus acciones, haciendo que los procedimientos de prueba y error sean indispensables herramientas de aprendizaje.

Orden temporal

En tales condiciones extremas, las teorías basadas en el comportamiento racional son de utilidad limitada. Como no se conocen bien los problemas y las preferencias, la selección de la alternativa que arroja los mayores beneficios netos se vuelve una tarea imposible. El problema en condiciones de ambigüedad es que no sabemos cuál es el problema; su definición es vaga y cambiante. Distinguir

entre información relevante e irrelevante es problemático, lo que puede llevar a interpretaciones falsas y engañosas de los hechos. La elección va dejando de ser un ejercicio de solución de problemas y es cada vez más un intento de darle sentido a un mundo parcialmente comprensible (Weick 1979: 175). Aparecen contradicciones y paradojas: se les dice a los organismos estatales que fortalezcan sus funciones de supervisión y al mismo tiempo se recortan considerablemente sus presupuestos. Se solicita y produce información, pero no se la utiliza en la toma de decisiones (Feldman 1989).

Es fundamental observar quién presta atención a qué y cuándo. El tiempo es un recurso único e irremplazable cuya oferta es totalmente inelástica. Tal como afirma categóricamente Drucker (1985: 26), “no importa cuán alta sea la demanda, su oferta no aumentará. No tiene precio ni curva de utilidad marginal”. Como la mayor preocupación de los tomadores de decisiones (diseñadores de políticas, gerentes comerciales o funcionarios de primera línea) es administrar el tiempo en forma efectiva más que administrar las tareas (Drucker 1985; Mackenzie 1997), es razonable buscar un enfoque que le conceda importancia al tiempo más que a la racionalidad.

Supuestos

Tres supuestos guían el marco. Es muy importante hacerlos explícitos porque tal como observa con agudeza Ruggie (1998: 13), “no es suficiente estar en lo correcto; en el estudio de las políticas públicas también queremos estar en lo correcto por los motivos correctos”.

La atención o procesamiento individual es serial, la atención o procesamiento sistémico es paralelo. Por un lado, debido a limitaciones biológicas y cognitivas, las personas solo pueden prestar atención a un tema a la vez. Esto significa que la cantidad de temas que consideran activamente quienes diseñan las políticas es relativamente pequeña. Además, la cantidad de proyectos preferidos que determinado emprendedor presionará para que se aprueben será muy limitada. Por otro lado, la división del trabajo en las organizaciones o gobiernos permite ocuparse de varios temas simultáneamente (March y Simon 1958; Jones 2001). Por supuesto que esta capacidad no es infinita, pero el gobierno puede extinguir incendios en Colorado, llevar adelante negociaciones comerciales con Grecia, investigar estafas para las que se utiliza el correo y lamentar la pérdida de soldados muertos en combate, en forma simultánea.

Herbert Simon fue el primero en preocuparse por la capacidad de procesamiento en la toma de decisiones. Lo que el enfoque de las corrientes múltiples comparte con el concepto de racionalidad limitada de Simon, es un enfoque sobre la atención y las actividades de búsqueda, especialmente en cuanto a su relación con el orden en que se consideran las alternativas. Ambos sostienen que el orden en que se consideran las soluciones afecta profundamente el resultado de la decisión. En lo que difieren es en el nivel de teorización y en la secuencia de solución de problemas. Simon teoriza en el nivel individual y sostiene que los individuos po-

seen solamente capacidades de procesamiento en serie. Sin embargo, los sistemas políticos incluyen muchos subsistemas que facilitan la atención de muchos temas en forma simultánea, un fenómeno conocido como procesamiento paralelo. En consecuencia, la atención y la búsqueda pueden ser bastante abruptas y desordenadas desde el punto de vista del sistema (Jones 1994). Mientras que Simon en general impone un cierto orden racional sobre el proceso de las políticas, teorizando del nivel micro al macro, el enfoque de las corrientes múltiples intenta revelar la racionalidad teorizando del nivel macro al micro.

Los formuladores de políticas lo hacen bajo importantes restricciones de tiempo. Generalmente, estas personas no pueden darse el lujo de tomarse su tiempo para adoptar una decisión. Mientras que esta observación no implica que todas las decisiones constituyan una crisis, sí sugiere que hay un sentido de urgencia al tomarlas. Debido a que muchos temas pugnan por la atención, los formuladores de políticas deben actuar mientras la situación es propicia. De hecho, las restricciones de tiempo limitan el alcance y la cantidad de alternativas a las que se presta atención.

Las corrientes que fluyen en el sistema son independientes. Este supuesto está relacionado con el primero en que, si los sistemas pueden hacer cosas en paralelo, entonces puede pensarse que cada elemento o corriente tiene vida propia. La corriente de los problemas incluye las inquietudes que tienen los individuos dentro y fuera del sistema de políticas. Las políticas (soluciones) son productos de las personas, generalmente generadas en comunidades reducidas de políticas; son respuestas que pueden producirse no solo cuando se necesitan. La política es una corriente que se refiere al discurso político más amplio dentro del cual se llevan a cabo las políticas públicas. Incluye a los legisladores y a los partidos políticos, el ánimo nacional o el clima de opinión, etc.

La lógica de la manipulación política

Si la ambigüedad es dominante y clave para la política, la manipulación es el esfuerzo para controlar la ambigüedad. Es una lucha política para crear ganadores y perdedores, proveer significado e identidad y buscar el interés personal. Un concepto central es el de la información, cuyo valor no es neutral (Jones y Baumgartner 2005). La información se manipula estratégicamente para servir a diferentes objetivos para distintos elementos en el proceso de las políticas públicas (Hoyt y Garrison 1997). Aunque la manipulación desde el punto de vista del emprendedor podría suponer la búsqueda del interés personal, tiene a un propósito distinto desde el punto de vista del sistema. La manipulación política apunta principalmente a brindar significado, claridad e identidad. En un mundo repleto de ambigüedades, el aspecto más importante de la actividad emprendedora no es la búsqueda del interés personal sino clarificar o crear significado para aquellos formuladores de políticas y para otros que tienen preferencias problemáticas. Tal como lo plantea March (1997: 23), “la toma de decisiones puede, de muchas maneras, ser mejor concebida como una fábrica de significado que como una fábrica de

acción”. Es precisamente la incapacidad de quienes crean políticas para formular intereses lo que convierte a los emprendedores en racionalistas en la búsqueda de sus propuestas favoritas pero en proveedores de significado y de identidad en sus esfuerzos por conectar las corrientes.

La lógica de la manipulación política coloca a las corrientes múltiples lejos de otros enfoques, que emplean la racionalidad (elección racional) o la persuasión (constructivismo). Los racionalistas asumen que los individuos son maximizadores de utilidad. Se comportan en forma oportunista en tanto tienen comportamientos engañosos para explotar las discrepancias en los costos de transacción durante el intercambio voluntario (Williamson 1985). Aunque la retroalimentación de información puede ser inadecuada para permitir a cada individuo concebir estrategias óptimas, los proponentes de la racionalidad suponen que cada individuo tiene una forma muy clara y coherente de llegar a la decisión final (Dixit 1996). Los constructivistas conciben la formulación de políticas como guiada por la persuasión y la construcción social de identidad y significado (Schneider e Ingram 1997). Es un proceso de deliberación entre grupos en competencia, cada uno desarrollando un argumento razonable con el fin de tratar de persuadir a la otra parte o partes. Tal como declara con audacia Majone (1989: 2), “la argumentación es el proceso clave por medio del cual los ciudadanos y quienes formulan políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas”.

A pesar de algunas similitudes, el marco de las corrientes múltiples difiere de ambos de manera fundamental. A diferencia de la elección racional, revela la racionalidad en lugar de asumirla (Zahariadis 2003). El enfoque hace una diferencia entre dos grupos de individuos: aquellos que manipulan y aquellos que son manipulados. Se supone que quienes formulan políticas tienen preferencias problemáticas y están sujetos a manipulación. Los emprendedores de políticas son manipuladores que persiguen objetivos claros. Mientras que los racionalistas suponen que los individuos que buscan la satisfacción de sus objetivos eligen la mejor opción bajo determinadas condiciones, el enfoque de las corrientes múltiples señala que los que determinan políticamente si una solución es “suficientemente buena” son los que formulan políticas y no los emprendedores. La secuencia problema-solución y la política de la elección se ven afectadas por el grado de fragmentación en las corrientes de la política y las políticas, como también por el tipo de ventana de oportunidad política.

La manipulación política es más que una simple persuasión y construcción de identidad. La persuasión incluye la generación de hechos para cambiar las mentes de las personas (Nelson, Oxley y Clawson 1997). El modelo de las corrientes múltiples supone que los formuladores de políticas no se han decidido, de modo que hay poco que cambiar. En ausencia de objetivos claros, mayor información no es la respuesta. La clave es comprender cómo se presenta y procesa la información. No es suficiente con especificar simplemente cómo se construyen las identidades o significados, tal como hacen los constructivistas. Mientras que la construcción de la identidad o significado es una condición necesaria, no es suficiente para

explicar la fluctuación de las políticas en el tiempo. Los diseñadores y emprendedores de políticas utilizan etiquetas y símbolos que tienen referentes cognitivos específicos e impacto emocional (Carroll 1985). El empleo de estos elementos en forma estratégica altera la dinámica de la elección destacando una dimensión del problema sobre otras. Es el uso estratégico de la información junto con las instituciones y las ventanas de oportunidad política lo que cambia el contexto, el significado y las políticas en el tiempo.

CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

El marco consta de cinco elementos estructurales: los problemas, las políticas, la política, las ventanas de oportunidad política y los emprendedores de políticas (figura 3.1).

Los problemas

La corriente de problemas consiste en diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se traten. Algunos ejemplos son los déficits presupuestarios del gobierno, los desastres ambientales, la inflación, los costos médicos en aumento, etc. Los formuladores de políticas se enteran de estas condiciones por medio de indicadores, sucesos que captan atención y retroalimentación. Los indicadores —por ejemplo, el costo de un programa, las tasas de mortalidad infantil o las muertes en autopistas— pueden utilizarse para evaluar la existencia y la magnitud de una condición, como también el alcance del cambio. Los indicadores pueden controlarse en forma de rutina o mediante estudios especiales. Por ejemplo, los estudios especiales algunas veces buscan estimar la cantidad de estadounidenses sin seguro de salud. Luego, pueden utilizarse “políticamente” para medir la magnitud del cambio con la intención de captar la atención oficial (Stone 1988). Por ejemplo, los Conservadores británicos utilizaron el Requisito de Préstamo del Sector Público para señalar grandes desequilibrios fiscales y crear las condiciones que se requieren para la acción. Por supuesto que no todas las condiciones se transforman en problemas. Tal como afirma en forma categórica Kingdon (1995: 110), los problemas contienen un “elemento perceptivo, interpretativo”. Algunas condiciones se definen como problemas y en consecuencia reciben más atención que otras (Rochefort y Cobb 1994). ¿Cómo se hace esto? Una variedad de valores se asocia generalmente con un tema particular. Los cambios en condiciones específicas pueden violar aquellos valores y por lo tanto activar el interés y la atención. Las personas definen las condiciones como problemas dejando que sus valores y creencias guíen sus decisiones, ubicando a los sujetos en una categoría más que en otra, comparando el rendimiento actual con el pasado y comparando también las condiciones de diferentes países.

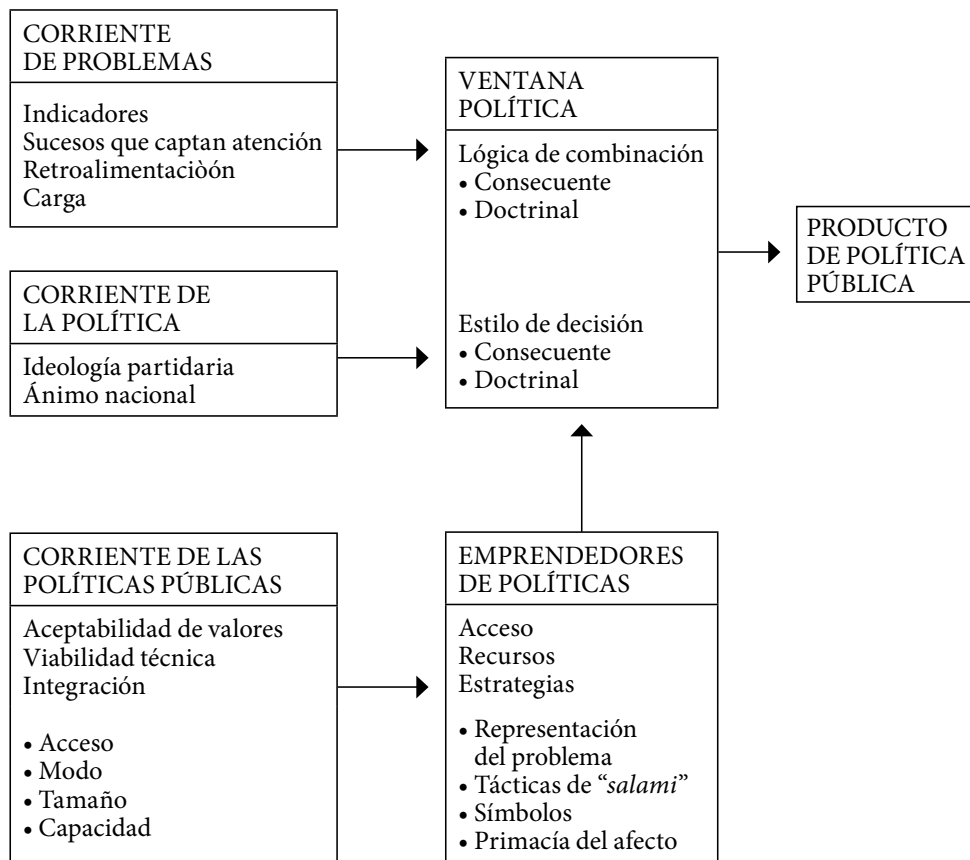


FIGURA 3.1 Diagrama del modelo de las corrientes múltiples
FUENTE: Adaptado de Zahariadis (2003).

Los sucesos que captan atención también aumentan el interés por las condiciones problemáticas (Birkland 1997). Estos sucesos y condiciones dirigen la atención a dimensiones de evaluación específicas de determinados problemas; quienes fijan la atención son los medios o los emprendedores de políticas (Jones 1994). Hay varios tipos de sucesos que captan atención. Zahariadis (1996) ofrece dos ejemplos relacionados con los ferrocarriles británicos: huelgas prolongadas y dos accidentes ferroviarios. Birkland (2004) ofrece el ejemplo de los ataques del 11 de septiembre.

La retroalimentación de información de programas previos es importante en cuanto ayuda a poner de relieve qué funciona y qué puede no funcionar. En este contexto, la implementación exitosa de una solución en un área puede propagarse a otra facilitando la adopción de la misma solución en un área aparentemente no relacionada. Son buenos ejemplos los casos de propagación de privatizaciones del área del petróleo al área de telecomunicaciones en Gran Bretaña a principios de la década de los ochenta y en diferentes países en años más recientes.

La atención depende hasta cierto punto de los otros temas que preocupan a los formuladores de políticas. Los problemas tienden a parecer más inextricables cuando hay más de ellos en la agenda. La carga de problemas, es decir, la cantidad de problemas difíciles que llaman la atención de quienes diseñan políticas, tiene un efecto negativo considerable sobre la utilización eficiente de la información y un efecto positivo fuerte sobre la capacidad de predecir la ubicación del tema en la agenda (Zahariadis 2003, cap. 6).

Las políticas

La corriente de las políticas incluye una “sopa” de ideas que compiten para ganar aceptación en las redes de políticas públicas. Son los especialistas de comunidades de políticas (redes que incluyen burócratas, miembros del personal del congreso, académicos, e investigadores en grupos de expertos que comparten una misma inquietud en una determinada área de políticas, tal como la salud o la política ambiental) quienes generan las ideas y son considerados de varias formas y en varios foros, como audiencias, artículos y conversaciones. Algunas ideas sobreviven este período inicial casi sin sufrir cambios, otras se mezclan con propuestas nuevas, y otras simplemente desaparecen. Mientras que la cantidad de ideas que circulan es bastante importante, únicamente algunas se consideran seriamente. Los criterios de selección incluyen viabilidad técnica y congruencia con los valores de la comunidad. Aquellas propuestas que son difíciles de implementar o aparentan serlo, tienen menos posibilidad de sobrevivir a este proceso. Además, las propuestas que no se ajustan a los valores de quienes formulan políticas tienen menor probabilidad de ser consideradas para su adopción. Por ejemplo, las propuestas para nacionalizar los ferrocarriles de los Estados Unidos tienen pocas posibilidades de sobrevivir en Washington.

No todas las redes de políticas son iguales. En la concepción original del enfoque de las corrientes múltiples, las ideas se recombinan y llegan a la cima solo en forma incremental (Kingdon 1995), pero Zahariadis y Allen (1995) han demostrado que este no es necesariamente el caso. Las configuraciones institucionales o, para presentarlo de otra manera, el nivel de integración, difiere entre países, afectando así el modo y el ritmo de las ideas, es decir, la forma en que las ideas germinan en la corriente de las políticas y cuán rápido adquieren importancia. La integración hace referencia a conexiones entre los participantes y se distingue por variaciones en cuatro dimensiones: tamaño, modo, capacidad y acceso. Sobre la base de estas dimensiones, las redes pueden clasificarse en más o menos integradas. Las redes menos integradas son más grandes en tamaño y poseen un modo competitivo, baja capacidad administrativa y acceso menos restringido. Inversamente, las redes más integradas son más pequeñas en tamaño pero tienen un modo consensual, mayor capacidad, y acceso más restringido.

La política

La corriente de las políticas consiste en tres elementos: el ánimo nacional, las campañas de grupos de presión, y la rotación administrativa o legislativa. El ánimo nacional hace referencia a la idea de que un número bastante importante de individuos en un determinado país piensa siguiendo determinadas líneas comunes y que el ánimo cambia de vez en cuando. Los funcionarios del gobierno que detectan cambios en este ánimo, por ejemplo a través del control de encuestas de opinión pública, actúan para promocionar determinados puntos de la agenda o, a la inversa, para opacar las perspectivas de otros. Además, los políticos generalmente ven el apoyo o la oposición de grupos de interés como indicadores de consenso o disenso en la arena política general. Por ejemplo, si muchos grupos de interés expresan su apoyo a la desregulación, lo más probable es que los funcionarios del gobierno se apresuren a incluir ese punto en la agenda. En el caso de puntos de vista contradictorios, que ocurre con frecuencia, los políticos formulan una imagen del equilibrio entre el apoyo y la oposición. La percepción de que la balanza se inclina hacia un lado o hacia el otro afecta directamente la importancia u olvido del tema.

Además de los factores anteriormente mencionados, la rotación legislativa o administrativa influye con frecuencia en la elección de manera bastante importante. Es probable que la afluencia repentina de nuevos miembros del Congreso ideológicamente predispuestos en contra de un “gran gobierno” dé mucha importancia al tema de la desregulación. Además, la renovación del personal clave en la administración posee una influencia significativa en la política. El advenimiento de un nuevo presidente o de un nuevo secretario de defensa significa que hay cambios potenciales. Algunas cuestiones, tales como las propuestas de reducir el presupuesto, pueden recibir más atención mientras que otras, como el seguro de seguridad nacional global, pueden quedar en la nada. Por ejemplo, la elección de Bill Clinton en 1992 elevó el cuidado de la salud nacional en la agenda hasta un punto nunca visto desde la administración de Nixon; el fracaso de su administración en cuanto a impulsar un cambio considerable en las políticas terminó luego con la ventana de oportunidad para el cambio. De los tres elementos de la corriente política, la combinación del ánimo nacional y la rotación en el gobierno ejerce el mayor efecto en las agendas.

Las ventanas de oportunidad política

Las elecciones se realizan cuando las tres corrientes se acoplan o se unen en momentos críticos. Kingdon (1995: 165) llama a estos momentos “ventanas de oportunidad política” y las define como breves “oportunidades para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones favoritas o inciten la atención a sus problemas especiales”. Los problemas surgen cuando los emprendedores de políticas utilizan la ventana de oportunidad equivocada para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, “al definir el bioterrorismo como un tema de seguridad más que de

salud pública, los emprendedores de políticas han desaprovechado [recientemente] la oportunidad de implementar reformas amplias que mejorarían no solo la capacidad de controlar un ataque terrorista, sino también de cumplir con otras necesidades de salud pública” (Avery 2004: 275).

Las ventanas de oportunidad se abren por problemas imperiosos o por acontecimientos en la corriente política. Por ejemplo, un accidente aéreo llama la atención hacia cuestiones relacionadas con la seguridad aérea (Cobb y Primo 2003). En la corriente política, una nueva administración podría estar ideológicamente comprometida con la desregulación. Las ventanas de oportunidad política son de corta duración (a pesar de que Sharp (1994) considera que en relación con las políticas sobre drogas ocurre lo contrario), y pueden ser tan predecibles como las asignaciones del presupuesto anual o tan impredecibles como los terremotos.

La unión ocurre mientras las ventanas de oportunidad están abiertas cuando determinados formuladores de políticas están en el poder. Su estilo de toma de decisiones, (es decir, la cantidad de información que se necesita antes de poder tomar una decisión) hace la diferencia. Frecuentemente, los efectos son interactivos y no lineales (Zahariadis 2003). Los estilos más prudentes inicialmente aumentan y luego disminuyen en forma considerable la disipación de la información. Los problemas difíciles traen aparejados la producción y el consumo de mucha información. Además, el estilo de tomar decisiones ejerce un efecto independiente en la capacidad de predicción, pero la relación no es lineal. Cuanto más cauteloso sea el estilo, mayor será la capacidad de predecir la elección definitiva hasta cierto punto. Luego la situación se revierte, y la capacidad de pronóstico se reduce a niveles menos prudentes.

Los emprendedores de políticas

Los emprendedores de políticas son individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes. Son más que simples defensores de determinadas soluciones; son intermediarios del poder y manipuladores de preferencias problemáticas y tecnologías poco claras. Cuando las ventanas de oportunidad se abren, los emprendedores de políticas deben aprovechar inmediatamente la oportunidad para iniciar la acción. De lo contrario, la oportunidad se pierde y los emprendedores de políticas deben esperar la próxima oportunidad. Los emprendedores deben ser perseverantes y también hábiles para unir las tres corrientes. Deben poder unir los problemas a sus soluciones y encontrar políticos que estén dispuestos a escuchar sus ideas. Las posibilidades de que se adopte una política aumentan de manera importante cuando las tres corrientes, los problemas, las políticas y la política, se unen en un mismo paquete.

No todos los emprendedores tienen éxito todo el tiempo. Los emprendedores más exitosos son aquellos que tienen un mayor acceso a los formuladores de políticas. Por ejemplo, durante la administración de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, el Instituto Adam Smith tenía mayor acceso al gobierno porque la ideología de dicho instituto coincidía más estrechamente con la de la primera ministra que

la de otros grupos. Por consiguiente, las opciones propuestas por los individuos relacionados con el instituto tenían mayor receptividad entre los formuladores de políticas. En segundo lugar, los emprendedores con más recursos, es decir, con capacidad de invertir más tiempo, dinero y energía para impulsar sus propuestas, tienen mayor porcentaje de éxito. En tercer lugar, los emprendedores también deben emplear estrategias de manipulación para alcanzar el objetivo de unir las tres corrientes.

PROCESOS

¿Cómo se combinan los elementos para generar una elección? El enfoque de las corrientes múltiples ofrece respuestas a tres preguntas relacionadas a la elección: ¿Cómo se distribuye la atención? ¿Cómo se realiza la búsqueda? Y ¿cómo se influye en la selección? Sabatier (1999: 272, nota 5) critica el modelo de las corrientes múltiples porque no especifica lo suficiente los procesos causales que conducen la elección. Aunque el capítulo de un libro no puede enmendar la situación, intentaré tratar el tema en los párrafos siguientes.

Atención

La atención es escasa. No se puede prestar atención a todo al mismo tiempo, especialmente cuando demasiadas cosas disputan la atención. Los formuladores de políticas necesitan distribuir su atención entre una cantidad limitada de asuntos. Esta clase de limitaciones plantea dilemas a los formuladores de políticas. El marco de las corrientes múltiples sostiene que se resuelven mediante la estructura institucional, el tipo de ventana de oportunidad política que se abre y los símbolos que se utilizan para llamar la atención. La atención hacia un asunto en particular depende de la oportunidad, el sesgo, el cargo que se ocupa en una organización o gobierno, y la cantidad de cuestiones que disputan la atención de los formuladores de políticas (March y Romelaer 1976).

La estructura institucional tiene un gran efecto sobre la atención. Debido a que los principales formuladores de políticas con frecuencia están abrumados por la cantidad y la complejidad de problemas que deben resolver, han diseñado instituciones para reducir la sobrecarga. El sistema entero se ha organizado en sectores que frecuentemente se denominan comunidades de políticas o subsistemas. Actúan como filtros en el sentido de que los problemas y las soluciones, por lo general se incuban primero dentro de esas comunidades antes de que los políticos de jerarquía nacional les den prioridad (Jones 1994; Baumgartner y Jones 1993). Tal estructura reduce la cantidad de cuestiones a unas pocas que son manejables y actúan como primer paso para clarificar las soluciones disponibles. Sin embargo, dado que existen varias comunidades de políticas pero un solo gobierno nacional, se crea un cuello de botella en la atención cuando demasiadas soluciones y problemas disputan la atención de un número muy limitado de tomadores de decisión (Jones 1994). El enfoque de las corrientes múltiples sostiene que los emprende-

dores de políticas juegan un papel importante en llamar la atención de quienes formulan políticas, y en manipular dicha atención para su propio beneficio.

Los temas a los que la gente presta atención dependen parcialmente de la estructura de oportunidades que provocan dicha atención. En general, la elección incluye una secuencia problema-solución. La teoría de elección racional, por ejemplo, supone que los formuladores de políticas primero prestan atención a los problemas y luego desarrollan políticas para solucionarlos. El modelo de las corrientes múltiples mejora este argumento al sugerir que las oportunidades racionan la atención. En los casos en los que la ventana de oportunidad se abre en la corriente de problemas, el proceso es consecuente; es decir, las soluciones se desarrollan en respuesta a problemas específicos. Por ejemplo, una inundación o un huracán (problema) llama la atención a las fallas en el manejo de posibles emergencias y, por lo tanto, ayuda a solucionarlas (solución). Sin embargo, si las ventanas de oportunidad se abren en las corrientes de la política, la atención se enfoca primero en las soluciones antes de que los problemas puedan definirse claramente. En tales casos el proceso es ideológico; es decir, que las políticas se diseñan en búsqueda de un razonamiento que las justifique. Lo más importante es la solución que se debe adoptar más que el problema a resolver. Las privatizaciones en el Reino Unido son un buen ejemplo de una política en búsqueda de un razonamiento que las justifique (Zahariadis 1996).

La atención también está influenciada por los símbolos que se utilizan para atraerla. Los símbolos poseen funciones tanto emotivas como cognitivas. Transmiten un mensaje simple y despiertan emoción. Tal como dice Simon (1983: 29), los símbolos políticos tienen una influencia particular “en gran parte por [su] poder evocador, la habilidad de despertar y fijar la atención”. Los símbolos de un orden mayor, es decir, los símbolos que se aplican a toda la comunidad, tienen más fuerza para causar un efecto, un significado más uniforme entre individuos y una atención más duradera. Las condiciones de ambigüedad facilitan la manipulación política por medio de políticas simbólicas. Las oportunidades de asociar con éxito las corrientes del problema, de las políticas públicas y de la política son mayores cuando los emprendedores de políticas relacionan símbolos de un orden mayor con sus propuestas favoritas. De esta forma los emprendedores de políticas llegan a más personas, provocan una reacción emocional más fuerte, transfieren ganancias y pérdidas, y le dedican menos esfuerzo a explicar exactamente de qué se trata su propuesta. Por ejemplo, es más probable que los símbolos que derivan del núcleo de la identidad de una nación faciliten la incorporación de una política pública que se asocie a ellos. También tienden a hacer que los discursos políticos sean más emotivos que racionales. El despertar emotivo lleva a la incorporación de políticas de mayor confrontación (Zahariadis 2005 a).

En ausencia de preferencias claras y coherentes, la construcción de la identidad se convierte en una importante guía para la acción. La identidad se define como “una concepción del ser organizada en normas para corresponder la acción con las situaciones” (March 1994: 61). La construcción del ser es en cierta medida

impuesta externamente. Somos quienes somos porque el grupo al que pertenecemos comparte una cantidad de reglas, normas y concepciones de historia común. Estos elementos comunes se resumen en símbolos. Cuando se trata de política exterior, los símbolos convincentes son aquellos que provienen del núcleo de la identidad de una nación. Esto ayuda a explicar la reacción negativa del gobierno griego hacia el reconocimiento internacional de la Antigua República Yugoslava de Macedonia desde 1991 o la naturaleza particular de la respuesta estadounidense a los hechos del 11 de septiembre (Zahariadis 2005a; Birkland 2004).

El contexto influye en la elección. Las oportunidades ayudan a enfocar la atención en un número limitado de dimensiones de un contexto de decisiones en un momento determinado. Pero debido a que los problemas tienen múltiples dimensiones y están mal estructurados, el cambio de una dimensión evaluativa a otra hace que los individuos cambien su modo de pensar respecto del enfoque de cualquier problema. No es debido al cambio de preferencias que la atención se focaliza y se fija, sino porque se activan distintas preferencias (Jones 1994: 77).

Búsqueda

La búsqueda de soluciones y su disponibilidad, es decir, su evolución, están muy influenciadas por la estructura de redes de políticas dentro de las cuales se realiza la búsqueda. Dónde buscan las soluciones los formuladores de políticas y cómo germinan las ideas en la “sopa primaria de políticas” para usar la metáfora de Kingdon, depende del grado de integración de las comunidades de políticas (o redes). El período de gestación de ideas en la corriente de las políticas públicas varía de un período rápido a uno gradual. El contenido abarca desde las ideas totalmente nuevas a una ampliación menor de las viejas. La tipología que emerge de estos criterios arroja cuatro tipos: cuántico (propulsión rápida de nuevas ideas), emergente (gestación gradual de nuevas ideas), convergente (rápida gestación de viejas ideas) y gradual (lenta gestación de ampliaciones marginales de políticas ya existentes) (Durant y Diehl 1989). La integración fomenta un tipo de evolución más que otro. Las redes menos integradas tienden a facilitar una evolución de ideas entre cuántica y gradual, y las redes más integradas tienden a seguir un patrón de emergente a convergente. Esto no quiere decir que otras combinaciones sean imposibles, sino que la integración hace que dichas trayectorias evolutivas sean más factibles. Esta hipótesis ayuda a explicar la facilidad con la cual algunas ideas, como la privatización, han cobrado importancia entre especialistas del Reino Unido pero no lo han hecho en Alemania (Zahariadis y Allen 1995).

Selección

La selección está influenciada por las estrategias y habilidades manipuladoras de los emprendedores de políticas que introducen los problemas, las políticas y la política en un mismo paquete. Las estrategias incluyen la representación del problema, la primacía del afecto, las “tácticas de *salami*” y el uso de símbolos.

Los seres humanos son “procesadores desproporcionados de información” (Jones 2001: 23). Tienden a sobreestimar o a ignorar la información nueva. Las teorías de la perspectiva y de la primacía del afecto imparten la lógica subyacente de la manipulación política al explicar como se procesa la información.

La representación del problema hace una diferencia entre lo que las personas perciben como pérdidas o ganancias (Kahneman y Tversky 1979; Levy 1997; Quattrone y Tversky 1988). La presentación de una opción como una pérdida relativa al *statu quo* tiende a influenciar la elección. Generalmente, la gente es reacia a las pérdidas en el sentido de que las pérdidas pesan más que las ganancias. A esta predicción Jervis (1992) agrega que la sensibilidad está relacionada al hecho más que a la magnitud de las pérdidas o ganancias. Los individuos tienden a adoptar comportamientos de riesgo al tratar de recuperar la pérdida (Tversky y Kahneman 1981). Por ejemplo, los políticos tienden a tomar medidas drásticas y riesgosas, tales como movilizar tropas o ir a la guerra, si piensan que tal acción puede revertir las pérdidas percibidas en prestigio y credibilidad.

La manipulación no solo incluye el lenguaje, sino también la emoción (Etzioni 1992; Sniderman, Brody, y Tetlock 1991). Los estados emocionales impulsan procesos sociales. Tal como expone Barbalet (1998: 65), “la emoción es fundamental en los procesos sociales, no solo por ser fundamental para la identidad y la afiliación, en la cual se reconoce su rol en forma frecuente, sino también por ser la base necesaria de la acción social y por ser responsable de la forma que toma la acción”. Utilizando la teoría de la primacía del afecto (Bower y Forgas 2000), Zahariadis (2005a) elabora la hipótesis de que el ánimo nacional afecta de manera vital la conducta del gobierno. El razonamiento es que el ánimo negativo influye en las valoraciones de la situación actual al destacar las expectativas negativas de la reacción propia frente a los demás. Es probable que un ánimo negativo conduzca a políticas de mayor confrontación.

Los símbolos poseen dimensiones afectivas y cognitivas que evocan emociones y también transmiten mensajes relativamente claros pero muy simplificados (Elder y Cobb 1983). Centran el debate en aspectos específicos de una cuestión e influyen en la selección aumentando el apego emotivo a ciertas opciones y resaltando la distancia cognitiva desde el *statu quo*. El quemar la bandera es un buen ejemplo. No solo provoca una respuesta emotiva en la mayoría de las personas, sino que también transmite el mensaje de que su profanación constituye una pérdida. La implicancia de este punto para el enfoque de las corrientes múltiples es que es más probable que la unión tenga éxito si la solución propuesta se presenta como una gran desviación del *statu quo* y el problema se representa como una pérdida. Si las opciones representan desviaciones menores o una preservación del *statu quo*, el éxito de la unión es más probable cuando el problema se representa como una ganancia. Debido a que quienes formulan políticas son adversos a las pérdidas, los emprendedores de políticas tendrán más éxito si las presentan con opciones que recuperan pérdidas. Dado que la teoría de la perspectiva sostiene que los individuos también son buscadores de riesgos cuando se enfrentan a pér-

didadas, los esfuerzos por unir las tres corrientes se intensificarán, y por lo tanto, tienen más éxito cuando los problemas se definen como pérdidas. Utilizando un ejemplo de la política exterior, esta observación ayuda a explicar la política persistente, algunos dirían ciega, por parte de Grecia, de mantener el *statu quo* en Yugoslavia durante la masacre de Bosnia a un importante costo diplomático y económico. Cuanto mayor la pérdida, más intransigente su defensa de “las viejas formas”, incluso cuando eso significaba una ruptura grave con sus aliados europeos y americanos más poderosos.

Los emprendedores con altos cargos de gobierno, que operan en condiciones de crisis y utilizan “tácticas de *salami*”, tienen mayor probabilidad de éxito en la unión de las tres corrientes. Básicamente, una “táctica de *salami*” implica la manipulación estratégica de una toma de decisiones secuencial. Se supone que los emprendedores tienen un diseño grandioso del resultado deseado. Sin embargo, como están razonablemente seguros de que su solución deseada no será implementada porque es demasiado riesgosa, dividen el proceso en distintas etapas que se presentan en forma secuencial a quienes formulan políticas. Esta estrategia promueve el acuerdo en etapas.

No obstante, la selección no depende solo de la percepción. También es una cuestión de habilidad. Los emprendedores políticos deben ser hábiles para unir las corrientes. Dos variables son importantes: los recursos y el acceso. Los emprendedores que están dispuestos a emplear más tiempo y energía en presionar a los políticos e impulsar sus proyectos favoritos de forma general, tienen más posibilidades de tener éxito. Además, aquellos con acceso a los centros de poder tienen mayor oportunidad de triunfar. La privatización del ferrocarril británico, por ejemplo, era una mejor opción debido a que quienes presionaban para su aprobación eran grupos de expertos con nexos muy fuertes con el partido gobernante.

¿Por qué los formuladores de políticas eligen implementar algunas políticas y otras no? La respuesta del enfoque de las corrientes múltiples puede resumirse de la siguiente manera: cuando las ventanas de oportunidad política están abiertas, los emprendedores políticos insistentes, que siempre buscan soluciones a problemas importantes, intentan unir las tres corrientes. El éxito es más probable cuando se unen las tres corrientes, según el tipo de ventana que se abre y las habilidades, recursos y estrategias de los emprendedores para enfocar la atención e influir en la elección.

LIMITACIONES

A pesar de su gran atractivo para los analistas de políticas, el enfoque de las corrientes múltiples también se ha ganado algunos detractores. Las críticas han atacado al enfoque por realizar supuestos poco realistas y por no especificar en forma precisa algunos procesos. Por lo tanto, Sabatier (1999: 267) nos recuerda que el enfoque no ha generado suficientes hipótesis claras y falsables. Traté este tema en las dos secciones anteriores. Limitaré mis comentarios aquí para poder ocuparme de otras críticas.

Preocupaciones generales

Definitivamente, el enfoque de las corrientes múltiples ha generado mucho movimiento en el campo de las políticas, pero ¿se ha avanzado algo? Cierta vez un colega me comentó que el libro de Kingdon (1995) tiene el dudoso honor de generar la proporción más alta entre la cantidad de veces en que se lo cita y la cantidad de investigaciones académicas posteriores que lo desarrollan en la ciencia política. ¿Por qué? El enfoque parece ser un argumento que muchos intelectuales citan, pero pocos utilizan explícitamente. Existen dos grupos de respuestas para esta hipérbole. La primera sugiere que, a pesar de las apariencias, hay algo fundamentalmente erróneo respecto de la estructura subyacente y la lógica. El segundo grupo señala problemas más paradigmáticos.

En un controvertido artículo, Bendor, Moe y Shott (2001) critican la lógica y las conclusiones de la simulación original del cesto de basura (Cohen, March y Olsen 1972). Como la conceptualización sirvió de inspiración para el enfoque de las corrientes múltiples, si se socava a la primera, se perjudica también a esta última. No resumiré aquí la respuesta de Olsen (2001), pero me ocuparé de dos preguntas relevantes.

En primer lugar, ¿las conclusiones de las corrientes múltiples están impulsadas por supuestos o más bien basadas empíricamente? La mayor crítica al modelo del cesto de basura es que el modelo verbal es diferente de la simulación por computadora que lo acompañó en el artículo original. Además, los resultados parecen fluir directamente hacia fuera de los supuestos del modelo. Por ejemplo, las decisiones tomadas al vuelo o al descuido en el modelo del cesto de basura se atribuyen en forma directa a la estructura del modelo; no son hallazgos sino supuestos. El enfoque de las corrientes múltiples comienza desde un punto diferente. Se inspira en el trabajo de Cohen y sus colegas (1972), pero también tiene características estructurales propias. Por ejemplo, el modelo del cesto de basura concibe las decisiones como el resultado de fluctuaciones de energía en cada una de las corrientes, que se combinan en forma más o menos fortuita. En contraposición, en el enfoque de las corrientes múltiples los emprendedores de políticas hacen la unión en forma intencional (Zahariadis 2003). Además, el enfoque de las corrientes múltiples está orientado hacia la empírica. Kingdon provee prueba suficiente de las áreas de transporte y salud de los Estados Unidos para presentar su argumento. Otros análisis y ampliaciones en diferentes países y ámbitos de las políticas se han basado empíricamente en forma similar. Tal vez los críticos proveen un indicio para la respuesta. Mientras que Bendor, Moe y Shott (2001: 186, nota 28) critican duramente a Cohen, March y Olsen por su falta de verificación empírica, elogian a Kingdon (1995), “cuyo trabajo se distingue por el empirismo cuidadoso ligado a los asuntos teóricos”. En otras palabras, sin importar cuales sean las fallas del modelo del cesto de basura, el enfoque de las corrientes múltiples está impulsado por la teoría y validado empíricamente.

En segundo lugar, incluso si el modelo del cesto de basura tiene fallas ¿deberían abandonarse las consiguientes investigaciones? Bendor y sus colegas lamentan la

lógica poco clara y el lenguaje confuso, sugiriendo que no se puede hacer mucho para “salvar” la corriente de investigación que surge del artículo original. Dado que está inspirado en el modelo del cesto de basura, ¿habría que abandonar la investigación sobre el enfoque de las corrientes múltiples? La respuesta breve es no. El enfoque ha provisto una percepción clara y una comprensión cabal del funcionamiento de la formulación de políticas en diferentes países y campos de políticas. Por ejemplo, ha tenido éxito al guiar la atención a las ventanas de oportunidad política que actúan como catalizadoras para la adopción de políticas, las que muchas veces pueden ser irrelevantes para la cuestión que se está tratando (por ejemplo, Birkland 2004). Claro está, existe una necesidad de mayor claridad y especificación de las hipótesis. Pero este consejo debería ser tenido en cuenta por todos los enfoques sobre las políticas, y dista mucho de dificultar el progreso intelectual del enfoque.

Si el enfoque de las corrientes múltiples no posee fallas estructurales, entonces las preocupaciones paradigmáticas proporcionan respuestas a la cuestión de las citas y del desarrollo académico. El problema puede no estar en el propio enfoque sino en los modos en que funciona la difusión del conocimiento en el campo de los estudios de políticas públicas. Sabatier afirma en forma acertada que los programas de investigación progresan únicamente si los primeros defensores emplean tiempo y energía proponiendo, probando, y revisando su trabajo mientras impulsan a otros a adoptar el enfoque y a hacerlo avanzar. Parece que Kingdon hizo poco por animar a otros analistas a aplicar el marco en diferentes escenarios o fomentar “una red de intelectuales involucrados en un programa de investigación compartido” (Sabatier 1999: 269). Para tomar prestada una frase del libro de Kingdon (1995), el autor no era lo suficientemente emprendedor como para difundir un programa de investigación no obstante el impacto de su trabajo. Además, el enfoque se ve casi en forma exclusiva como una explicación de la definición de la agenda. Mientras que Kingdon utilizó el marco para explicar la definición de la agenda en los Estados Unidos, los estudios posteriores han demostrado que el enfoque puede utilizarse en forma provechosa para explicar el proceso completo de formulación de políticas. Sin embargo, la mayoría de los analistas continúan considerando el enfoque como algo útil únicamente para explicar agendas, lo que ha disminuido considerablemente su atractivo como una explicación más general de la formulación de políticas. Finalmente, las investigaciones de las corrientes múltiples se han enfocado en forma casi exclusiva en el ámbito nacional, en contraposición con enfoques de políticas en competencia, tales como las coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith (1999) y la elección racional institucional de E. Ostrom (1999). Debido a que la mayoría de los analistas de políticas, al menos en los Estados Unidos, realizan investigaciones en el plano subnacional, la utilidad del enfoque sigue siendo limitada. Al no existir este salto entre niveles (pero véase McLendon 2003; Westervelt 2001), no resulta extraño que el enfoque sea más citado que desarrollado.

Preocupaciones específicas

Los críticos también señalan problemas más específicos. Haré una reflexión sobre dos de ellos.

¿Las corrientes son realmente independientes? El enfoque de las corrientes múltiples sostiene que, a pesar de que las corrientes no son completamente independientes una de la otra, puede considerarse que cada una tiene una vida propia. Los participantes toman y abandonan decisiones, haciendo que algunas elecciones sean más probables que otras. La importancia de los problemas aumenta y disminuye en la agenda del gobierno independientemente de que puedan resolverse o que hayan sido resueltos. En forma similar, las personas generan soluciones no necesariamente porque han identificado un problema en particular, sino porque la solución resuelve un problema que se amolda a sus valores, creencias o bienestar potencial. Los cambios en la corriente política tienen lugar sin importar si los problemas que enfrenta la nación cambiaron o no. Por lo tanto, cada corriente parece obedecer sus propias reglas y fluye en gran medida en forma independiente de las otras. Las corrientes interactúan solo cuando las ventanas de oportunidad están abiertas, cuando los emprendedores de políticas asocian los problemas a las soluciones y los presentan a audiencias políticas receptivas.

Los críticos no están de acuerdo. Mucciaroni (1992) y Bendor, Moe y Shott (2001) cuestionan si es apropiado conceptualizar las corrientes como independientes. Mucciaroni sostiene que las corrientes pueden ser más fructíferas si se las concibe como interdependientes, y los cambios en una corriente pueden disparar o reforzar cambios en otra, haciendo la unión menos fortuita, y el proceso más estratégico y con un objetivo claro. Por ejemplo, el problema de la reforma fiscal de los Estados Unidos estaba ligado a los recortes en el impuesto sobre el suministro propuesto por los conservadores en forma simbólica y sustantiva mucho antes de que la llegada de Reagan al poder abriera una ventana de oportunidad política. Sabatier (1999: 272, nota 5) lo analiza en mayor profundidad. Ve la independencia de las corrientes únicamente como una relación contingente sujeta a verificación empírica. La política no necesariamente opera en un nivel sistémico, las políticas no siempre se desarrollan en comunidades de políticas, y las soluciones no se desarrollan independientemente de los problemas. El propio Kingdon (1995: 228) presenta la posibilidad de que la unión, es decir la interacción, pueda ocurrir en ausencia de una ventana de oportunidad abierta.

La independencia de las corrientes es un recurso conceptual. Tiene la ventaja de que permite a los investigadores revelar más que suponer la racionalidad, es decir, la afirmación que sostiene que las soluciones siempre se desarrollan en respuesta a problemas definidos de forma clara. A veces, las políticas buscan un razonamiento que las justifique o no solucionan ningún problema (Stone 1988; Zahariadis 1996). Edelman (1988) llega al punto de sostener que las soluciones crean problemas. Consideremos, por ejemplo, la decisión de ir a la guerra contra Irak tomada en el año 2003 por el gobierno de Bush. Mientras que el razonamiento inicial

tenía que ver con lo que se alegaba como un peligro claro e inminente presentado por el hecho de que Saddam Hussein poseía armas de destrucción masiva, las razones de ser posteriores pusieron énfasis en las conexiones con los terroristas, la liberación de Irak o la democratización y construcción de la nación. La solución seguía siendo la misma –derrocar a Saddam– mientras que el problema cambió constantemente en busca de un sostén. Tal como señalaron posteriormente algunos miembros de la administración de Bush (como Paul O’Neill, ex Secretario del Tesoro del Presidente Bush, y Richard Clarke, ex zar contra el terrorismo), el gobierno estaba obsesionado con Saddam mucho antes del ataque (Suskind 2004; Clarke 2004). La pregunta no era si hacerlo o no, sino cuándo y cómo.

Resulta imposible elaborar el argumento anterior sin independencia entre corrientes. La clave es especificar cuándo una política puede estar buscando un razonamiento que la justifique pero no es posible elaborar este juicio en forma lógica ni explicar el proceso de por qué esto es así, a menos que se pueda diferenciar entre el desarrollo de los problemas y el de las soluciones. Además, los supuestos son simplificaciones de la realidad. Si muchos analistas políticos están preparados para aceptar el supuesto de que la gente no tiene que ser racional, que solo debe actuar como si fuese racional, también pueden aceptar el hecho de que las corrientes no tienen que ser independientes, solo necesitan fluir como si fuesen independientes.

¿Las hipótesis generadas por el enfoque de las corrientes múltiples pueden probarse estadísticamente? El pluralismo metodológico puede ser una virtud, pero el análisis estadístico aumenta la relevancia de las predicciones de un enfoque de una manera en que los estudios de caso no lo hacen. Este no es el momento para volver a abrir el debate sobre las ventajas y desventajas del análisis cuantitativo frente al análisis cualitativo, pero no es un secreto que la mayoría de las aplicaciones de la corriente de investigación del cesto de basura, al igual que el enfoque de las corrientes múltiples, han sido estudios de caso cualitativos. Esto ha causado gran descontento entre los críticos que alegan que: “muchas aplicaciones del enfoque se limitan a describir algunas partes de una organización como cestos de basura, ofreciendo descripciones, generalmente informes etnográficos que enfatizan temas centrales de la teoría del cesto de basura” (Bendor, Moe y Shott 2001: 186). Además de utilizar simulaciones por computadora que restringen y formalizan el enfoque verbal a fin de extraer más consecuencias (Zahariadis 2003), sería útil evaluar el enfoque de las corrientes múltiples en forma estadística. ¿Se puede hacer esto? Y si es así, ¿cómo?

Travis y Zahariadis brindan una prueba de este tipo (2002). No es la única forma de evaluar el enfoque de las corrientes múltiples, pero debido a la lentitud de los estudios, sirve como un buen primer intento. Los autores adoptan una versión cibernética del modelo y realizan dos supuestos. En primer lugar, dejan de lado la noción de los emprendedores que manipulan el proceso utilizando estrategias cognitivas o afectivas. En segundo lugar, conceptualizan en forma explícita la

inercia incorporada en el modelo en forma de financiación inicial. Al examinar las asignaciones estadounidenses de ayuda a otros países, alegan que la ayuda exterior es el resultado de interacciones entre los problemas, las políticas y la política. El modelo sigue un proceso de anclaje y ajuste donde los resultados de políticas o los niveles de financiación se anclan a un nivel específico sujeto a ajustes periódicos causados por factores especificados previamente. Los formuladores de políticas anclan las asignaciones al nivel de las asignaciones del año anterior, el cual representa el punto de acuerdo en la comunidad de políticas para la ayuda exterior. Pueden realizarse ajustes a los anclajes en respuesta a los problemas externos o políticas internas, y se hacen mientras las ventanas de oportunidad política están abiertas, que son cambios en la corriente de problemas o en la corriente de la política. Utilizando la idea de retroalimentación negativa y positiva, los autores ven los problemas externos como medidos por preocupaciones sobre seguridad, actividades económicas y necesidades de los receptores. Del mismo modo, las políticas domésticas se conceptualizan como si fuesen medidas por el control del poder ejecutivo y el control de una o ambas cámaras del Congreso.

La unión hace referencia a las interacciones entre las tres corrientes, pero Travis y Zahariadis (2002) optan por modelar únicamente las interacciones entre los problemas y las políticas, y entre la política y las políticas públicas por dos razones. En primer lugar, la idea de anclaje y ajuste supone que no puede haber dos ventanas de oportunidad abiertas en forma simultánea. Esto implica que los ajustes se harán en respuesta a problemas externos, como por ejemplo el terrorismo, mientras que la corriente de la política continúa constante; es decir, tanto los Republicanos como los Demócratas ven al terrorismo como un problema importante y, por lo tanto, es probable que reaccionen en forma similar. En este caso, agregar la interacción con la corriente de la política en el mismo término es redundante. Lo mismo ocurre en el caso de ventanas de oportunidad que se abren en la corriente de la política. En segundo lugar, no está garantizada una interacción independiente entre los problemas y la política, dado que ambos representan ajustes. A menos que uno modele su interacción con el anclaje, es decir, la financiación inicial, es imposible especificar a qué se están ajustando. La ecuación final incorpora una serie de términos independientes y multiplicativos para capturar toda la esencia del modelo. Los hallazgos concuerdan en gran medida con las expectativas teóricas, ilustran la naturaleza interactiva del proceso de ayuda exterior y la habilidad para implementar pruebas estadísticas del enfoque de las corrientes múltiples.

PERSPECTIVAS

El enfoque de las corrientes múltiples estudia el proceso de las políticas en condiciones de ambigüedad. Adaptando un modelo de elección del cesto de basura, John Kingdon y sus colegas han desarrollado un marco que explica la formulación de políticas por parte de los gobiernos nacionales. Aunque la aplicación original de Kingdon se refería solo a la definición de la agenda en un único escenario na-

cional, es claro que el alcance del marco es más amplio. Constituye un enfoque del proceso de las políticas que es útil en casos individuales o en aplicaciones comparadas entre países, tiempo, temas y campos políticos. En los párrafos siguientes trazo implicancias para las teorías del proceso de las políticas y diagramo un camino para futuras investigaciones.

Implicancias para la teoría

El enfoque de las corrientes múltiples es útil para relacionar las diversas etapas del proceso de las políticas a la luz de una única lente. Los estudios actuales sobre formulación de políticas muchas veces adoptan una heurística por etapas que divide el proceso en subprocesos o etapas, por ej. la definición de la agenda o la implementación. Aunque se reconoce que los límites de las etapas son arbitrarios y que las etapas no necesariamente se siguen unas a otras (Anderson 2000), ha habido pocos intentos de construir un enfoque que las relacione en un todo causal. La política (formulación de políticas) y la administración (implementación) no están tan estrictamente divorciadas (March 1994: 109; Olsen 1988). El enfoque de las corrientes múltiples puede tratar este tema con las revisiones y los requisitos adecuados (Skok 1995). Por ejemplo, Matland (1005) utiliza la ambigüedad como una dimensión por medio de la cual categoriza diversos estudios de implementación. Zahariadis (2005b) extiende el debate a la Unión Europea, desarrollando hipótesis respecto de la ambigüedad y el rendimiento sistémico. Por ejemplo, su teoría es que los niveles más altos de ambigüedad en los sistemas de implementación de la UE reducen drásticamente la eficiencia de la entrega pero aumentan la rendición de cuentas democrática.

El enfoque de las corrientes múltiples modifica los argumentos relativos al estudio de políticas públicas desarrollados en forma explícita en referencia a comunidades de políticas cerradas (ejemplo, Hayward 1991). Los hechos políticos amplios están relacionados con desarrollos sectoriales cerrados de maneras específicas. Si bien uno no determina al otro, los sucesos políticos fuera de los sectores específicos influyen en los tipos de soluciones que se examinarán cuando las ventanas de oportunidad se abran. Kingdon (1995) usa el concepto de derrame para describir este proceso. La conceptualización permite una prueba de la hipótesis de Freeman (1985) que sostiene que las políticas sectoriales están menos influenciadas por sucesos o estilos nacionales y más por las características de los propios sectores.

El enfoque trata el tema de ideas en la política pública. Mientras que no niega la importancia del interés personal, señala la trascendencia de las ideas de dos maneras. En primer lugar, Kingdon sostiene que las soluciones no se desarrollan simplemente sobre la base de la eficiencia o del poder, sino también de la equidad. En segundo lugar, la ideología política es una buena heurística en un mundo ambiguo que cambia rápidamente (Kingdon 1993: 79). Le otorga significado a la acción, da entrada a la votación de los asistentes o sirve como guía (en forma imprecisa) hacia los temas que son importantes. Los políticos pueden utilizar las

ideas no solo para definir a los otros sino también para definirse a sí mismos. Sin embargo, las personas no necesitan estar motivadas exclusivamente por las ideas. Los emprendedores, cuyo propósito es unir las tres corrientes, inclinarán ocasionalmente sus tendencias ideológicas a fin de sacar ventaja de oportunidades breves (Zahariadis 1996, 2003). El enfoque de las corrientes múltiples es una buena manera de explorar el impacto de las ideas sin negar necesariamente la importancia del interés propio.

Por último, el enfoque de las corrientes múltiples tiene implicancias importantes para los reclamos relativos al papel de los individuos y de las instituciones en la formulación de las políticas. El enfoque de las corrientes múltiples suscribe a la noción de que las instituciones hacen las cosas posibles pero las personas hacen que las cosas sucedan. Señala la importancia de los emprendedores de políticas y de la cognición y emoción humanas como la base de la manipulación política. Es más, las instituciones son importantes (Weaver y Rockman 1993) pero su importancia es mitigada en gran medida por los individuos, la oportunidad y el contexto. Aun en el caso de sistemas más pequeños (en relación con los EE.UU.), con mucho control ejecutivo y disciplina partidaria, como aquellos del Reino Unido y Grecia, debe haber una unión de las tres corrientes independientes antes de que se adopten nuevas políticas.

Recomendaciones para futuras investigaciones

La investigación futura puede continuar en torno a las siguientes líneas, que están redactadas en forma de consejo para contribuir al desarrollo teórico.

Investigar la aplicabilidad en diferentes condiciones. ¿Por qué algunas decisiones tienden a volverse cestos de basura? ¿Hay características que hacen que ciertos asuntos sean más candidatos que otros? Las respuestas circunscribirán aún más cuidadosamente los límites del enfoque de las corrientes múltiples y llevarán a una mejor comprensión del proceso de las políticas. Mientras Kingdon (1995) insinuaba al principio que todo el proceso de las políticas constituía un receptáculo gigante debido a las características de la formulación de políticas en el nivel nacional, otros han explorado la importancia de las propiedades de problemas específicos. Rommetveit (1976) sugiere que los principales candidatos para los cestos de basura son los temas que implican cambios en las estructuras normativas —valores prioritarios básicos de un estado— y aquellos en las que ningún partícipe activo domina el proceso de las políticas. Cuando una sociedad está en proceso de reordenar sus valores, se desafían las normas establecidas que subyacen en las relaciones estado-sociedad. Como resultado, la sabiduría convencional es cuestionada ubicando a los grupos disidentes a la vanguardia del cambio. La activación de nuevos grupos y el amplio desacuerdo en cuanto a los valores relevantes sobre los cuales basar la decisión sobre una política a su vez aumentan la ambigüedad y permiten la evocación o aparición de nuevos problemas y soluciones. Dicho quiebre de lazos establecidos previamente entre las ventanas

de oportunidad, los problemas y la política complica el proceso, al tiempo que elementos nuevos y quizás no relacionados se descartan en el cesto. Desde esta perspectiva, la privatización o la reforma de gobierno son buenas opciones para aplicar el enfoque de las corrientes múltiples (Brunsson y Olsen 1993; March y Olsen 1983). Otras características de las cuestiones, sostiene Mucciaroni (1992), alteran el comportamiento del sistema de maneras predecibles. Zahariadis (2003, 2005a) se refiere a este tema y concluye que lo que marca la diferencia es la importancia de la cuestión más que sus características inherentes. Se requieren más trabajos empíricos para resolver este problema.

Investigar la aplicabilidad en diferentes campos. La mayoría de los trabajos que utilizan el enfoque de las corrientes múltiples han investigado la política de formulación de políticas internas. Al adherir a límites disciplinarios rígidos y obsoletos diseñados hace varias décadas, los analistas de políticas descuidan sistemáticamente el área de la política exterior. Sin embargo, Allison (1971) demostró que las diferencias entre política interna y externa son más imaginarias que reales. ¿Pueden ampliarse los enfoques desarrollados en un contexto para proveer explicaciones creíbles en otro?

Zahariadis (2003, capítulo 5; 2005a) y Durant y Diehl (1989) tratan esta cuestión. Ambos concuerdan en que el enfoque de las corrientes múltiples es una buena opción para tender un puente entre la política interna y la externa. El problema central es vincular las variables internas y externas (Caporaso 1997). A pesar de las diferentes habilidades de los grupos de interés y actores corporativos para acceder a la elite de la política exterior de un país (especialmente a aquellos que representan o tienen lazos estrechos con intereses extranjeros), los intereses y actores internos evalúan y filtran las amenazas externas al tiempo que persiguen sus propios proyectos internos favoritos. En última instancia, los resultados de la política exterior deben ser aceptables para las audiencias internas que ratificarán las soluciones. El ambiente externo juega un papel, pero los problemas o soluciones generados desde el exterior siguen necesitando ser interpretados internamente. Los emprendedores de políticas cumplen una función muy importante en la unión, tal como en el caso de las políticas internas. Los estados pequeños no se caracterizan por acatar las reglas del modo en que sugiere la literatura. (Hey 2003; Rosenau 1971). El enfoque de las corrientes múltiples, que empezó como explicación de la política interna en una democracia presidencial “desordenada”, es útil aun en democracias parlamentarias pequeñas, como la de Grecia, y en la política exterior, donde la participación es menos fluida. A diferencia de la sabiduría convencional, las teorías sobre la formulación de políticas internas, tales como el enfoque de las corrientes múltiples ofrecen explicaciones de política exterior sólidas y bien fundadas teóricamente.

Cambiando ligeramente de tema, los análisis pueden investigar la aplicabilidad del enfoque de las corrientes múltiples como una forma de explicar la formulación de políticas en áreas distintas de las organizaciones educativas o gobiernos nacionales completos. En el nivel interno subnacional, McLendon (2003) utiliza

el marco para estudiar la formación de la agenda para la descentralización de la educación superior en tres etapas: Arkansas, Illinois y Hawai. Westervelt (2001) lo usa para examinar la definición de la agenda en la política educativa para la educación inicial, primaria y secundaria. En el ámbito internacional, Gordenker *et al.* (1995) aplica el modelo original del cesto de basura al área de cooperación internacional, que es un área mayor que un único ambiente organizacional. Utilizando la epidemia de SIDA como un estudio de caso, exploran la aplicabilidad del enfoque en áreas mucho más fluidas de las que han sido tratadas hasta ahora, a las que denominan regímenes. La ambigüedad es por cierto un factor en esos casos. Además, el trabajo en la definición de la agenda en la Unión Europea ha demostrado que el proceso es muy complejo y ambiguo; es un firme candidato para los cestos de basura (Peters 1994: 20; Richardson 2001). Si se investiga aún más, se extenderá provechosamente la aplicación al mismo proceso de toma de decisiones.

Uso de múltiples marcos. Desde el influyente trabajo de Allison (1971), los analistas de políticas han sido sensibles a las limitaciones del uso de un solo enfoque y del valor agregado al explorar las cuestiones de políticas desde muchas perspectivas. Sin embargo, casi todo el trabajo sobre políticas continúa realizándose utilizando un solo enfoque, ya que los analistas subestiman el valor de las explicaciones alternativas y sobrevaloran el poder explicativo del enfoque que están utilizando. Al igual que otros enfoques, el enfoque de las corrientes múltiples entra en esa categoría, pero algunos trabajos recientes han tratado de mejorar la situación.

Al investigar la política exterior griega, Zahariadis (2005a) explora la utilidad y el poder explicativo de tres enfoques, las corrientes múltiples, el internacionalismo racional y los juegos de dos niveles. El autor parte de la observación hecha por Allison (1971: 251) que dice que las perspectivas en un nivel constituyen explicaciones competitivas del mismo acontecimiento y en otro nivel “producen distintas explicaciones de acontecimientos bastante diferentes”. De ser así —pregunta Zahariadis—, ¿cuáles son los límites del potencial explicativo del enfoque de las corrientes múltiples en relación con otros enfoques? El análisis revela algunos resultados fascinantes. Al conceptualizar la variable dependiente como grado de políticas de confrontación o políticas cooperativas a fin de evitar explicaciones idiosincrásicas, el autor descubre que si bien el enfoque de las corrientes múltiples provee la mejor explicación general porque analiza con más precisión una mayor cantidad de casos, sistemáticamente analiza en forma insuficiente la política cooperativa. Si bien es difícil discernir la razón por la que esto sucede, surgen dos implicancias del análisis. En primer lugar, los factores que llevan a la cooperación no son necesariamente los mismos que los que explican la confrontación. En segundo lugar, los enfoques sintéticos que integran variables de diferentes perspectivas son de una utilidad limitada. Un curso de acción preferible es la especificación meticulosa de las limitaciones de cada enfoque y la elaboración

de un menú para elegir distintas perspectivas a fin de explicar acontecimientos diferentes (Zahariadis 1998).

Ofrecer consejos sobre el gobierno democrático. ¿De qué manera deben enfrentar un mundo ambiguo quienes formulan políticas? ¿Qué lecciones tiene para ofrecer al gobierno democrático el enfoque de las corrientes múltiples? March y Olsen (1995) sugieren algunas implicancias, pero lo hacen sin prestar atención suficiente a los procesos causales. Brunsson (1985) adapta algunas ideas del enfoque de las corrientes múltiples y construye un modelo de administración basado en expectativas, motivación y compromiso. Un estudio anterior en universidades propone, entre otras cosas, que los líderes deben persistir porque si se hacen muchas propuestas, algunas serán aprobadas (Cohen y March 1974). Con una mirada específica a las jerarquías burocráticas que exhiben características del cesto de basura, Padgett (1980) concluye que sería mejor que los administradores aplicaran un método de “no intervención”, siempre que se inclinen a las políticas de personal y de diseño estructural. Crecine (1986: 116) agrega a esta estrategia la apertura deliberada de ventanas de oportunidad, que altera el contexto de la elección. Algunas ventanas de oportunidad están sujetas a control, o al menos a influencias, como por ejemplo aquellas relacionadas con presupuestos, contrataciones públicas o elecciones en democracias parlamentarias. Claramente se necesita mucho más trabajo para descubrir todas las implicancias con una precisión adecuada y coherencia lógica.

CONCLUSIÓN

Lejos de ser una aberración, la ambigüedad es un hecho de la vida política. Hace que la formulación de políticas sea desordenada, compleja y menos comprensible. La información y la parcialidad afectan la elección. Los descubrimientos fortuitos juegan un papel importante, disminuyendo la habilidad de predecir hechos futuros. Pero la ambigüedad también fomenta la innovación y difunde el conflicto político (Huff 1988; Sharkansky 2002). El enfoque de las corrientes múltiples ofrece una forma fructífera de explicar el modo en que las organizaciones y los sistemas políticos dan sentido a un mundo ambiguo (Weick 2001). La lente suministra las herramientas analíticas para explorar de qué forma y en qué condiciones los emprendedores manipulan el proceso de las políticas, no solo para buscar su propio interés, sino también para proveer de sentido a los formuladores de políticas que poseen preferencias problemáticas.

Los buenos enfoques de elección de políticas utilizan mucha información para explicar varios sucesos. Los mejores enfoques son aquellos que logran explicar más con una menor cantidad de información. La tarea es enorme y la investigación empírica futura determinará si el enfoque logra ir más allá de ser un buen enfoque y transformarse en un mejor enfoque del proceso de las políticas públicas.

NOTAS

Quiero agradecer a Tom Birkland y a Spiros Protopsaltis por sus útiles y detallados comentarios sobre la versión anterior del capítulo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLISON, Graham (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.
- ANDERSON, James E. (2000) *Public Policy Making: An Introduction*, 4a ed. Boston: Houghton Mifflin.
- EVERY, George (2004) "Bioterrorism, Fear, and Public Health Reform: Matching a Policy Solution to the Wrong Window", *Public Administration Review*, 64, págs. 274-288.
- BARBALET, J.M. (1998) *Emotion, Social Theory and Social Structure: A Macrosociological Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BAUMGARTNER, Frank R. y Bryan D. Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- BENDOR, Jonathan, Terry M. Moe y Kenneth W. Shott (2001) "Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program", *American Political Science Review*, 95, págs. 169-190.
- BIRKLAND, Thomas A. (1997) *After Disaster: Agenda-Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- _____ (2004) "The World Changed Today: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks", *Review of Policy Research*, 21, págs. 179-200.
- BOWER, Gordon H. y Joseph P. Forgas (2000) "Affect, Memory, and Social Cognition", en Eric Eich, John F. Kihlstrom, Gordon H. Bower, Joseph P. Forgas y Paula M. Niedenthal eds., *Cognition and Emotion*, págs. 87-168. Oxford, RU: Oxford University Press.
- BRUNSSON, Nils (1985) *The Irrational Organization*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- BRUNSSON, Nils y Johan P. OLSEN (1993) *The Reforming Organization*. Londres: Routledge.
- CARROLL, John M (1985) *What's in a Name? An Essay in the Psychology of Reference*. Nueva York: W.H. Freeman.
- CAPORASO, James A. (1997) "Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics", *International Studies Trimestral*, 41, págs. 563- 592.
- CLARKE, Richard A. (2004) *Against All Enemies*. Nueva York: Free Press.
- COBB, Roger W. y David M. Primo (2003) *The Plane Truth: Airline Crashes, the Media, and Transportation Policy*. Washington: Brookings Institution.
- COHEN, Michael D. y James G. March (1974) *Leadership and Ambiguity*. Nueva York: McGraw-Hill.
- COHEN, Michael D., James G. March, y Johan P. Olsen (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice" *Administrative Science Trimestral*, 17, págs.1-25.
- CRECINE, John P. (1986) "Defense Resource Allocation: Garbage Can Analysis of C3 Procurement", en James G. March y Roger Weissinger-Baylon eds. *Ambiguity and Command*, págs. 72-119. Marshfield, MA: Pitman.
- DEUTSCH, Karl W. (1966) *The Nerves of Government*. Nueva York: The Free Press.
- DIXIT, Avinash K. (1996) *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- DURANT, Robert F. y Paul F. Diehl (1989) "Agendas, Alternatives and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena", *Journal of Public Policy*, 9, págs. 179-205.

- DRUCKER, Peter F. (1985) [1966] *The Effective Executive*. Nueva York: Harper & Row.
- EDELMAN, Murray (1988) *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- ELDER, Charles D. y Roger W. Cobb (1983) *The Political Uses of Symbols*. Nueva York: Longman.
- ETZIONI, Amitai (1992) "Normative- Affective Factors: Toward a New Model of Decision Making", en Mary Zey ed., *Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models*, págs. 89-111. Newbury Park, CA: Sage.
- FELDMAN, Martha S. (1989) *Order without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- FREEMAN, Gary P. (1985) "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structural Variation", *Journal of Public Policy*, 5, págs. 467-496.
- GORDENKER, Leon, Roger A. Coate, Christer Jönsson, y Peter Söderholm (1995) *International Cooperation in Response to AIDS*. Nueva York: St. Martin's.
- HAYWARD, Jack (1991) "The Policy Community Approach to Industrial Policy", en Dankwart A. Rustow y Kenneth Paul Erikson eds. *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, págs. 381-407. Nueva York: Harper Collins.
- HEY, Jeanne K. ed. (2003) *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- HOYT, Paul D. y Jean A. Garrison (1997) "Political Manipulation within the Small Group: Foreign Policy Advisors in the Carter Administration", en Paul t'Hart, Eric K. Stern and Bengt Sundelius eds., *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, págs. 249- 274. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- HUFF, Anne Sigismund (1988) "Politics and Argument as a Means for Coping with Ambiguity and Change", en Louis R. Pondy, Richard J. Boland Jr y Howard Thomas eds., *Managing Ambiguity and Change*, págs. 79-90. Nueva York: John Wiley & Sons.
- JERVIS, Robert (1992) "Political Implications of Loss Aversion", *Political Psychology*, 13, págs. 187-204.
- JONES, Bryan D. (1994) *Reconceiving Decision- Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____ (2001) *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago: University of Chicago Press.
- JONES, Bryan D. y Frank R. Baumgartner (2005) *The Politics of Attention*. Chicago: University of Chicago Press.
- KAHNEMAN, Daniel y Amos Tversky (1979) "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrika*, 47, págs. 263-291.
- KINGDON, John W. (1993) "Politicians, Self-Interest, and Ideas", en George E. Marcus and Russell L. Hanson eds., *Reconsidering the Democratic Public*, págs. 73-89. University Park, PA: Pennsylvania State University.
- _____ (1994) "Agendas, Ideas, and Policy Change", en Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson eds., *New Perspectives on American Politics*, págs. 215-229. Washington, DC: CQ Press.
- _____ (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2a ed., Nueva York: Harper Collins.
- LEVY, Jack S. (1997) "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations", *International Studies Trimestral*, 41, págs. 87-112.
- MACKENZIE, Alec (1997) *The Time Trap*, 3a ed. Nueva York: American Management Association.
- MAJONE, Giandomenico (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.

- MARCH, James G. (1994) *A Primer on Decision Making*. Nueva York: Free Press.
- _____ (1997) "Understanding How Decisions Happen in Organizations", en Zur Shapira ed., *Organizational Decision Making*, págs. 9-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1983) "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *American Political Science Review*, 77, págs. 281-297.
- _____ (1995) *Democratic Governance*. Nueva York: Free Press.
- MARCH, James G. y Pierre J. Romelaer (1976) "Position and Presence in the Drift of Decision", en James G. March y Johan P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, págs. 251-276. Bergen, Noruega: Universitetsforlaget.
- MARCH, James G. y Herbert A. Simon (1958) *Organizations*. Nueva York: Wiley.
- MATLAND, Richard E. (1995) "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, págs. 145-174.
- MCLENDON, Michael K. (2003) "Setting the Governmental Agenda for State Decentralization of Higher Education", *Journal of Higher Education*, 74, págs. 479-516.
- MUCCIARONI, Gary (1992) "The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique", *Polity*, 24, págs. 459-482.
- NELSON, Thomas E., Zoe M. Oxley y Rosalee A. Clawson (1997) "Toward a Psychology of Framing Effects", *Political Behavior*, 19, págs. 221-246.
- OLSEN, Johan P. (1988) "Administrative Reform and Theories of Organization", en Colin Campbell y B. Guy Peters eds., *Organizing Governance, Governing Organizations*, págs. 233-254. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- _____ (2001) "Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 95, págs. 191-198.
- OSTROM, Elinor (1999) "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", en Paul A. Sabatier ed., *Theories of the Policy Process*, págs. 35-71. Boulder, CO: Westview.
- PADGETT, John F. (1980) "Managing Garbage Can Hierarchies", *Administrative Science Trimestral*, 25, págs. 583-604.
- PETERS, B. Guy (1994) "Agenda-Setting in the European Community", *Journal of European Public Policy*, 1, págs. 9-26.
- QUATTRONE, George A. y Amos Tversky (1988) "Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice", *American Political Science Review*, 82, págs. 719-736.
- RICHARDSON, Jeremy (2001) "Policy Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup", en Jeremy Richardson ed., *European Union: Power and Policy-Making*, 2a ed., págs. 3-26. Londres: Routledge.
- ROCHFORT, David A. y Roger W. Cobb eds. (1994) *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- ROMMETVEIT, Kåre (1976) "Decision Making under Changing Norms", en James G. MARCH y Johan P. OLSEN, *Ambiguity and Choice in Organizations*, págs. 140-155. Bergen, Noruega: Universitetsforlaget.
- ROSENAU, James N. (1971) *The Scientific Study of Foreign Policy*. Nueva York: Free Press.
- RUGGIE, John G. (1998) *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. Nueva York y Londres: Routledge.
- SABATIER, Paul A. y Hank Jenkins-Smith (1999) "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Paul A. SABATIER ed., *Theories of the Policy Process*, págs. 117-166. Boulder, CO: Westview.

- SCHNEIDER, Anne Larason y Helen Ingram (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- SHARKANSKY, Ira (2002) *Politics and Policymaking*. Boulder, CO: Westview.
- SHARP, Elaine B. (1994) "Paradoxes of National Antidrug Policymaking", en David A. Rochefort y Roger W. Cobb eds., *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, págs. 98-116. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- SIMON, Herbert A. (1983) *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- SKOK, James E. (1995) "Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural Functional Framework for Public Administration", *Public Administration Review*, 55, págs. 325-332.
- SNIDERMAN, Paul M., Richard A. Brody y Philip E. Tetlock (1991) *Reasoning and Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEINBRUNER, John D. (1974) *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- STONE, Deborah (1988) *Policy Paradox and Political Reason*. Boston: Little, Brown.
- SUSKIND, Ron (2004) *The Price of Loyalty*. Nueva York: Simon and Schuster.
- TRAVIS, Rick and Nikolaos Zahariadis (2002) "A Multiple Stream Model of U.S. Foreign Aid Policy", *Policy Studies Journal*, 30, págs. 495-514.
- TVERSKY, Amos y Daniel Kahneman (1981) "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", *Science*, 211, págs. 453-458.
- WEAVER, R. Kent y Bert A. Rockman (1993) "When and How Do Institutions Matter?", en R. Kent y Bert A. Rockman eds., *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, págs. 444-461. Washington, DC: The Brookings Institution.
- WEICK, Karl E. (1979) *The Social Psychology of Organizing*, 2a ed., Nueva York: Random House.
- _____ (2001) *Making Sense of the Organization*. Malden, MA: Blackwell.
- WESTERVELT, Gerrit (2001) "Agenda Setting in Colorado Educational Policy Making", tesis de doctorado, Facultad de Educación, Universidad de Colorado en Denver.
- WILLIAMSON, Oliver (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: Free Press.
- WILSON, James Q. (1989) *Bureaucracy*. Nueva York: Basic.
- ZAHARIADIS, Nikolaos (1995) *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- _____ (1996) "Selling British Rail: An Idea Whose Time Has Come?", *Comparative Political Studies*, 29, págs. 400-422.
- _____ (1998) "Comparing Three Lenses of Policy Choice", *Policy Studies Journal*, 26, págs. 434-448.
- _____ (2003) *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- _____ (2005a) *Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions, and Greek Foreign Policy*. Nueva York: Peter Lang.
- _____ (2005b) "Europeanization as Program Implementation: Effective, Efficient and Democratic?", paper entregado en la reunión anual de la American Political Science Association (Asociación Americana de Ciencia Política), Washington, DC, 2006.
- ZAHARIADIS, Nikolaos y Christopher S. Allen (1995) "Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany", *Policy Studies Review*, 14, págs. 71-98.