
Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas

EDELLA SCHLAGER

Frente a la sorprendente diversidad de enfoques desarrollados y utilizados por los más destacados académicos que estudian las políticas públicas nos preguntamos sobre el significado del “proceso de formulación de políticas”. El término “proceso” tiene una connotación de temporalidad, un despliegue de acciones, eventos y decisiones que pueden culminar en una decisión autoritaria que, al menos temporalmente, vincula todo dentro de la jurisdicción del organismo de gobierno. Al explicar los procesos de formulación de políticas, se pone más énfasis en el desarrollo que en la decisión autoritaria, prestando atención a la estructura, al contexto, a las restricciones y a las dinámicas del proceso, como también a las decisiones reales y a los eventos que pudieran ocurrir¹.

Las explicaciones acerca del proceso de formulación de políticas públicas se basan en teorías y modelos, que deberían estar fundamentados en un marco, aunque por lo general no lo están (Ostrom, capítulo 2 de este libro). Tal como lo sostiene Ostrom, los marcos tienen un rol fundamental en la acumulación de conocimiento. Los marcos delimitan la investigación y dirigen la atención del analista a los aspectos críticos del horizonte social y físico. Los marcos proveen un fundamento para la investigación al especificar las clases de variables y las relaciones generales que existen entre ellas. Los marcos organizan las investigaciones pero no pueden brindar por sí mismos las explicaciones o predicciones de los comportamientos y de los resultados. La explicación y la predicción se encuentran en el campo de las teorías y de los modelos. O, como dice Ostrom: “Los marcos organizan las investigaciones diagnósticas y prescriptivas... Intentan identificar los elementos universales que debería incluir cualquier teoría relacionada al mismo tipo de fenómeno”. Finalmente, los marcos conceptuales proveen un lenguaje metateórico

que sirve para comparar las teorías, lo que permite que los académicos que estudian las políticas públicas y usan diferentes teorías utilicen un mismo lenguaje, para aprender unos de otros y para identificar las preguntas que deben responder con urgencia.

Las relaciones entre un marco conceptual, sus teorías y los modelos de las teorías son dinámicas. Los marcos proveen teorías con las clases generales de variables que son necesarias para explicar fenómenos. A medida que continúa el desarrollo de las teorías, pueden revisarse los marcos para brindar contenido adicional y especificidad a las clases generales de variables. Además, las teorías se prueban y revisan a través del desarrollo de los modelos. Todos los niveles conceptuales, desde el marco más general al modelo más específico, trabajan en forma conjunta, de manera interactiva, para fomentar el desarrollo y la acumulación de conocimiento.

Para Ostrom, el hecho de trabajar y desplazarse de marcos conceptuales a teorías, y de teorías a modelos, exige cierto autoconocimiento y claridad por parte de los académicos que estudian las políticas públicas. Disciplina al académico para que pueda ubicar cuidadosamente su trabajo entre las teorías que se agrupan dentro de un marco, para delinear y limitar su trabajo, y para evitar confundir los modelos con las teorías, lo que generalmente conlleva a reclamos injustificados sobre el carácter general y explicativo del modelo.

Tal como lo revela una lectura minuciosa de los capítulos de este libro, los académicos que estudian las políticas públicas no identifican explícitamente el marco dentro del cual se sitúa su trabajo y no siempre son metódicos en cuanto a distinguir entre teorías y modelos. Únicamente dos capítulos identifican en forma explícita un marco y sitúan su trabajo dentro de este; los marcos son el marco de las coaliciones promotoras y su teoría, y el marco de análisis y desarrollo institucional y teorías relacionadas, como la teoría de recursos de uso común, la más conocida entre ellas. Los capítulos restantes se desarrollan en el ámbito de las teorías, tales como la teoría del equilibrio interrumpido, la teoría de las corrientes múltiples, la teoría de las redes de políticas y la teoría de la construcción social, y un capítulo trata en forma exclusiva los modelos de las adopciones de políticas públicas en los estados de los Estados Unidos.

Este capítulo toma el argumento de Ostrom con seriedad y utiliza marcos, teorías y modelos de dos formas diferentes: (1) como una herramienta útil para poder hacer comparaciones coherentes entre modelos, teorías, y marcos que aparecen en los capítulos; (2) para investigar si los modelos que aparecen en este libro pueden informar sobre las teorías y contribuir con ellas, de qué manera lo hacen, y cómo pueden agruparse las teorías y alimentarse entre sí y, a la vez, si las teorías pueden ubicarse dentro de alguno de los dos marcos que se encuentran en esta compilación.

MODELOS

Según Ostrom, “los modelos hacen suposiciones precisas sobre un grupo limitado de parámetros y variables”. Los modelos permiten a los analistas probar partes específicas de teorías, fijando un número limitado de variables en escenarios es-

pecíficos y explorando los resultados producidos. El uso de modelos para probar, revisar y luego desarrollar aún más la teoría se ilustra a través del trabajo de Ostrom y sus colegas en relación con la teoría de recursos de uso común. Por ejemplo, se ha desarrollado y se ha probado en forma exhaustiva un modelo de recurso de uso común simple y de fácil acceso (Ostrom, Gardner y Walker 1994). La teoría predecía que un recurso de uso común para el que no existieran restricciones de ingreso ni de uso se utilizaría excesivamente y posiblemente se destruiría. De hecho, las pruebas del modelo apoyan la predicción de la teoría.

La teoría también predijo que la comunicación entre los usuarios de los recursos no afectaría los resultados, ya que la comunicación no cambia la estructura de beneficios: la comunicación no apoya ni desmerece los incentivos que los usuarios encuentran en relación al recurso de uso común. Cuando se cambia el modelo para permitir la comunicación entre los usuarios de recursos, estos generalmente determinan el nivel óptimo de utilización del recurso, se ponen de acuerdo en un grupo de normas que guíen su conducta de uso, y obtienen la mayor parte de la renta del recurso sin desperdiciarlo. Los resultados de un modelo de recurso de uso común de fácil acceso que permite la comunicación entre los usuarios presentaron una anomalía en la teoría. Ostrom y otros han vuelto a la teoría para revisarla y desarrollarla aún más. En el caso de la teoría de recursos de uso común, la teoría apoya el desarrollo del modelo, y los modelos respaldan el desarrollo de la teoría.

Utilizar modelos para probar y revisar teorías no es necesariamente la norma en los estudios de políticas públicas. Los modelos se pueden desarrollar, probar, revisar, y volver a probar sin la intención de utilizarlos para desarrollar teorías. Un ejemplo notable es el trabajo de Berry y Berry sobre la adopción y difusión de innovaciones de políticas públicas entre los estados de Estados Unidos (véase el capítulo 8 de este libro). Berry y Berry han usado varios enfoques para desarrollar mejores modelos.

En primer lugar, han demostrado en forma sistemática los defectos fundamentales de los modelos más utilizados y, al hacerlo, han demostrado la falta de desarrollo teórico. Por ejemplo, observan que el modelo de interacción nacional se estructura alrededor de un conjunto limitado de variables: “La probabilidad de que un estado adopte un programa es proporcional a la cantidad de interacciones que sus funcionarios hayan tenido con funcionarios de los estados que ya han adoptado estos programas”. Sin embargo, el modelo no hace diferencia entre estados. Todos los estados tienen la misma inclinación a adoptar una política. Berry y Berry señalan que si un analista no quiere realizar un supuesto tan extremo, debe entonces “introducir predicciones *a priori* sobre cuáles serán los estados que nunca adoptarán (y las razones por las cuales estos estados son “inmunes”). Es decir, el analista tendrá que recurrir a la teoría para guiar sus hipótesis sobre la conducta del estado; sin embargo, dicha teoría no existe².

En segundo lugar, Berry y Berry han demostrado en forma convincente las deficiencias de los métodos que se utilizan para probar los modelos de innovación de políticas públicas. En tercer lugar, se han involucrado en un programa de

investigación minucioso utilizando métodos más apropiados y sofisticados, especialmente el análisis histórico del caso, para desarrollar y probar modelos más complejos de innovación política. Tal como lo señalan Berry y Berry, su modelo y sus métodos han sido ampliamente adoptados y desarrollados.

Si el trabajo de Berry y Berry fuese incorporado en las teorías vigentes de procesos de políticas públicas o utilizado para desarrollar una teoría de innovación política, ¿cómo serían las teorías? Probablemente muy parecidas a las teorías que aparecen en los capítulos de este libro. Por ejemplo, muchos de los factores que Berry y Berry señalan que motivan a los estados a adoptar nuevas políticas —severidad de los problemas, elecciones, capacidad y recursos de los actores, y emprendedores políticos— aparecen en las teorías de definición de la agenda y sobre adopción/cambio de políticas públicas que se incluyen en este libro. Sin embargo, lo que aún es más significativo, ya que sugiere que los modelos de innovación de políticas públicas podrían ciertamente beneficiarse de vínculos explícitos con teorías existentes, bien desarrolladas y ampliamente utilizadas sobre el proceso de las políticas, son lo que Berry y Berry denominan variables *ad hoc*: grupos de interés, sindicatos, y otras organizaciones activas en un subsistema de políticas específico. Las variables que Berry y Berry denominan *ad hoc* son el centro de las teorías del proceso de las políticas públicas. En efecto, tal como observa Blomquist, si los estudios comparativos de políticas de estado deben capturar adecuadamente los procesos de formulación de políticas públicas, tendrán que incorporar la agencia humana en forma directa y explícita (véase capítulo 9 de este libro). En consecuencia, los modelos de innovación de políticas públicas más íntimamente vinculados con teorías bien establecidas parecerían ser muy promisorios.

Si el modelo de innovación de políticas públicas de Berry y Berry está íntimamente relacionado con la definición de la agenda y las teorías sobre cambios en las políticas públicas, ¿qué le puede ofrecer el modelo a estas teorías? Es decir, ¿puede utilizarse el modelo de innovación de políticas públicas —como los modelos en la teoría de recursos de uso común— para probar, revisar y ampliar teorías de procesos de formulación de políticas públicas? Para responder estas preguntas se requiere considerar las teorías y, en última instancia, los marcos conceptuales.

TEORÍAS

Las teorías ubican los valores en algunas de las variables identificadas como importantes en un marco conceptual, establecen las relaciones entre las variables y predicen posibles resultados. Por ejemplo, la teoría de los recursos de uso común realiza una serie de predicciones sobre la capacidad de los usuarios de recursos de organizarse y desarrollar instituciones autónomas, sobre la solidez de estas, sobre los efectos del comportamiento de los usuarios de recursos en la sustentabilidad del recurso, etc., dependiendo de los valores de las variables que definen los arreglos institucionales, las características del recurso y las características de los usuarios del recurso. Estas variables se derivan del marco del análisis y desarrollo institucional con más valores incorporados, lo que refleja la situación que ha de

explicarse. En esta sección, se compararán y contrastarán las teorías de recursos de uso común, de las coaliciones promotoras, de las construcciones sociales, de las redes de políticas, del equilibrio interrumpido y de corrientes múltiples. Los criterios son aquellos señalados por Blomquist en el examen que realizó sobre los estudios de política comparada de muchos casos. Aquellos criterios son (1) límites y alcance de la investigación, (2) modelo de individuo, (3) acción colectiva, (4) instituciones, y (5) cambio de políticas. Estos criterios representan elementos esenciales de las teorías del proceso de formulación de políticas públicas y ofrecen puntos de comparación para las seis teorías. Los criterios 1 y 2, límites y alcance de la investigación y modelo de individuo, son metodológicos y permiten un examen del alcance hasta el cual los enfoques teóricos explican los mismos fenómenos desde el mismo punto de partida, como también un examen de la amplitud de las teorías (Schlager y Blomquist 1996: 658). Los criterios 3, 4 y 5 se relacionan con los aspectos necesarios de las teorías de procesos de formulación de políticas. Si las teorías de los procesos de formulación de políticas públicas “explican de qué manera los actores políticos interesados interactúan dentro de las instituciones políticas para producir, implementar, evaluar y revisar las políticas públicas” (Schlager y Blomquist 1996: 653), entonces deben prestar especial atención a la acción colectiva de los actores, a las instituciones que proveen el contexto para esa acción, y a la manera en que las políticas cambian con el tiempo.

LÍMITES Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Las teorías que aparecen en este libro pueden dividirse en dos grupos: la teoría de los recursos de uso común y las otras. La teoría de los recursos de uso común (y otras teorías estrechamente relacionadas, como las de economías públicas locales) explica las condiciones que respaldan la autonomía de gobierno de los ciudadanos. Se presta especial atención a la variedad de arreglos institucionales que crean los ciudadanos, a la forma en que los ciudadanos modifican y revisan las instituciones, a la manera en que las instituciones están ligadas con estructuras de gobierno de mayor escala y al desempeño de los arreglos institucionales. Por lo tanto, a diferencia de las teorías y modelos de definición de la agenda y adopción de políticas públicas que se han centrado en gran medida en entornos de toma de decisiones estatales o regionales y nacionales, la teoría de los recursos de uso común se ha concentrado mayormente en entornos locales y regionales de todo el mundo. Además, la teoría de los recursos de uso común no se centra únicamente en la definición de la agenda o en la adopción de políticas, sino más bien en explicar las condiciones que respaldan la autonomía de los ciudadanos; abarca todas las etapas del proceso de formulación de políticas, desde el momento en que se proveen acuerdos políticos o institucionales (es decir, los procesos previos a la toma de decisiones y los procesos de decisión) hasta la implementación y evaluación de políticas.

Las teorías de definición de la agenda y adopción de políticas se agrupan muy bien, complementándose unas con otras, aun cuando se enfocan en distintas va-

riables en diferentes escalas, porque se centran en procesos previos a la decisión y en procesos de toma de decisiones, y en subsistemas de políticas, principalmente en los Estados Unidos, aunque se ha intentado extender las explicaciones a las democracias occidentales.

En la escala de graduación más alta se encuentra la teoría del equilibrio interrumpido. Esta teoría explica los *patrones* sistémicos de decisiones o adopciones de políticas que rodean un subsistema de políticas. Estos patrones se caracterizan por largos períodos de incrementalismo interrumpido por períodos de cambios importantes en las políticas y se generan por la interacción de personas de racionalidad limitada en entornos institucionales caracterizados por procesamientos de información paralelos y seriales. Como lo explican True *et al.*, “la intersección de las capacidades de procesamiento paralelo de los subsistemas de políticas públicas y las necesidades de procesamiento serial del sistema macropolítico son las que crean la dinámica no incremental de sacudidas que a menudo se observan en muchas áreas de políticas públicas” (véase el capítulo 6 de este libro). Las características o variables del proceso de formulación de políticas que True *et al.* utilizan para explicar los patrones de decisiones son pocos —movilizaciones de intereses, imagen de políticas y escenarios—, convirtiéndola en la más parsimoniosa de las teorías³.

La teoría de las corrientes múltiples también se centra en la definición de la agenda y en la toma de decisiones. Sin embargo, más que explicar los patrones de decisiones, la teoría intenta explicar por qué los formuladores de políticas adoptan algunas políticas y otras no. Como la teoría del equilibrio interrumpido, la respuesta está en las personas con racionalidad limitada que interactúan en entornos institucionales caracterizados por procesamiento de información paralelo y serial. Pero el proceso de formulación de políticas es relativamente complejo y tiene muchas variables. Quizás esto es porque Zahariadis (capítulo 3 de este libro) intenta explicar las adopciones de políticas particulares y no los patrones de las adopciones, lo que requiere mayor atención a la oportunidad, a la secuencia y a otros aspectos idiosincrásicos de los procesos de formulación de políticas. Como explica Zahariadis: “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”.

Al intentar explicar el cambio de políticas dentro de un subsistema de políticas durante períodos relativamente extensos, la teoría de las coaliciones promotoras también desarrolla el proceso de formulación de políticas en forma más completa. Mientras las personas con racionalidad limitada juegan un papel central para explicar el cambio de políticas, son personas con racionalidad limitada en el contexto de grupos promotores y no en arreglos institucionales caracterizados por procesamiento paralelo y serial. Además, los resultados que explica la teoría son diferentes tanto de la teoría del equilibrio interrumpido como de la teoría

de las corrientes múltiples. La teoría de las coaliciones promotoras no se ocupa de patrones de decisiones ni de adopciones de políticas particulares; más bien, trata de explicar los cambios de políticas en un subsistema durante una década o más. La mayor parte del trabajo empírico dentro de la teoría de las coaliciones promotoras se ha centrado en identificar las coaliciones promotoras midiendo los sistemas de creencias, en identificar los subsistemas de políticas y en identificar los mecanismos que promueven el cambio de políticas. Los esfuerzos más recientes han intentado generalizar la teoría más allá de los sistemas pluralistas, tales como el de los Estados Unidos (véase el capítulo 7 de este libro).

La teoría de redes de políticas tiene mucho en común con la teoría de las coaliciones promotoras, especialmente en el énfasis que pone en la configuración e interacción de coaliciones de actores dentro de una red de políticas o subsistema de políticas especial, prestando mucha menos atención a las adopciones de políticas. Sin embargo, la teoría de redes de políticas fundamenta gran parte de su explicación en arreglos institucionales y no en sistemas de creencias y actores que actúan por creencias propias. La dinámica de un subsistema de políticas particular depende de la capacidad de los actores y de su modo de interacción. El tipo de sistema de gobierno influye profundamente en ambas dimensiones. Sin embargo, los autores reconocen que además de los arreglos institucionales, otros factores influyen en la estructura y en la dinámica de los subsistemas de políticas. Los autores dicen que “como las redes de políticas varían dentro de los estados nacionales, los factores de políticas específicas o áreas específicas deben considerarse para explicar el surgimiento y la forma de las redes de políticas en determinados subsistemas de políticas”. Esos factores incluyen si las políticas alientan la movilización y la participación de intereses, los shocks exógenos tales como los cambios en tecnología y el rol de las ideas (véase capítulo 5 de este libro).

La teoría de la construcción social también tiene mucho en común con la teoría de las coaliciones promotoras, no a través de un foco en los subsistemas de políticas como la teoría de redes de políticas, sino mediante un modelo de percepciones y creencias individuales y humanas. Ambas teorías argumentan que las políticas reflejan creencias o construcciones sociales (que podrían considerarse como un subgrupo de creencias). En consecuencia, si un analista desea comprender las adopciones de políticas, debe identificar y explicar de qué manera las creencias o construcciones sociales juegan un rol en el proceso de formulación de políticas públicas. Aquí es donde las dos teorías se separan. Para la teoría de las coaliciones promotoras, las creencias son lo que asocia y mantiene unidas a las coaliciones, y son la competencia, los conflictos, y algunas veces la cooperación entre coaliciones (junto con una cantidad de otros factores), lo que produce el cambio en las políticas públicas. Es decir, la política afecta a las políticas públicas. Para la teoría de la construcción social, el diseño o el contenido de las políticas, y la forma en que los beneficios y las cargas se distribuyen depende de las construcciones sociales y del poder político de los grupos objetivo. Desde un punto de vista positivo, los grupos políticamente poderosos tienden a recoger beneficios y evitar cargas en forma

desproporcionada. Desde un punto de vista negativo, los grupos políticamente débiles tienden a soportar los pesos en forma desproporcionada y se les niegan los beneficios. A su vez, las políticas afectan la participación política de los grupos objetivo y los políticos intentan manipular las construcciones sociales para sacar ventaja. En otras palabras, las políticas públicas afectan a la política. Dado que las construcciones sociales están muy arraigadas y son resistentes al cambio, ¿de qué manera cambian las políticas públicas? La teoría de la construcción social sugiere varios caminos: por ejemplo, la ciencia puede cambiar las percepciones de los individuos o algunas políticas simplemente ser demasiado ambiciosas y desatar reacciones violentas contra ellas.

Las teorías de definición de la agenda y de toma de decisiones presentadas en este libro están estrechamente relacionadas entre sí. Aunque varían en su alcance y variables explicativas, intentan explicar procesos similares. Podría argumentarse, con razón, que son una familia de teorías. Esto plantea la pregunta de si pueden incluirse en el mismo marco conceptual. La concepción de marcos, teorías y modelos de Ostrom sugiere que sí deberían incluirse, y una de las teorías se extrae explícitamente de un marco en particular. ¿El marco de las coaliciones promotoras es capaz de englobar estas teorías? ¿Qué tienen para ofrecer las teorías al marco conceptual y viceversa? Para responder estas preguntas debe hacerse una comparación más meticulosa de las teorías, lo que se presenta a continuación, y un debate más a fondo de los marcos, que se realiza en la próxima sección. En la conclusión de este capítulo esbozaré brevemente algunas respuestas.

MODELO DE INDIVIDUO

Cada una de las teorías utiliza algún tipo de modelo de racionalidad limitada para explicar el comportamiento. Los contextos de la formulación de políticas públicas impulsan los supuestos de racionalidad limitada. La incertidumbre, la complejidad y la presión selectiva débil (Ostrom, capítulo 2 de este libro) caracterizan esos contextos. O, como lo explica Zahariadis (capítulo 3 de este libro):

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.

La variación sustancial existe, sin embargo, entre los modelos de racionalidad. La teoría de recursos de uso común, la teoría del equilibrio interrumpido y la teoría de redes de políticas utilizan un modelo similar de racionalidad limitada. En la teoría de recursos de uso común, las situaciones complejas que incluyen problemas no estructurados afectan profundamente los supuestos en cuanto a los criterios de selección, las preferencias y las capacidades de procesar información. Los individuos no son maximizadores. Por el contrario, los individuos satisfacen:

“En muchos entornos los usuarios están muy motivados para encontrar mejores soluciones a sus problemas si pueden hacerlo” (Ostrom 1990: 34). Sin embargo, la búsqueda de mejores soluciones está limitada y guiada por normas de comportamiento: “Por lo tanto, las normas de comportamiento afectan la manera en que se perciben y calculan las alternativas” (Ostrom 1990: 35). Por ejemplo, las normas de reciprocidad limitan el comportamiento oportunista. Generalmente, los individuos a quienes guía la reciprocidad, no intentan mejorar su bienestar a expensas de los demás.

Además, las situaciones complejas que involucran problemas no estructurados dan a entender que “no es significativo asumir funciones de preferencia completas de cualquier forma” (Ostrom 1990: 38). Entonces, las preferencias pueden volverse más completas a medida que los individuos adquieran una mejor comprensión de su situación con el tiempo. La capacidad de procesamiento de la información afecta hasta qué punto los individuos ganan una mejor comprensión de su situación. La capacidad de procesamiento de la información está limitada por el contexto de la situación y la información que está disponible en cualquier punto en el tiempo. Dentro de un entorno de recursos de uso común, la incertidumbre puede ser bastante importante, tanto sobre la estructura como sobre la dinámica de un recurso de uso común y sobre las acciones de los usuarios del recurso en relación con el recurso y entre sí. La incertidumbre nunca puede ser completamente eliminada. No solo ciertos procesos son impredecibles, como las precipitaciones o las enfermedades, sino que las instituciones dentro de las cuales actúan los usuarios de recursos proveen diferentes incentivos y oportunidades de aprender. Por lo tanto, “el único supuesto razonable para hacer sobre los procesos de descubrimiento y cálculo empleados es que los usuarios de recursos se comprometen en una cantidad considerable de aprendizajes de prueba y error” (Ostrom 1990: 34).

Dentro de la teoría de los recursos de uso común, los individuos pueden utilizar la información en forma estratégica y actuar en forma oportunista. Sin embargo, en la mayoría de los casos se presume que los individuos buscan y recogen información para mejorar su comprensión del mundo y disminuir sus equivocaciones: “sin embargo, con el tiempo pueden adquirir un mayor conocimiento de su situación y adoptar estrategias con mejor rendimiento” (Ostrom, capítulo 2 de este libro). Por lo tanto, los individuos dentro de la teoría de los recursos de uso común son deliberadamente racionales, pero debido a las situaciones complejas y problemas mal definidos que enfrentan, sus preferencias pueden estar pobremente estructuradas, la información con la que cuentan puede ser incompleta y, por lo tanto, aprenderán por experiencia.

El modelo de individuo encontrado en la teoría del equilibrio interrumpido es similar al encontrado en la teoría de recursos de uso común. Las preferencias son relativamente fijas y de lenta transformación. Además, la explicación se basa en las características del proceso de toma de decisiones y no en “procesos de cálculo interno”. Las características de la toma de decisiones son claves porque enmarcan el problema que enfrentan los individuos. Debido a su capacidad de procesamien-

to de información limitada los individuos no se ocupan de todas las características de una situación. Por el contrario, se ocupan de aquellas que parecen más importantes y toman sus decisiones según esas características. De acuerdo con Jones (1994: 8), “las preferencias se activan según la manera en que los individuos interpretan el contexto, y es esta combinación de preferencias y contexto el que produce la elección”.

Los individuos que se enfrentan con la misma situación en dos momentos distintos pueden tomar diferentes decisiones cada vez, no porque hayan cambiado sus preferencias ni porque tengan mejor información, sino porque cada vez ponen atención a diferentes características de la misma situación. Entonces, las características de la situación son claves para el individuo en la teoría del equilibrio interrumpido porque las características en las cuales el individuo pone su atención determinan su elección.

Este “giro” en el modelo de individuo utilizado en la teoría de los recursos de uso común no solo representa un cambio progresivo del problema sino que hace posible un uso más complejo de la información. Recordemos que el uso de información en la teoría de los recursos de uso común es sencillo. La información puede utilizarse ocasionalmente para promover el bienestar propio a costas del de otros, pero lo que es más común, la información se utiliza para actualizar la comprensión que el individuo tiene del mundo y, por lo tanto, para adoptar estrategias que hagan que el individuo tenga una mejor posición económica. Por lo tanto, si un individuo hace una elección diferente en una situación idéntica posterior, esa elección no es el resultado de cambios en las preferencias ni de cambios en la atención; es más bien el resultado de un mejor entendimiento de la situación⁴.

La información en la teoría del equilibrio interrumpido puede utilizarse para actualizar la comprensión del mundo que tienen los individuos, pero también puede usarse para volver a enmarcar una situación; es decir, la información puede utilizarse para cambiar las características de una situación a la cual los individuos prestan atención y de ese modo cambiar sus elecciones. Los marcos de referencia de los individuos pueden manipularse mediante el uso de información. Tal como Jones (1994: 23) argumentó: “La información se considera inherentemente ambigua, de modo que hay un rol muy importante de liderazgo y del emprendimiento en políticas en la elaboración de los temas... La manipulación de la información juega un papel central en forzar la atención del gobierno a los problemas”.

El modelo de individuo no está bien especificado en la teoría de redes de políticas. Sin embargo, su estrecha relación con la teoría de juegos y su dependencia de las instituciones como variables explicativas sugiere que su modelo de toma de decisiones sería similar al de la teoría de los recursos de uso común o al de la teoría del equilibrio interrumpido.

El modelo de individuo que se encuentra en la teoría de las coaliciones promotoras tiene racionalidad limitada, exactamente como en las teorías que se debatieron previamente. Sin embargo, las similitudes terminan allí. En lugar de centrarse en la estructura de la situación para explicar la toma de decisiones individual, la teoría

de las coaliciones promotoras identifica en forma empírica el mundo interno de los individuos y lo utiliza para explicar la acción individual. Las partes del mundo interior que se verifican empíricamente son los sistemas de creencias. Los sistemas de creencias son un conjunto de valores básicos, supuestos causales y percepciones de problemas (Sabatier 1988: 139). Son los sistemas de creencias y no las características de la situación los que determinan las elecciones y acciones individuales. Actuando sobre la base de sus creencias, los individuos forman coaliciones y presionan para hacer que sus creencias se materialicen en políticas públicas.

Los sistemas de creencias, al igual que las capacidades limitadas de procesamiento de información, afectan el modo en que los individuos adquieren, utilizan e incorporan la información. Los sistemas de creencias pueden actuar como filtros de información porque los individuos resisten o rechazan la información que desafía sus creencias básicas e incorporan fácilmente toda aquella información que las respalde. Además, la información puede utilizarse de varias maneras: desde para convencer a los demás de que la postura de alguna persona es correcta hasta para mantener la solidaridad entre los miembros de la coalición.

Los autores del capítulo sobre la teoría de la construcción social no identifican explícitamente el modelo de individuo subyacente, pero es razonable suponer que sería similar al de la teoría de las coaliciones promotoras (véase el capítulo 4 de este libro). Los orígenes de las construcciones sociales son en su mayoría parecidos a los sistemas de creencias de los individuos. Como los sistemas de creencias, las construcciones sociales influyen en las elecciones y acciones individuales. Por lo tanto, el modelo de toma de decisiones dentro de la teoría de la construcción social requiere personas que respondan y utilicen símbolos, con creencias que filtren la información, y que actúen según sus preferencias; de lo contrario, las construcciones sociales tendrían muy poco poder de permanencia y, en consecuencia, un bajo poder explicativo.

El individuo de la teoría de las corrientes múltiples está firmemente arraigado en el individuo con racionalidad limitada de Simon y en el modelo de elección del cesto de basura (Zahariadis, capítulo 3 de este libro). Por lo tanto, aunque cada modelo comienza en un punto de inicio similar, varios de los modelos divergen para presentar giros interesantes y útiles sobre el modelo de racionalidad limitada del individuo. El individuo con racionalidad limitada de Ostrom es un “actualizador” en un mundo complejo, y también lo es para Adam y Kresei. El individuo con racionalidad limitada para True, Baumgartner y Jones es un “asistente selectivo”. El individuo para Sabatier y Weible es un “creyente”, como probablemente lo sea para Ingram, Schneider y deLeon. Para Zahariadis como para Simon, el individuo es un “individuo que busca la satisfacción de sus objetivos”.

LA ACCIÓN COLECTIVA

El cambio político se da como resultado de la acción colectiva. Como cada teoría se basa en un modelo de individuo, es importante la forma en que se unen los individuos, cómo se organizan y cómo promueven cambios de políticas. Las teorías

difieren sustancialmente en sus explicaciones de la acción colectiva. La teoría de las corrientes múltiples presta una mínima atención a la acción colectiva como proceso de unión de los individuos para lograr un fin común. Por el contrario, la teoría se enfoca en los papeles críticos que juegan determinados individuos o los emprendedores de políticas, y en las condiciones que apoyan la amplia acción colectiva que conlleva a cambios importantes de políticas. Tal como lo dijo Kingdon (1994: 220-221): “Una propiedad positiva de esta descripción de cambio de agenda que involucra la actividad emprendedora es que da sentido a las teorías de los “grandes hombres” de la historia... Los emprendedores de políticas no controlan los acontecimientos pero pueden anticiparlos y en cierta medida moldearlos de acuerdo con sus propósitos”. Las condiciones que respaldan el surgimiento de una acción colectiva amplia son aquellas que respaldan la combinación de los acontecimientos y las actividades de los emprendedores de políticas.

Al igual que la teoría de las corrientes múltiples, la teoría del equilibrio interrumpido presta atención a los emprendedores de políticas. Las acciones y las estrategias de los formuladores de políticas juegan un papel crítico en la explicación del cambio de políticas. Sin embargo, el cambio no ocurre únicamente por las acciones de personas bien posicionadas. El cambio también ocurre por la acción colectiva, ya sea que dicha acción involucre movilizaciones de masas, varios grupos de interés o grupos de formuladores de políticas. Sin embargo, en lugar de examinar el surgimiento de grupos y los mecanismos de coordinación utilizados para promover la acción colectiva, la teoría del equilibrio interrumpido examina el “residuo” de la acción colectiva, como, por ejemplo, los cambios en las imágenes de la política y los cambios de escenarios. En otras palabras, la teoría del equilibrio interrumpido no presta atención a la forma en que los intereses se organizan entre sí, sino que presta atención a las consecuencias de dicha organización y actividad.

Algo muy parecido puede argumentarse para la teoría de las redes de políticas. La acción colectiva por parte de los actores se da por sentada y el foco se centra en la distribución de poder entre los actores. Como explican los autores: “Para caracterizar una red nos interesa la distribución de capacidades más que el grupo de actores, es decir, la *estructura de poder* dentro de un subsistema de políticas... Esta dimensión se interesa sobre todo en si el poder está *concentrado* en manos de un actor o coalición de actores dominante, o si es *compartido* entre actores o coaliciones de actores” (Adam y Kriesi, capítulo 5 de este libro).

La teoría de las coaliciones promotoras, la teoría de la construcción social y la teoría de los recursos de uso común prestan especial atención a la acción colectiva aunque de manera diferente. La teoría de las coaliciones promotoras presta mucha atención a los temas de acción colectiva debido a la definición de coalición de la teoría. Además, se supone que las coaliciones no existen; su existencia debe ser verificada empíricamente mediante la identificación de un sistema de creencias de una coalición y mediante la demostración de acciones coordinadas entre los miembros de la coalición. La versión inicial de la teoría no prestaba atención a los

procesos de acción colectiva, sino que suponía que los individuos que compartían creencias actuarían en forma colectiva para hacer realidad esas creencias. Los creadores de la teoría han incorporado recientemente conceptos e hipótesis diseñadas para abarcar el surgimiento y la continuación de la acción colectiva. Como observan Weible y Sabatier (véase capítulo 7 de este libro), la teoría sugiere tres posibles explicaciones para la acción colectiva: “En primer lugar, los costos de transacción para participar en una coalición son relativamente bajos comparados con otras formas de comportamiento colectivo, debido a los sistemas de creencias compartidas, altos niveles de confianza y voluntad de distribuir los costos en forma justa. En segundo lugar, los beneficios percibidos por participar en una coalición son exagerados, especialmente cuando los participantes experimentan el recurso del diablo en situaciones de mucho conflicto... En tercer lugar, el nivel de coordinación dentro de una coalición varía de fuerte (por ejemplo, el desarrollo de un plan común y su implementación) a débil (por ejemplo, monitorear las actividades de aliados y responder con estrategias complementarias)”. También observan que ninguna de las tres explicaciones ha sido probada empíricamente. Este es un defecto importante en el desarrollo de la teoría, no solo porque la acción colectiva juega un papel central en la definición de las coaliciones promotoras, sino porque explicar el cambio en el tiempo requiere prestar atención a la acción. La acción colectiva es un eslabón crítico entre las creencias y los resultados, y en la actualidad ese eslabón está faltando.

La teoría de la construcción social ofrece explicaciones de los patrones de acción colectiva, es decir, cuáles poblaciones objetivo son las que tienen más posibilidades de ser políticamente activas y participar en los procesos políticos y cuáles no. La participación política se basa en gran medida en las políticas públicas y en su diseño. Tal como explican Ingram *et al.*, “los diseños de políticas afectan la participación mediante reglas de participación, mensajes transmitidos a las personas, recursos como dinero y tiempo, y las propias experiencias con las políticas según las transmiten los trabajadores sociales, la policía o los organismos públicos”. En conjunto, las poblaciones objetivo que son políticamente poderosas (ya sea vistas positiva o negativamente) son las beneficiarias de las políticas que los alientan a participar activamente. Las poblaciones objetivo que no son políticamente poderosas (ya sea vistas positiva o negativamente) están sujetas a políticas que las desalientan a participar. Hay que reconocer que esta explicación de la acción colectiva es algo limitada. Por ejemplo, no puede justificar las veces en que aquellos políticamente menos poderosos se movilizan y se vuelven políticamente activos, aunque esto suceda pocas veces. Además, las predicciones no son especialmente esclarecedoras. Lo que se necesita es identificar más claramente la influencia de construcciones sociales positivas y negativas en la participación política.

El eje de la teoría de los recursos de uso común es una explicación de la acción colectiva que desafía aquellas encontradas en tres modelos diferentes pero dominantes: la tragedia de los bienes comunes, el dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva (Ostrom 1990). Estos tres modelos realizan suposiciones impor-

tantes sobre la incapacidad de los individuos de cooperar para lograr resultados superiores a los que lograrían en forma individual. La teoría de los recursos de uso común desafía esos importantes supuestos. Sin embargo, no supone que las personas actuarán en forma conjunta, en particular si comparten varias creencias comunes. Por el contrario, plantea un conjunto de atributos del recurso y de los usuarios que apoyan la acción colectiva e inhiben el comportamiento de polizón. Los atributos de los recursos de uso común son los siguientes:

1. Mejora viable: las condiciones de los recursos no están ni en un punto de deterioro tal como para que sea inútil la organización, ni son tan poco utilizadas como para que la organización resulte poco ventajosa.
2. Indicadores: están frecuentemente disponibles los indicadores confiables y válidos de la condición del sistema de recursos a un costo relativamente bajo.
3. Previsibilidad: el flujo de las unidades de recursos es relativamente previsible.
4. Extensión en el espacio: el sistema de recursos es lo suficientemente pequeño, dada la tecnología de transporte y comunicación en uso, como para que los usuarios desarrollen conocimientos de límites externos y microambientes internos (Ostrom 2000: 40).

Los atributos de los usuarios incluyen:

1. Prominencia: los usuarios dependen del sistema de recursos para una mayor porción de su sustento o de otra actividad de importancia.
2. Entendimiento común: los usuarios comparten una imagen sobre la forma en que funciona el sistema de recursos... y de cómo sus acciones afectan a cada uno de ellos y al sistema de recursos.
3. Bajo porcentaje de descuento: los usuarios utilizan un porcentaje de descuento lo suficientemente bajo en relación con los beneficios futuros que se lograrán del recurso.
4. Confianza y reciprocidad: un usuario confía en que los demás usuarios mantendrán las promesas y se relacionan entre sí con reciprocidad.
5. Autonomía: los usuarios pueden determinar las normas de acceso y uso sin que las autoridades externas las cancelen.
6. Experiencia organizativa previa y liderazgo local: los usuarios han incorporado al menos la mínima capacidad de organización participando en otras asociaciones locales o estudiando la forma en que los grupos vecinos se han organizado (Ostrom 2000: 40).

Por último, la teoría de los recursos de uso común no insiste tanto en que el actuar de los emprendedores de políticas sea lo que suscita la acción colectiva. Aunque los emprendedores fácilmente encajan dentro de la teoría, se presta más atención a otros factores, a factores que posiblemente fomentan la aparición del

espíritu emprendedor así como de la acción colectiva. Por lo tanto, en lugar de asumir que los individuos pocas veces cooperan, o que los individuos generalmente cooperan, o que la acción colectiva depende de las acciones de un emprendedor, la teoría de los recursos de uso común se centra en las características del mundo físico, la comunidad y las normas de uso para explicar la acción colectiva.

INSTITUCIONES

Las teorías no solo proveen diferentes tratamientos de la acción colectiva sino también del contexto dentro del cual actúan los individuos: el ambiente institucional. La teoría de la construcción social presta poca atención a las instituciones, aunque en el “marco” presentado en la figura 4.1 hay una categoría titulada “Instituciones y cultura”. Las subcategorías tratan los aspectos de la cultura sin incluir arreglos institucionales. Los arreglos institucionales tampoco aparecen en la lista de propuestas. El único punto en el que las instituciones aparecen explícitamente es en el diseño de políticas. Los diseños de políticas son diseños para arreglos institucionales entre otras cosas, pero la manera en que los aspectos institucionales de los diseños de políticas contribuyen a las explicaciones del proceso de formulación de políticas o de las adopciones de políticas se interpreta de manera muy exhaustiva. Los diseños de políticas promueven o inhiben la participación política. No se incluyen los escenarios institucionales más abarcativos. Por lo tanto, las diversas formas en que las instituciones aparecen en otras teorías, como sistemas de gobierno, estructuras de subsistemas de políticas, diferentes tipos de escenarios, etc. no se encuentran en la teoría de la construcción social. En consecuencia, esta puede ser un área de investigación lista para concentrar mayores esfuerzos. Por ejemplo, ¿a qué tipos de sistemas de gobierno se aplica la teoría? O ¿de qué manera los subsistemas de políticas estructurados de manera diferente limitan y dan forma a las construcciones sociales?

La teoría de las corrientes múltiples presta muy poca atención a los arreglos institucionales. El enfoque sigue siendo principalmente sobre el comportamiento individual y los factores de comportamiento que afectan la elección individual, y se presta poca atención al contexto institucional en el que se toman las decisiones. Por ejemplo, la corriente de políticas es la más dispuesta y la más tendiente a abarcar los arreglos institucionales. También es la que tiene más posibilidades de hacerlo como parte de la explicación. Sin embargo, esta corriente está compuesta por el “ánimo nacional, las campañas de grupos de presión y la rotación administrativa o legislativa” (Zahariadis, capítulo 3 de este libro)⁵. Incluso Zahariadis la perfeccionó combinando las tres variables en una ideología de partidos gobernantes, pero no abarca los arreglos institucionales aunque su perfeccionamiento fue provocado por su ampliación de la teoría de las corrientes múltiples para abarcar más gobiernos que el de los Estados Unidos.

Además, el foco sobre los emprendedores de políticas trae aparejado, en forma muy indirecta, los arreglos institucionales. Las posiciones institucionales de los emprendedores afectan su capacidad de unir las corrientes con éxito: “Los cargos

administrativos o partidarios más altos aumentan el acceso y la influencia potencial sobre los tomadores de decisiones” (Zahariadis, capítulo 3 de este libro). Además, la posición institucional afecta el acceso y la elección de las estrategias que tiene un emprendedor para unir las corrientes.

El desarrollo posterior sobre la forma en que las comunidades están estructuradas ha llevado a la incorporación de instituciones dentro de la corriente de las políticas públicas. Zahariadis (1997: 21-22) sostiene que la estructura de las comunidades de políticas dentro de la corriente de propuestas afecta la trayectoria de las políticas, es decir, si se desarrollan de manera rápida y si llegan a tener importancia en forma inmediata. Las redes menos integradas tienden a ser mayores, más abiertas y más competitivas, permitiendo que innovaciones importantes de políticas lleguen a la cima con entusiasmo mucho más rápidamente. Las redes altamente integradas tienden a ser más pequeñas, consensuadas y cerradas, limitando el surgimiento de innovaciones en las políticas públicas.

La incorporación de la estructura institucional en la corriente de la política permitiría a la teoría captar rasgos críticos de estructuras de gobierno específicas y continuar el trabajo de Zahariadis de generalizar la teoría para diferentes sistemas de gobierno. Tal como lo demuestran la teoría de las coaliciones promotoras, la teoría de los recursos de uso común y la del equilibrio interrumpido, los diferentes escenarios (es decir, los distintos arreglos institucionales), incluso dentro de un único sistema de gobierno, afectan considerablemente el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas. Si se aclararan las estructuras institucionales de los diferentes escenarios se permitiría que la teoría de las corrientes múltiples identificara mejor los variados procesos de la corriente política y la manera en que los diferentes procesos afectan la unión de las corrientes. Por último, definir la estructura institucional dentro de la cual las corrientes se unen y mediante la cual ocurren los cambios importantes de políticas públicas permitiría hacer comparaciones coherentes y controladas entre varias políticas.

En la teoría del equilibrio interrumpido, los arreglos institucionales juegan un papel significativo en el cambio importante de políticas. Los arreglos institucionales aparecen en varias coyunturas diferentes. En primer lugar, la estructura de los sistemas de gobierno establece el contexto general que afecta la toma de decisiones políticas. El sistema político de los EE.UU. de “instituciones independientes, la superposición de jurisdicciones y el acceso relativamente abierto a las movilizaciones” respalda el estancamiento de las políticas (True, Jones y Baumgartner, capítulo 6 de este libro). Quienes desafían las políticas deben superar una cantidad de puntos de veto a fin de lograr la adopción de sus políticas preferidas. Por el contrario, “una vez que la movilización está en marcha, los límites jurisdiccionales difusos que separan las diversas instituciones superpuestas de gobierno permiten que muchos actores gubernamentales se involucren en una nueva área de políticas públicas” (True *et al.*, en este libro). Por lo tanto, la mayoría de las veces la actividad de las políticas públicas ocurre dentro de los subsistemas de políticas que permiten ajustes, pero no un cambio importante de las políticas.

Cuando el procesamiento del subsistema de políticas se quiebra, son las instituciones macropolíticas las que tratan los problemas de las políticas públicas: el Congreso y el presidente. Es en esas instituciones donde tienden a ocurrir los cambios importantes.

En segundo lugar, dentro de un sistema de gobierno, frecuentemente hay varias jurisdicciones que controlan o tienen el potencial para comprometerse en la toma de decisiones en torno a un tema de políticas públicas. Una forma de controlar una política es controlar la jurisdicción que supervisa dicha política pública. A la inversa, una estrategia clave para instigar el cambio de políticas es tratar de cambiar jurisdicciones o hacer que los participantes de otros escenarios se involucren en el tema de la política pública. Como sostuvieron Baumgartner y Jones (1991: 1047): “Cada escenario tiene consigo un sesgo de toma de decisiones, porque difieren tanto los participantes como las rutinas de toma de decisiones. Cuando el escenario de una política pública cambia, como ocurre muchas veces, aquellos que dominaron previamente el proceso de las políticas pueden ser la minoría, y los perdedores de antes pueden transformarse en actuales ganadores”.

Las instituciones no solo establecen el marco general dentro del cual se toman las decisiones sino que juegan además un papel crítico en la definición de las estrategias de los individuos y de los grupos, en la medida en que aquellos actores políticos buscan personas receptivas que tomen decisiones y escenarios en donde se tomen las decisiones. En consecuencia, los arreglos institucionales pueden afectar la magnitud de las interrupciones en las políticas públicas.

Los arreglos institucionales juegan un papel importante en la explicación de la estructura y dinámica de los subsistemas de políticas, como también en los cambios de creencias y políticas públicas en la teoría de las coaliciones promotoras. Los subsistemas de políticas están formados y limitados por el sistema de gobierno mayor. Un agregado reciente al marco, las estructuras de oportunidad de las coaliciones, permite una incorporación explícita de las características institucionales claves en la teoría. Las estructuras de oportunidad de las coaliciones son una combinación de características culturales e institucionales. Las características institucionales incluyen el grado de consenso necesario para el cambio de políticas y la apertura del sistema político. Ambas variables están directamente relacionadas con los arreglos institucionales que definen los sistemas de gobierno y ambas afectan la estructura y el funcionamiento de los subsistemas de políticas.

Otro agregado al marco que tiene implicancias para los efectos de las instituciones sobre el predominio y la influencia de las coaliciones dentro de un subsistema de políticas son los recursos de las coaliciones. Uno de los recursos es la autoridad legal formal para tomar decisiones de políticas. Como explican Sabatier y Weible, “las estrategias más importantes para las coaliciones incluyen colocar a los aliados en posiciones de autoridad legal mediante elecciones o designaciones políticas, así como lanzar campañas políticas para persuadir a funcionarios con autoridad legal”. La posición legal y los recursos pueden hacer que una coalición tenga mucha influencia más allá de sus números.

Una mayor atención a los arreglos institucionales puede ayudar a corregir las deficiencias de la acción colectiva de la teoría. Los arreglos institucionales afectan fundamentalmente las elecciones de estrategias y escenarios de los individuos al menos de dos maneras. En primer lugar, el contexto institucional dentro del cual las coaliciones deciden sus estrategias y eligen los escenarios en donde perseguir sus políticas, afecta sus acciones. La elección de estrategias de una coalición dependerá de la cantidad de puntos políticos de acceso desde los cuales influir en un organismo y, por lo tanto, será diferente en el caso de un subsistema de políticas dominado por una comisión independiente que en el de un organismo del ejecutivo dirigido por un político designado. Además, la estructura institucional compromete la facilidad con la cual las coaliciones pueden moverse entre los distintos niveles de acción en búsqueda del cambio en las políticas públicas. Desde las reglas que gobiernan la ubicación de iniciativas en las votaciones, a las reglas que gobiernan la forma en que los organismos públicos realizan audiencias públicas y hasta las reglas que gobiernan los derechos necesarios para presentar una demanda, los arreglos institucionales afectan el atractivo de varias estrategias. En segundo lugar, las posiciones institucionales de los miembros de una coalición influyen en las elecciones de estrategias y escenarios y la capacidad de acción colectiva de las coaliciones.

La teoría de las redes de políticas y la teoría de los recursos de uso común prestan más atención a los arreglos institucionales que a los otros enfoques. Para ambas teorías, los arreglos institucionales son variables explicativas fundamentales. En la teoría de las redes de políticas públicas, los tipos de estructuras de gobierno influyen mucho en los subsistemas de políticas. Como explican Adam y Kriesi: “El contexto nacional puede relacionarse en forma sistemática con la distribución de poder y el tipo de interacción dentro de los subsistemas de políticas, es decir, con las dos dimensiones de nuestra tipología de redes. De esta manera, la *estructura institucional nacional formal* influye en ambos aspectos claves de las redes de políticas” (capítulo 5 de este libro). Los autores también reconocen que los arreglos institucionales afectan la dinámica de la implementación de políticas; sin embargo, esa parte de la teoría requiere un mayor desarrollo. “Combinar las tipologías de las dos arenas en una única arena es una tarea fundamental para la especificación de las condiciones del contexto político nacional con el que cuentan las redes de políticas” (capítulo 5).

Ostrom (capítulo 2 de este libro) define a las instituciones como “los conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes organizadas por reglas, normas y estrategias”. Las instituciones juegan dos papeles fundamentales en la teoría de los recursos de uso común. En primer lugar, las instituciones proveen la estructura dentro de la cual los individuos interactúan y los incentivos que tienen los individuos al hacer elecciones de acciones. En segundo lugar, cuando los individuos intentan lograr mejores resultados, se vuelcan a las instituciones de elección colectiva y/o elección constitucional para cambiar las instituciones en el nivel operacional. En otras palabras, los individuos usan las

instituciones para intentar cambiar las reglas de juego a fin de conseguir mejores resultados. La teoría de los recursos de uso común pone todo el peso de la explicación principalmente en las instituciones.

Las instituciones son tratadas en un nivel micro dentro de la teoría de recursos de uso común. Las reglas individuales, clasificadas por medio del marco del análisis y desarrollo institucional se identifican minuciosamente ya que es mediante la configuración de las reglas, las características del sistema físico y la cultura que se desarrollan las explicaciones y en donde se basan las predicciones. Tal como lo demuestra Ostrom, este enfoque ha sido muy productivo y exitoso al explicar la aparición y el mantenimiento de instituciones autogobernantes para la administración de recursos de uso común.

Sin embargo, un enfoque micro sobre las instituciones hace que la teoría de los recursos de uso común sea inusualmente compleja. En primer lugar, en cualquier situación de acción dada, salvo por la más simple, hay cientos de reglas en funcionamiento y los participantes pueden potencialmente apelar a ellas. Por cierto, los participantes no pueden ocuparse de todas las reglas al mismo tiempo, menos aún el analista. Aunque los participantes pueden tener una idea de las reglas a las que acuden en cualquier momento dado, y de las reglas a las que pueden apelar en circunstancias de cambio, el analista externo no puede hacerlo. Entonces, el analista queda desorientado al tratar de identificar e interpretar las reglas.

En segundo lugar, la difícil posición del analista se acrecienta además por la naturaleza configurativa de las reglas. Como Ostrom (capítulo 2 de este libro) señala: “El impacto de un tipo de regla en los incentivos y en el comportamiento con frecuencia depende de la configuración de otras reglas... Se debe conocer el valor de otras variables en lugar de simplemente afirmar que se mantienen constantes”. Para que un analista trate de entender una situación, no solo debe identificar las numerosas reglas que estructuran una situación de acción sino que debe llegar a comprender las relaciones configurativas entre esas reglas, especialmente si tiene la intención de hacer recomendaciones importantes sobre políticas públicas.

Desafortunadamente, el marco del análisis y desarrollo institucional del que surge toda esta complejidad y la teoría de los recursos de uso común no proveen pautas que dirijan al analista hacia algunas reglas en particular y no hacia otras. Es decir que no hay reglas generales para guiar al analista en esta complejidad. El sentido común y la perseverancia son las mejores herramientas del analista.

CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por definición, los marcos conceptuales, teorías y modelos del proceso de las políticas deben explicar los cambios en las políticas públicas. Cada una de las teorías se enfrenta al cambio de políticas públicas de manera ligeramente diferente. Todas las teorías intentan explicar cambios importantes, con excepción de la teoría de recursos de uso común.

Las corrientes múltiples, el equilibrio interrumpido y las coaliciones promotoras señalan tipos similares de eventos y factores que preparan el terreno para

cambios de políticas importantes. Estos factores incluyen eventos dramáticos o crisis, cambios en las coaliciones de gobierno y renovación administrativa y legislativa, aunque la teoría de las coaliciones promotoras ha comenzado a prestar atención a los eventos o situaciones endógenas a un subsistema de políticas como fuentes de cambio de políticas públicas.

Intervienen fuerzas macropolíticas para llevar un problema a la agenda gubernamental. Una vez que está en la agenda, un tema puede, o no, cobrar dinamismo (True *et al.*, en este libro). En las teorías de las coaliciones promotoras y del equilibrio interrumpido, el cambio de políticas depende de lo que ha ocurrido en torno al asunto durante bastante tiempo. Aunque puede parecer que un cambio importante ocurre de la noche a la mañana, es precedido por una serie de acontecimientos, actividades y hechos que pueden prolongarse durante varias décadas. La aparición en la agenda gubernamental es el resultado de un largo proceso de cambio, en el cual las imágenes políticas cambian y los sistemas de creencias se fusionan.

Aun si ha ocurrido esta intensificación, no garantiza un cambio importante. Mucho se explica, al menos por ahora, por descubrimientos fortuitos. En la teoría de las corrientes múltiples, los descubrimientos fortuitos giran alrededor de la habilidad de los emprendedores políticos para identificar ventanas de oportunidad que les permitirían unir con éxito las corrientes. La teoría de las coaliciones promotoras plantea un argumento similar. Quienes proponen el cambio de políticas deben reconocer y explotar oportunidades de cambio. En la teoría del equilibrio interrumpido, las oportunidades de cambio dependen de que un sistema de políticas experimente una retroalimentación positiva. “Como los terremotos y los derrumbes, las interrupciones políticas pueden precipitarse por un gran golpe o por hechos de menor importancia...” (True *et al.*, en este libro). ¿Es posible predecir qué golpe o hecho de menor importancia promoverá un cambio rápido? Según True *et al.* no se puede predecir. Como teoría, el equilibrio interrumpido puede hacernos esperar que esas interrupciones ocurran y que la magnitud del cambio esté relacionada con la frecuencia en que ocurren, pero no nos ayudarán a hacer predicciones específicas sobre cuestiones de políticas públicas en particular.

En un agregado reciente a la teoría de las coaliciones promotoras, Sabatier incluyó shocks internos y acuerdos consensuados como fuentes de cambio internas en un subsistema de políticas. Los shocks internos pueden pensarse como sucesos que captan atención, y los acuerdos consensuados a menudo ocurren cuando un subsistema de políticas se caracteriza por un empate forzado. Un empate forzado ocurre cuando el statu quo es inaceptable, haciendo que las coaliciones sean receptivas al cambio de políticas. En relación con los dos nuevos agregados, se desarrollan hipótesis contrastables.

La teoría de las redes de políticas relaciona el tipo de cambio de políticas con los tipos de interacciones entre los actores de una red. Por ejemplo, las redes caracterizadas por poder concentrado en un único actor o coalición de actores y relaciones conflictivas tienden en forma moderada a experimentar un cambio importante en las políticas públicas. Sin embargo, las redes caracterizadas por

concentración de poder y relaciones de negociación tienen un potencial para el cambio incremental de bajo a moderado. Las hipótesis relativas a los tipos de cambios de políticas entre redes estructuradas en forma diferente requieren ser bien probadas, lo que aún no se ha hecho.

La teoría de la construcción social trata el cambio de políticas de dos maneras. En primer lugar, las políticas ambiciosas pueden promover tanta movilización y oposición que ocurren cambios importantes de políticas. Esto puede suceder de dos maneras. Una población objetivo estructurada en forma positiva y políticamente poderosa puede recibir un nivel de beneficios tan desproporcionado que llega a verse como una burda injusticia que promueve esfuerzos de corrección. Otra forma de extralimitarse se refiere al alcance de una política. Las personas que tienen poder político pueden incluirse en la población objetivo que es tratada severamente por una política. Utilizando su poder político para movilizar, intentarán invalidar las políticas al menos en lo que corresponde a ellas. En segundo lugar, hay cierta dependencia de patrones establecidos en las políticas públicas para los grupos objetivo, especialmente los privilegiados y desviados. Aun si se adoptara una política que contradijese el patrón establecido de políticas para ese grupo, sería revisado eventualmente para adaptarlo mejor a ese grupo. Como dicen los autores, “cuando se imponen cargas a grupos privilegiados, es más probable que los recursos de poder y las construcciones positivas de dichos grupos desencadenen una contramovilización, resistencia en la implementación, desafíos legales y otras defensas en general, no disponibles para los dependientes o desviados”. En cambio, “la tolerancia política para proveer cosas buenas a malas personas en nombre de tratar el delito como una enfermedad es muy baja y tiende a caracterizarse por rendimientos marginales decrecientes. Dichas políticas se quedarán rápidamente sin apoyo y/o producirán oposición, llevando a un cambio pluralista de tipo equilibrado”. No queda claro por qué se impondrían cargas a los grupos privilegiados y beneficios a los grupos desviados, aunque la explicación probablemente recaiga en cambios temporales en las construcciones sociales. Téngase en cuenta que la teoría permanece fiel a la forma; como las políticas (y las construcciones sociales) explican la política, las políticas (y las construcciones sociales) explican el cambio en las políticas públicas.

La teoría de los recursos de uso común trata el cambio en las políticas públicas o el cambio institucional más que nada como un proceso incremental. El suministro de instituciones es un proceso iterativo. Los usuarios invierten en pequeños cambios y construyen sobre ellos. Ostrom (1990) sostuvo que aunque la situación de acción puede cambiar considerablemente con el tiempo, el cambio sustancial tiende a ser la acumulación de pasos incrementales.

Comparando las teorías mediante el uso de un grupo de criterios bien establecidos se revelan muchos puntos en común con las teorías de definición de la agenda y adopción de políticas públicas. Comparten límites y alcances similares, si bien no idénticos —patrones de decisiones de políticas, particulares adopciones de políticas, cambio en las políticas públicas durante largos períodos y patrones de

políticas entre todas las poblaciones objetivo. Comparten modelos del individuo similares, aunque no idénticos —todos basados en alguna forma de racionalidad limitada. Cada uno presta atención a la acción colectiva y a las instituciones, aunque aquí es probablemente donde más difieren las teorías. Por ejemplo, la teoría de las coaliciones promotoras requiere la especificación de mecanismos de acción colectivos, mientras que la teoría del equilibrio interrumpido supone que la acción colectiva ocurre mientras se buscan sus consecuencias. Además, todas las teorías se ocupan del cambio en las políticas públicas con una considerable superposición de los mecanismos utilizados para justificarlo.

Estas teorías están relacionadas pero ¿lo están en el sentido que sugiere Ostrom en su debate sobre marcos conceptuales, teorías y modelos? ¿Tienen los modelos de innovación en las políticas públicas algo con que contribuir a las teorías de definición de la agenda y de adopción de políticas? ¿Están las teorías lo suficientemente relacionadas como para incluirse en un único marco conceptual?

MARCOS CONCEPTUALES

Todas las teorías y modelos presentados en este libro derivan de algún tipo de marco conceptual, aunque no todos se identifican en forma explícita. Esta sección se dedica específicamente a comparar los marcos indicados. Los criterios utilizados son principalmente comparativos, no son criterios de evaluación. Los criterios para comparar los marcos no están bien desarrollados. Tal como lo afirma Ostrom (capítulo 2 de este libro), “las diferencias entre los marcos, las teorías y los modelos ni siquiera son reconocidas en forma general”. Los criterios son (1) tipos de actores, (2) desarrollo de clases generales de variables y relaciones entre ellas, (3) unidades de análisis y (4) niveles de análisis.

TIPOS DE ACTORES

Los capítulos que explícitamente presentan marcos son los de Ostrom (capítulo 2) y Sabatier y Weible (capítulo 7). Blomquist (capítulo 9) identifica el modelo de Hofferbert para el estudio comparativo de formulación de políticas como un marco dominante en las publicaciones sobre políticas comparadas del estado y este también se incluirá.

Los marcos conceptuales deben especificar quién motiva la acción o el cambio. Deben hacerlo si quieren proporcionar una base para el desarrollo de la teoría. Las teorías que dan explicaciones y no solo ofrecen descripciones, cuentan por qué los actores actúan y para qué lo hacen. Varios candidatos pueden ocupar el rol de actor, pero estos marcos tienen un tipo común de actor; cada marco conceptual plantea al individuo como el motivador de la acción. Por lo tanto, las teorías y los modelos bien desarrollados que derivan de los marcos conceptuales requieren que se hagan supuestos sobre el comportamiento del individuo y sobre por qué estos actúan de la forma en que lo hacen. El marco del análisis y desarrollo institucional más claramente especifica al individuo como actor y plantea un conjunto

de variables generales que estructuran al individuo. Una teoría basada en el marco del análisis y desarrollo institucional debe al menos identificar la estructura de preferencias, los tipos generales de selección de criterios, los niveles y tipos de información que posiblemente tenga un individuo, etc.

Aunque los marcos restantes no identifican las variables generales que estructuran al individuo de forma tan explícita como lo hace el marco del análisis y desarrollo institucional, el marco de las coaliciones promotoras ciertamente lo hace bastante bien. El individuo está estructurado por un conjunto de creencias ordenadas jerárquicamente, la capacidad de procesar información y un conjunto de objetivos o preferencias. Nótese que el marco de las coaliciones promotoras no requiere un modelo de individuo específico, al igual que el marco del análisis y desarrollo institucional no supone un modelo específico. Las variables son tan generales que podrían utilizarse varios modelos diferentes de individuos.

El marco Hofferbert propone al individuo como actor. Para Hofferbert (1974), la etapa final antes de la adopción de políticas es un comportamiento de elite. Sin embargo, el comportamiento de elite constituye uno de los aspectos menos desarrollados del marco. Hofferbert no identificó las variables que podrían utilizarse para representar el concepto en forma adecuada (Hofferbert 1974; Mazmanian y Sabatier 1984). Como Blomquist señaló, muchos modelos que derivan del marco no intentan representar acciones individuales.

DESARROLLO VARIABLE

Además de postular actores, los marcos conceptuales también plantean clases generales de variables que estructuran, obligan, guían y tienen influencia sobre las acciones que toman los actores. Una vez más, el marco del análisis y desarrollo institucional, junto con el marco de las coaliciones promotoras, provee las clases mejor desarrolladas de variables. Las clases de variables mejor desarrolladas dentro del marco del análisis y desarrollo institucional son aquellas que constituyen la arena de acción. Las teorías que derivan del marco deben ocuparse de los participantes, los cargos que ocupan, las acciones que toman, la información que poseen, los resultados que se logran y la distribución de los costos y beneficios de esos resultados. Algunas de las clases de variables que estructuran la situación de acción están un poco menos desarrolladas. Aunque las reglas en uso están claramente bien definidas y completas, las características del entorno físico y de la comunidad no lo están. Ostrom señaló los problemas de exclusión, rivalidad y almacenamiento como características importantes del entorno físico, aunque sin duda existen más. Como sugiere Ostrom, “los analistas que diagnostican problemas de recursos deben ser sensibles a la gran diferencia que existe entre los escenarios de recursos y la necesidad de confeccionar reglas para las diversas combinaciones de atributos en lugar de tratar de lograr una supuesta uniformidad en todos los recursos en un sector en particular dentro de un país” (capítulo 2 de este libro). Ninguna variable se desarrolla para calificar las características

claves de una comunidad, aunque Ostrom sugiere cosas como normas de comportamiento, entendimientos compartidos y homogeneidad de las preferencias.

El marco de las coaliciones promotoras consiste en clases de variables bien desarrolladas también. Al igual que en el marco del análisis y desarrollo institucional, algunas clases de variables están mejor desarrolladas que otras. Por ejemplo, las variables que caracterizan un subsistema estable y maduro de políticas están cuidadosamente desarrolladas, así como las variables que constituyen los sistemas de creencias. Por otro lado, muchas de las variables que deben ser incorporadas dentro del marco y que requieren un desarrollo adicional aparecen en las hipótesis. Por ejemplo, un conjunto de variables críticas para el marco de las coaliciones promotoras son los foros en los cuales las coaliciones compiten y se comprometen entre sí, y quizás eventualmente experimentan el aprendizaje de las políticas. Las características importantes de los foros podrían ser identificadas, y los foros podrían ser formalmente incorporados dentro del marco, o el concepto de foros podría definirse como escenarios políticos en los cuales se manifiestan la lucha y la toma de decisiones.

Las variables dentro de cada una de las etapas de las políticas del marco Hofferbert están relativamente bien desarrolladas, con excepción de dos de las etapas: las instituciones de gobierno y el comportamiento de la elite. En su propio trabajo empírico, Hofferbert (1974) se enfocó en las características sistémicas y macro de las instituciones gubernamentales, como la división de facultades entre los poderes de gobierno. Como Mazmanian y Sabatier (1984) señalaron, esas operacionalizaciones burdas de la estructura gubernamental pocas veces son importantes. Sugirieron una delineación más meticulosa de los arreglos institucionales dedicados a decisiones de políticas específicas. Además, si bien Hofferbert (1974) declaró que el comportamiento de elite es una de las etapas más interesantes pero menos comprendidas del proceso de las políticas, no proporcionó ninguna instrucción adicional para incorporar el comportamiento de elite en los análisis de las políticas.

Hofferbert (1974) explicó detalladamente las relaciones entre las diferentes etapas de las políticas. Cada etapa afecta directamente a la que le precede. Por ejemplo, las condiciones histórico-geográficas directamente modifican las condiciones socioeconómicas de la jurisdicción, y las condiciones socioeconómicas directamente modifican el comportamiento político de las masas. Las etapas que no son inmediatas se afectan indirectamente. Por ejemplo, la composición socioeconómica de una jurisdicción indirectamente afecta el comportamiento de elite. Las etapas de las políticas públicas de Hofferbert son acumulativas e interactivas. La lección, como Mazmanian y Sabatier (1984: 464) señalaron es “que la información parcial puede ser peligrosa o por lo menos engañosa”. Si se examina solamente la interacción entre las variables socioeconómicas y los resultados de las políticas, como mucho se capta una parte de la historia de las políticas. Más aun, en cualquier análisis, cada una de las etapas debe ser justificada.

UNIDADES DE ANÁLISIS

A diferencia de los otros marcos, el marco del análisis y desarrollo institucional y los marcos de Hofferbert mantienen su flexibilidad y generalidad al dejar que el analista identifique la unidad de análisis. El escenario que el analista desea examinar y las preguntas que quiere realizar determinarán la unidad de análisis. Por lo tanto, la unidad de análisis puede ser casi cualquier cosa: una familia, una iglesia, una ciudad, una industria pesquera, un proyecto de riego, etc. El marco Hofferbert es muy elástico. Puede aplicarse a cualquier organismo formal de toma de decisiones de políticas públicas, bien sea el directorio de una universidad, un consejo municipal o el Congreso.

El marco de las coaliciones promotoras está atado a una unidad de análisis específica —el subsistema de las políticas; sin embargo, esta unidad también puede ser elástica. Por ejemplo, puede comprender una política muy específica, tal como una protección ribereña, o un área de políticas amplia, como la protección de las cuencas hidrográficas. Aunque cada marco está basado en una unidad de análisis particular, hay mucha flexibilidad en cómo se aplica la unidad de análisis en cualquier instancia en particular.

NIVELES DE ANÁLISIS

El concepto de niveles de análisis ofrece un enfoque más rico, más significativo, y eminentemente útil para poder entender la innumerable cantidad de actividades que surgen en relación con los procesos de formulación de políticas. A veces los actores desarrollan estrategias y hacen elecciones con respecto a sus actividades diarias dentro de un determinado conjunto de reglas. Los resultados que alcanzan los actores, y los beneficios y costos que experimentan, pueden inducirlos en algún momento a intentar cambiar las reglas. Se mueven en un nivel de acción de elecciones colectivas para cambiar las reglas. O pueden elegir reconstituir o diseñar nuevos procesos de decisión colectiva y moverse hacia un ámbito de elección constitucional para hacerlo. Todas estas actividades son parte de los procesos de formulación de políticas o al menos los alimentan.

Únicamente el marco del análisis y desarrollo institucional presta atención explícita y cuidadosa a los niveles de análisis. A pesar de que el analista puede elegir enfocar el análisis en un único nivel, los otros dos niveles se incluyen siempre en forma implícita. En caso de que el analista elija dedicarse a una situación de acción exclusivamente en el nivel operacional, la elección colectiva, y tal vez la elección constitucional, se incluye de todos modos el nivel, ya que las reglas que se utilizan y que estructuran el nivel operacional se originan en los otros dos niveles. O en caso de que un analista elija dedicarse a una situación de acción en el nivel de elección colectiva, las reglas que estructuran la situación provienen del nivel de elección colectiva, y los resultados del nivel operacional generan una retroalimentación e influyen en los procesos de decisión colectiva.

Los marcos restantes incorporan en forma implícita los niveles de acción. El marco de las coaliciones promotoras incorpora niveles de acción en forma implícita, pero aparenta estar diseñado principalmente para explicar las acciones en el nivel de elección colectiva; sin embargo, los demás niveles de acción no se excluyen. Las coaliciones, que son el núcleo del marco, son coaliciones en el nivel de elección colectiva. De esta manera, está implícito un enfoque primario en la actividad del nivel de elecciones colectivas. Por otro lado, las acciones de nivel operacional de los miembros individuales de las coaliciones forman parte de la actividad de elección colectiva. Los miembros de los marcos de coaliciones promotoras, a través de actividades en el ámbito operativo, obtienen información y conocimientos sobre la naturaleza de los problemas o de las cuestiones que más les preocupan, y sobre la naturaleza de otros actores que están interesados y actúan en forma activa sobre las mismas cuestiones. Las experiencias diarias proveen a los miembros de las coaliciones promotoras información crítica que pueden a su vez utilizar para influir en los procesos de elección colectiva. Sin embargo, el marco de las coaliciones promotoras es principalmente un marco del nivel de elección colectiva.

El marco Hofferbert tampoco presta atención explícita a los niveles de acción. A pesar de que el marco se dedica a los análisis de estructuras de un evento de elección colectiva, una adopción política, la mayoría de las variables del marco ocurren en el nivel operacional. Las categorías de variables o etapas que están mejor desarrolladas y que dominan el marco son las condiciones históricas y geográficas, y la composición socioeconómica. La conducta política de masas incluye algunas actividades de elección colectiva. Únicamente las dos categorías de variables menos desarrolladas –las instituciones gubernamentales y la conducta de la elite– constituyen variables de elección colectiva.

Los marcos conceptuales preparan el terreno para el desarrollo de las teorías. Establecen clases generales de variables y relaciones entre esas variables a partir de las cuales pueden desarrollarse las teorías. Los marcos explícitos en este libro varían en su alcance, su exhaustividad, y las variables que plantean. A pesar de que el marco del análisis y desarrollo institucional es lo suficientemente general como para abarcar numerosas situaciones y escenarios, no solo procesos de formulación de políticas públicas, el marco de las coaliciones promotoras hace referencia más específicamente a la formulación de políticas, y el marco Hofferbert a las adopciones de políticas públicas.

CONCLUSIÓN

Las contribuciones que forman este libro deberían disipar muchos malentendidos que rodean el campo de las políticas públicas. En primer lugar, estos aportes demuestran que se utilizan varios métodos rigurosos para explicar los procesos de formulación de políticas públicas. Los estudios de casos son simplemente una herramienta entre muchas utilizadas para elaborar las explicaciones. Las mejores teorías combinan en forma creativa enfoques cualitativos y cuantitativos para

elaborar buenas explicaciones efectivas. En segundo lugar, estas contribuciones demuestran que el desarrollo cuidadoso y sensato de teorías es fundamental en la tarea de explicar los procesos políticos. Las explicaciones de los procesos de formulación de políticas públicas no son *ad hoc*. En tercer lugar, existen actualmente varios programas activos de investigación que permiten la acumulación de conocimiento. El campo de la formulación de políticas públicas alberga a varios académicos destacados que han influido de manera importante en la disciplina.

¿Las teorías de la definición de la agenda y de adopción de políticas públicas pueden encajar dentro de un mismo marco? y ¿los modelos de innovaciones en las políticas públicas pueden contribuir mucho con el desarrollo de estas teorías? Es decir, ¿el marco, las teorías y los modelos de la definición de la agenda y la adopción de políticas públicas pueden continuar en el mismo rumbo que el marco, las teorías y los modelos establecidos por Ostrom, a pesar de que hayan sido incorporados por académicos muy diversos? Mi primera respuesta es que probablemente sí puedan.

Blomquist sostiene en forma inequívoca que los modelos de innovaciones en las políticas públicas no contribuyen a las teorías del proceso político. Sin embargo, como lo observan Berry y Berry, pueden solucionarse rápidamente muchos de los problemas metodológicos que Blomquist señala y, tal como se menciona anteriormente, los modelos de innovaciones en las políticas públicas están adoptando cada vez más variables comunes entre las teorías de los procesos de formulación de políticas públicas. Además, los autores de dos de los capítulos exigen estudios comparativos. Zahariadis manifiesta incondicionalmente que las teorías de corrientes múltiples pueden utilizarse en dichas comparaciones, a pesar de que no hace referencia a ningún estudio de este tipo que se haya realizado. Adam y Kriesi son más cautelosos pero también sugieren que los estudios comparativos son deseables. “Por lo tanto, las futuras investigaciones deben tratar las complejas interacciones de contextos transnacionales con elementos de países o políticas específicos para explicar las redes de políticas como variables dependientes. Esto implica que las futuras investigaciones ya no deberán tener como objetivo las generalizaciones en el ámbito nacional de todas las áreas, ni generalizaciones de cuestiones específicas en todos los países, sino que, por el contrario, deberán atender el impacto combinado de diferentes tipos de determinantes” (capítulo 5 de este libro). Es decir que tanto los determinantes externos como los internos de las redes de políticas deben considerarse al explicar su estructura y funcionamiento. ¿Es esto muy distinto de modelar los determinantes externos e internos de las innovaciones realizadas en las políticas públicas entre los estados de los Estados Unidos?

Los estudios comparativos de los procesos de formulación de políticas públicas pueden analizar una cantidad de preguntas que los estudios diacrónicos no pueden analizar, como la comparación del desempeño de los subsistemas de políticas, o los efectos de diferentes sistemas de gobierno en la dinámica de los subsistemas de políticas, o el impacto combinado de determinantes externos e internos en la estructura y el desempeño de los subsistemas de políticas. De hecho, son infinitas las preguntas comparativas a las que se podría hacer referencia. Lo que es im-

portante, tal como lo establece Ostrom, es que las preguntas se deriven en forma cuidadosa de las teorías. Los modelos deben contribuir en forma explícita a la comprobación y al desarrollo de la teoría. En forma más específica, ¿qué pueden ofrecer los modelos de innovación de políticas públicas a las teorías de procesos de formulación de políticas públicas? Ofrecen métodos altamente desarrollados y demuestran que es posible y deseable probar partes de las teorías utilizando modelos comparativos de políticas públicas. ¿Qué pueden ofrecer las teorías sobre procesos de formulación de políticas públicas a los diseñadores de innovaciones de políticas públicas? Toda una vida de trabajo.

Durante varios de los últimos años, se ha marcado la semejanza de familia entre las teorías sobre los procesos de formulación de políticas públicas y los modelos comparados de políticas públicas, a tal punto que probablemente pertenecen a un mismo grupo, y ese grupo es lo que actualmente se conoce como marco de las coaliciones promotoras. Debe tenerse en cuenta que las variables explicativas más importantes que aparecen en cada una de las teorías, aparecen en las clases de variables que constituyen el marco. Por ejemplo, la teoría de las redes de políticas, con su énfasis en las dinámicas de subsistemas estructurados por las instituciones de gobierno encaja bien dentro del marco, particularmente con la incorporación de estructuras de oportunidad de coalición. Además, el marco puede alentar un mayor desarrollo de algunas de las teorías. Por ejemplo, la teoría de la construcción social puede beneficiarse de una atención más explícita a los subsistemas de políticas. Virtualmente cada estudio empírico que Ingram, Schneider y deLeon identifican conforma un único subsistema; sin embargo, una pequeña parte de sus teorías incluye procesos y estructuras de subsistemas.

Lo cierto es que, para que el marco de las coaliciones promotoras incorpore en forma adecuada las teorías, tendrán que realizarse ciertas modificaciones. He aquí tres: en primer lugar, debería dibujarse una flecha que conecte en forma directa los parámetros de sistemas relativamente estables con los subsistemas de políticas. Tanto True *et al.* como Adam y Kriesi demuestran en forma convincente que la estructura constitucional afecta directamente a las estructuras de los subsistemas de políticas y a los tipos de cambios que se realizan en las políticas públicas. Según True *et al.* la importancia de la capacidad de los gobiernos de procesar la información en forma paralela y serial es crucial y no puede exagerarse, y el marco de las coaliciones promotoras, tal como se presenta hoy en día, no puede percibir esto. En segundo lugar, el modelo de individuo debe generalizarse para incluir más dimensiones que las creencias y recursos para poder tener en cuenta los diversos modelos de toma de decisiones. En tercer lugar, un cambio de nombre es necesario. El marco puede abarcar más que la teoría de las coaliciones promotoras únicamente y su nombre debería revisarse para reflejar esta posibilidad. El Marco del Subsistema de Políticas Públicas y de Cambios en las Políticas Públicas sería más descriptivo, y tal vez más atractivo, para otros académicos que estudian las políticas, a pesar de que no es tan atractivo como el marco de las coaliciones promotoras.

Finalmente, hay un aporte a este libro que ha recibido poca atención en esta revisión. Es el capítulo de Blomquist (capítulo 9 de este libro). Recibió poca atención directa porque no encaja fácilmente en la estructura de este capítulo. A pesar de que recibió poca atención directa, lo he utilizado exhaustivamente para desarrollar los criterios que he usado al comparar los marcos, las teorías y los modelos. El capítulo consiste en evaluaciones y críticas razonadas y elaboradas de un trabajo que ha impactado mucho y ha tenido influencia en el desarrollo del campo de estudios de las políticas públicas. Blomquist ha hecho su propio aporte crítico mediante el ordenamiento de esa variedad tan amplia de trabajos en un capítulo fácil de comprender.

NOTAS

1. Todas las contribuciones salvo una explican los procesos de formulación de políticas y, por lo tanto, se adaptan sin problemas a la idea comúnmente aceptada de procesos de formulación de políticas. La excepción son las publicaciones comparativas sobre las políticas adoptadas por los estados, tal como las presentan Berry y Berry y las examina Blomquist de manera crítica. Las publicaciones comparativas sobre políticas de los estados se centran en las adopciones de políticas y en el momento de dichas adopciones, pero no en los procesos de toma de decisiones per se.

2. Berry y Berry llegan a la misma conclusión para los modelos de difusión regional. Deben adoptarse supuestos más realistas sobre interacciones de los estados –los analistas deben comprometerse con el desarrollo teórico.

3. A pesar de que de vez en cuando en sus explicaciones True *et al.* incluyen variables que se encuentran comúnmente en la teoría de las corrientes múltiples y en la teoría de las coaliciones promotoras. Por ejemplo: “Los presupuestos reaccionan tanto frente a fuerzas endógenas como exógenas. Las fuerzas que pueden causar un cambio en el diseño de toma de decisiones pueden ser externas respecto de quien las toma. Tales influencias pueden incluir niveles cambiantes de atención pública, información nueva, asombrosa y convincente, o alguna rotación en la composición del organismo que toma las decisiones (por ejemplo, cuando una elección cambia el control del Congreso o cuando los coordinadores de las comisiones cambian de un partido a otro)”.

4. O, tal como lo dijo Jones (1994, pág. 23) al discutir los modelos de elección racional, “la información se ve como neutral y costosa, y por lo tanto, sujeta a las leyes de rendimientos marginales en disminución”.

5. La explicación de Kingdon de la corriente de propuestas no se centra en saber de dónde vienen las políticas sino en el entorno en el que emergen y subsisten; sin embargo, poco de ese entorno es atribuible a las instituciones. Kingdon se ocupó especialmente de aquello que hace que las políticas se impongan en ciertas comunidades en determinados momentos, prestando atención a la forma en que evolucionan las políticas y en cómo se combinan y recombinan (Kingdon 1995).

BIBLIOGRAFÍA

BAUMGARTNER, Frank y Bryan Jones (1991) “Agenda Dynamics and Policy Subsystems”. *Journal of Politics*, 53, págs. 1044-1074.

HOFFERBERT, Richard (1974) *The Study of Public Policy*. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.

JONES, Bryan (1994) *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

KINGDON, John (1994) "Agendas, Ideas, and Policy Change", en Lawrence Dodd y Calvin Jillson, eds., *New Perspectives on American Politics*, págs. 215-229. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

MAZMANIAN, Daniel y Paul Sabatier (1984) "A Multivariate Model of Public Policy-Making". *American Journal of Political Science*, 24 (3), págs. 439-468.

MOE, Terry (1990) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, págs. 213-253.

OSTROM, Elinor (1990) *Governing the Commons*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

____ (2000) "The Danger of Self-Evident Truths". *PS: Political Science and Politics*, 33 (1), págs. 33-44.

OSTROM, Elinor, Roy Gardner y James Walker (1994) *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

SABATIER, Paul (1988) "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". *Policy Sciences* 21 págs. 129-168.

SCHLAGER, Edella y William Blomquist (1996) "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process". *Political Research Quarterly*, 49 (3), págs. 651-672.

ZAHARIADIS, Nikolaos (1997) "Ambiguity, Time, and Multiple Streams", en Paul Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*, págs. 73-93. Boulder, CO: Westview Press.