
Fomentar el desarrollo de la teoría de las políticas públicas

PAUL A. SABATIER

El primer capítulo de este libro sostenía que en un campo tan complejo como el de las políticas públicas, son indispensables las teorías que logran simplificarlo. Además, esas “lentes” con las que se mira el mundo deben ser explícitas en lugar de implícitas. Cada uno de los capítulos siguientes presentó una de dichas teorías: (1) la variante del marco del análisis y desarrollo institucional de la elección racional institucional, (2) el marco de las corrientes múltiples, (3) el marco de la construcción social, (4) un enfoque de redes de políticas públicas, (5) el marco del equilibrio interrumpido, (6) el marco de las coaliciones promotoras, (7) el marco de la difusión de políticas públicas, (8) un conjunto de marcos utilizados en estudios comparativos de políticas de muchos casos. En el capítulo 10, Edella Schlager comparó y evaluó los marcos utilizando una variedad de criterios.

En este capítulo, en primer lugar quiero revisar brevemente el estado actual de la teoría de las políticas públicas y luego sugerir varias pautas para mejorarla. Desde mi punto de vista, la mayoría de los marcos tratados en este libro son marcos generales relativamente prometedores, pero necesitan desarrollarse para convertirse en marcos teóricos “más densos” y lógicamente coherentes, y eventualmente en teorías desarrolladas en forma completa. La estrategia básica de este capítulo es utilizar los dos marcos que más se han desarrollado desde mediados de la década de los ochenta —el análisis y desarrollo institucional y el marco de las coaliciones promotoras— para intentar discernir pautas que permitan el desarrollo teórico.

MARCOS CONCEPTUALES, TEORÍAS Y MODELOS

Una teoría es un conjunto de proposiciones relacionadas lógicamente que buscan explicar un conjunto bastante general de fenómenos. Los criterios por los

cuales una teoría científica debe ser juzgada son razonablemente claros (Lave y March 1975: 59-73; King, Keohane y Verba 1994: 99-113):

1. Debe ser lógicamente coherente. Los términos principales deben estar claramente definidos y las relaciones principales deben ser lógicamente consistentes. Sin coherencia, la falsabilidad es problemática y las implicancias de un conjunto de proposiciones son poco claras.
2. Debe tener factores causales claros y un sentido del proceso causal. Las teorías científicas son teorías causales que buscan explicar cómo ocurrieron ciertos patrones de fenómenos. Debe identificar los factores causales fundamentales —lo que se supone que son eventos impulsores fundamentales dentro del sistema— y luego los procesos o mecanismos por los cuales esos factores afectan otras variables. Uno de los defectos fundamentales de muchos marcos en los estudios de políticas —que incluyen las arenas de poder de Lowi y las etapas heurísticas de Jones (1970)— es que no especifican ni los factores causales ni los procesos.
3. Algunas de las proposiciones más importantes deben ser empíricamente falsables. La falsabilidad es lo que diferencia a la ciencia de otros campos del conocimiento humano. En la medida en que esas proposiciones están lógicamente relacionadas con otras, puede evaluarse también la validez de los aspectos no probados de la teoría.
4. El alcance buscado de la teoría debe ser claro y relativamente amplio, aunque desde luego, puede cambiar con el tiempo.
5. La teoría debe ser “fértil”; es decir, (1) debe dar origen a conclusiones que no sean obvias, preferentemente más allá de su alcance original, y (2) debe producir una cantidad relativamente importante de predicciones interesantes por cada supuesto.

Se debe tener en cuenta que el tercero y el quinto —y aun el cuarto— criterio dependen mucho del primero. En la medida en que los criterios 1, 2 y 3 estén lógicamente relacionados, invalidar el criterio 1 tiene graves implicancias para los criterios 2 y 3. Además, es mucho más probable que un conjunto lógicamente coherente de proposiciones origine conclusiones que no sean obvias¹, y en el proceso es probable que el alcance de la teoría se amplíe o se limite. Hago énfasis en la coherencia lógica como un aspecto fundamental de las teorías científicas porque es un punto que algunos autores (por ejemplo, Hill 1997) ignoran por completo.

Tanto el capítulo introductorio de este libro como el capítulo de Edella Schlager se basan en las diferencias establecidas por Elinor Ostrom entre los marcos conceptuales, las teorías y los modelos. Un marco conceptual identifica un conjunto de variables y relaciones que deben ser examinadas para explicar un conjunto de fenómenos. Un marco puede brindar cualquier cosa, desde un conjunto escueto de variables (o conjuntos de variables) hasta algo tan amplio como un paradigma. No necesita especificar la dirección de las relaciones ni identificar las hipótesis

fundamentales, aunque puede hacerlo. Una teoría brinda un conjunto de relaciones coherentes más densas y más lógicas, que incluyen la dirección e hipótesis que conscientemente buscan explicar un conjunto de fenómenos. Una teoría aplica valores a algunas de las variables y habitualmente especifica cómo las relaciones pueden variar, dependiendo de los valores de las variables críticas. Puede ocurrir que varias teorías sean consistentes con un marco conceptual general. Un modelo es una representación de una situación específica. Por lo general, su alcance es menor que el del marco y la teoría conceptual pertinentes, y debe incluir supuestos específicos sobre los valores de las variables críticas y la naturaleza de las relaciones específicas. Idealmente, es matemática. Desde mi punto de vista, los marcos, las teorías y los modelos pueden conceptualizarse a lo largo de una continua creciente interconexión lógica y especificidad de valores y relaciones, pero con un alcance decreciente².

Por ejemplo, las publicaciones sobre la relación principal-agente en la ciencia política puede considerarse como un marco conceptual más bien mínimo, que identifica las relaciones entre los principales y los agentes en escenarios institucionales como su ámbito. También hay una cantidad de modelos de los efectos de las intervenciones específicas de los principales sobre el comportamiento de conjuntos específicos de agentes (ejemplo, Wood y Waterman 1991,1994; Jenkins-Smith *et al.* 1991). Sin embargo, a pesar de los primeros esfuerzos de Moe (1984), no hay nada que se asemeje a una teoría —al menos en la ciencia política. Dicha teoría debería identificar la estructura de objetivos, los supuestos de información, y los otros recursos disponibles tanto para los principales como para los agentes, así como las variables institucionales importantes y otras variables contextuales, y proveer hipótesis sobre qué estrategias tomadas por los principales pueden ser efectivas, nulas o contraproducentes³.

La mayoría de las construcciones teóricas en los estudios de las políticas públicas calificarían como marcos conceptuales. Hay también varios modelos. Este capítulo busca identificar un conjunto de pautas para transformar los marcos mínimos en otros más extensos y, eventualmente, en teorías.

ESTADO ACTUAL DE LA TEORÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Con respecto al estado de las teorías positivas del proceso de las políticas públicas, concuerdo con la opinión de Schlager (1997: 14) acerca de que el campo no es un baldío sino que se caracteriza por “islas de montañas de estructura teórica, entremezcladas y ocasionalmente unidas entre sí por colinas de métodos y conceptos compartidos y trabajo empírico, todo rodeado por océanos de trabajo descriptivo, sin relación con ninguna montaña de teoría”.

La montaña más impresionante es, por supuesto, la elección racional institucional o “institucionalismo centrado en el actor” (Shepsle 1989; Scharpf 1997). Los argumentos críticos son que (1) los seres humanos son deliberadamente racionales, (2) su comportamiento está fuertemente influenciado por reglas institucionales, y (3) que los seres humanos buscan influenciar las reglas institucionales

para alterar el comportamiento de los demás. Entre sus adeptos están Chubb y Moe (1990), y Schneider *et al.* (1997) sobre elección de la escuela, Kagan (1978) y Scholz (1984) sobre cumplimiento regulatorio, Scharpf (1997) sobre políticas macroeconómicas europeas, Shepsle y Weingast (1987) y McCubbins y Sullivan (1987) sobre formulación de políticas públicas en el Congreso, y varios académicos sobre formulación de políticas administrativas (Bendor, Taylor y Van Gaalen 1987; Knott y Miller 1987; Miller 1992). Como mínimo, estos autores comparten un marco conceptual. En la mayoría de los casos han desarrollado teorías de comportamiento en escenarios institucionales diferentes y diversos modelos dentro de cada una de esas teorías, y las han probado a lo largo de varios años.

Dentro de la tradición de la elección racional institucional, los trabajos más admirables relacionados a los estudios de políticas son los de Elinor Ostrom y sus colegas (resumidos en el capítulo 2 de este libro). Su marco de análisis y desarrollo institucional es probablemente lo más parecido a una “teoría de cobertura legal inferencial” que existe en las ciencias sociales. Su teoría, que aplica el marco del análisis y desarrollo institucional a la administración de los recursos de uso común (Ostrom 1990; Ostrom, Schroeder y Wynne 1993; Ostrom, Gardner y Walker 1994; Crawford y Ostrom 1995) es claramente uno de los desarrollos teóricos más importantes de la ciencia política desde principios de la década de los ochenta. La Fundación de Ciencias Naturales y otros organismos la han financiado con medio millón de dólares anuales, dando como resultado una serie de pruebas empíricas admirables en los ámbitos de campo y de laboratorio. Como resultado final se publicaron alrededor de treinta libros que aplican el marco del análisis y desarrollo institucional desde 1998 (véase el capítulo 2 de este libro).

También coincido con Schlager (1997) en cuanto a que el marco de las coaliciones promotoras desarrollado por Hank Jenkins-Smith y por mí —y aplicado en forma crítica por lo menos en cincuenta y cuatro escenarios por diferentes académicos desde 1998— es un programa de investigación viable y coherente. De hecho, afirmaré que el marco de las coaliciones promotoras ha evolucionado de un marco teórico bastante complejo en 1988 a un marco y/o teoría más denso y más coherentemente lógico, varios de cuyos grandes huecos actualmente se están cubriendo (véase capítulo 7 de este libro).

Ambos programas de investigación encajarían en la caracterización de “progresivos” de Lakatos (1978), es decir que son utilizados por una variedad de académicos y parecen ir desarrollando coherencia y alcance crecientes. De los otros marcos tratados en este libro, el equilibrio interrumpido, las construcciones sociales, las redes de políticas y la difusión de las políticas públicas también deben caracterizarse como progresivos. Por lo tanto, deberían ofrecer indicios sobre cómo moverse desde marcos relativamente simples a marcos y teorías mucho más desarrollados.

LOS ORÍGENES Y EL DESARROLLO DE LAS TEORÍAS

El desarrollo (o elaboración) de una teoría debe diferenciarse de su verificación. El primero trata la generación de un conjunto de proposiciones lógicamente interrelacionadas —cualquiera sea la fuente—, mientras que el segundo trata la prueba empírica de la validez de algunas de esas proposiciones. Este debate se ocupa principalmente del desarrollo de las teorías, aunque uno de los argumentos claves es que el desarrollo y la verificación deberían estar, sin duda, unidos en un proceso interactivo.

ESCENARIOS DEL DESARROLLO DE LAS TEORÍAS

Tradicionalmente, los académicos han diferenciado dos procesos de desarrollo de teorías: el inductivo y el deductivo (véase, por ejemplo, Reynolds 1971). En mi opinión estos dos tipos de procesos tienen un valor limitado en su forma pura.

De acuerdo con la concepción inductiva del desarrollo de las teorías, estas surgen de la acumulación de “hechos” de una variedad de estudios empíricos; estos hechos se sintetizan en un conjunto de proposiciones coherentes, más abstractas. El problema central de esta concepción es que comienza desde una visión de percepción positivista que supone que podemos observar los hechos sin la mediación de creencias o suposiciones previas. Esta visión ha sufrido críticas devastadoras desde la década de los setenta (Kuhn 1970; Brown 1977; Hawkesworth 1992). En todo caso, asumiré que cuando se busca comprender cualquier conjunto de fenómenos razonablemente complejos —y los procesos de las políticas públicas son claramente complejos—, el observador debe comenzar con un conjunto de suposiciones relativas a las entidades que sean dignas de atención, las características de estas entidades que valga la pena recordar, y los tipos de relaciones entre las entidades que sean dignas de observar. En otras palabras, supongo que en la percepción de fenómenos complejos intervienen conjuntos de suposiciones que al menos constituyen un marco conceptual simple. El problema de la mayoría de las investigaciones sobre las políticas públicas es que esos marcos conceptuales muchas veces son implícitos más que explícitos y, por lo tanto, no están sujetos a ningún escrutinio serio por parte del autor ni por muchos lectores. En resumen, considero que un enfoque puramente inductivo del desarrollo de teorías de políticas públicas es ilusorio.

Por el contrario, en una concepción deductiva (o axiomática) del desarrollo de teorías, el autor comienza con un conjunto de axiomas y definiciones fundamentales, y lógicamente deduce de ellas un conjunto de proposiciones más elaboradas, algunas de las cuales son falsables. Por cierto, esta concepción concuerda con una filosofía de la ciencia que reconoce el papel de los presupuestos y puede llegar a darse en la práctica —la teoría de juegos es un ejemplo (von Neumann y Morgenstern 1944). Sin embargo, la forma pura del desarrollo axiomático de teorías supone que estas se desarrollan en un vacío, libres de las regularidades percibidas en algunas partes de los fenómenos de interés. Me da la impresión de que ese

supuesto probablemente no sea correcto porque quienquiera que propone una teoría generalmente tiene de veinte a cincuenta años de experiencia en un campo dado y, por lo tanto, algunas de las proposiciones probablemente sean inductivas.

Entre un proceso puramente inductivo o puramente deductivo es más probable que haya un tercer escenario: un académico no está satisfecho con un marco conceptual existente o con un cuerpo teórico, desarrolla un marco alternativo (o teoría inicial) para tratar sus defectos y luego progresivamente elabora ese marco hasta que con el tiempo se transforma en una teoría completamente desarrollada. Este creo que es el caso del marco del análisis y desarrollo institucional y del marco de las coaliciones promotoras y, en menor medida, del equilibrio interrumpido y de la teoría de la difusión.

Ostrom comenzó con un reconocimiento general de la elegancia teórica y el poder explicativo potencial de las teorías microeconómicas aplicadas al comportamiento político, pero la inquietó mucho que los defensores desatendieran el rol de las instituciones (Ostrom 1986). Los teóricos que estudian la elección pública tienden a asumir en forma implícita un conjunto de arreglos institucionales sin reconocer que esos arreglos están sujetos a manipulación y que el mismo individuo se comportaría de manera distinta en diferentes escenarios institucionales. Con respecto al caso más específico de la administración de recursos de uso común, a Ostrom le impresionó el análisis de la “tragedia de los bienes comunes” de Hardin (1968). Suponía implícitamente un conjunto dado de reglas institucionales —en particular que los pastores locales no podían comunicarse entre sí y llegar a acuerdos por sí mismos para regular el acceso al recurso de uso común— y, por lo tanto, que la intervención de agentes externos era necesaria para regular y hacer cumplir las restricciones de acceso (Ostrom 1990). Kiser y Ostrom (1982) elaboraron inicialmente el marco básico del marco del análisis y desarrollo institucional y, a partir de ese momento, se aplicó a la administración de los recursos de bienes comunes en la tesis de investigación de Bill Blomquist sobre las cuencas de aguas subterráneas del sur de California (Ostrom 1990).

Asimismo, el marco de las coaliciones promotoras surgió directamente de mi insatisfacción con (1) la bifurcación de los estudios de implementación de principios de la década de los ochenta en perspectivas desde arriba (*top-down*) y desde abajo (*bottom-up*), (2) la mayoría de los analistas de las políticas niegan el rol de la información técnica en el proceso de las políticas públicas, y (3) el modelo demasiado simplista del individuo en la mayoría de los enfoques de las elecciones racionales de políticas públicas (Sabatier 1986). El marco de las coaliciones promotoras fue un trabajo realizado para desarrollar una nueva síntesis que combinara las mejores características de ambas perspectivas de implementación, junto con las nociones de Carol Weiss (1977) sobre la prolongada “función esclarecedora de la investigación sobre políticas públicas” y un modelo de percepción tomado principalmente de la psicología social. Se reforzó cuando mis intuiciones relativas a los factores que afectaban el rol de la información científica fueron confirmadas en forma independiente por la experiencia de Hank Jenkins-Smith (1988) como ana-

lista de políticas públicas en Washington. El marco de las coaliciones promotoras fue inicialmente presentado en una conferencia en Rotterdam en 1983, se revisó durante varios años, y luego fue publicado por primera vez a fines de la década de los ochenta (Sabatier 1986, 1987, 1988).

Sin embargo, tanto el marco del análisis y desarrollo institucional como el marco de las coaliciones promotoras han sufrido varias revisiones desde su publicación original. Ambos comenzaron como marcos conceptuales bastante amplios (Kiser y Ostrom 1982; Sabatier 1988). El marco del análisis y desarrollo institucional evolucionó en un marco más elaborado para comprender virtualmente todo el comportamiento social y en una teoría mucho más elaborada de la administración de los recursos de uso común (véase el capítulo 2 de este libro). El marco de las coaliciones promotoras se convirtió en un marco y/o teoría mucho más integrada para la comprensión del cambio en el largo plazo de las políticas públicas de las sociedades modernas (véase el capítulo 7 de este libro).

Los marcos del equilibrio interrumpido y de difusión fueron evolucionando desde la insatisfacción con partes importantes de la literatura sobre políticas estadounidenses de principios de la década de los setenta. El equilibrio interrumpido surgió de críticas de marcos de políticas gradualistas (Lindblom 1959; Wildavsky 1964) mientras que los marcos de difusión surgieron de las críticas de los estudios comparativos de políticas públicas de muchos casos (Hofferbert 1974) que trataban solamente variables dentro de los estados.

DE MARCOS MÁS MODESTOS A MARCOS Y/O TEORÍAS MÁS EXHAUSTIVAS

¿Cuáles son algunas de las razones por las cuales los marcos del análisis y desarrollo institucional y de las coaliciones promotoras han evolucionado de marcos bastante modestos a principios/mediados de la década de los ochenta a marcos y/o teorías mucho más extensos en la actualidad? A la inversa, ¿por qué el marco de las corrientes múltiples de Kingdon —publicado inicialmente alrededor de la misma fecha (1984, 1995)— atrajo mucho menos pruebas empíricas y tuvo menos elaboración?⁴ A continuación presentamos unas conclusiones preliminares trabajadas en forma de pautas para el desarrollo de la teoría.

Ser lo suficientemente claro para que se demuestre que uno está equivocado. Esta pauta se aplica a los conceptos y a las relaciones propuestas (hipótesis). El argumento básico es que aprendemos de nuestros errores. No se puede demostrar cuando los conceptos y las proposiciones están equivocados y, por lo tanto, no se aprende mucho. Sin aprender, hay poco incentivo para corregir inconsistencias, para revisar relaciones falsables, o elaborar el marco a fin de llenar importantes vacíos.

Desde su inicio, por ejemplo, el marco de las coaliciones promotoras ha definido una coalición promotora como “un conjunto de personas con cargos diversos (funcionarios electos y de organismos, líderes de grupos de interés, investigadores) que comparten un sistema de creencias particular... Y que muestran un grado

no insignificante de actividad coordinada en el tiempo” (Sabatier 1988, 139). En un artículo de 1995, Edella Schlager observó que todas las pruebas empíricas de la existencia de coaliciones por Jenkins-Smith y por mí, se habían centrado simplemente en las creencias compartidas y, por lo tanto, habían asumido implícitamente que las creencias compartidas son una condición suficiente para el comportamiento coordinado. Cualquiera que esté remotamente familiarizado con las publicaciones sobre la acción colectiva (Olson 1965), se da cuenta de que este supuesto es falso a todas luces. Como resultado, mis estudiantes dedicaron mucho tiempo junto conmigo a intentar definir y operacionalizar los diferentes niveles de coordinación (Zafonte y Sabatier 1998), así como a tratar las sugerencias de Schlager relativas a las condiciones que llevan a una mejor coordinación. Por lo tanto, la definición clara de una coalición promotora más su clara operacionalización han llevado a un mayor esfuerzo para especificar la naturaleza problemática del comportamiento coordinado dentro del marco.

Las hipótesis claras y explícitas atraen serios estudios minuciosos por parte de otros académicos. Varias personas que utilizan el marco de las coaliciones promotoras en sus cursos de posgrado en forma regular han indicado que las razones más importantes son que el marco siempre ha identificado una cantidad de hipótesis explícitas y que los autores del marco parecen dispuestos a revisar esas hipótesis sobre la base de una investigación empírica sólida. En la misma línea, en una reseña del trabajo de Ostrom, Gardner y Walker (1994), Jonathan Bendor (1995: 189) señaló que encontró que la evidencia de la prueba de las hipótesis de la teoría de juegos en escenarios de laboratorio era más convincente que los estudios de campo, precisamente porque en los primeros incluían predicciones cuantitativas que podían ser más fácilmente falsables (o respaldadas) por la evidencia.

A la inversa, el marco de las corrientes múltiples no tiene hipótesis explícitas y es tan fluido en su estructura y operacionalización que el falseamiento es difícil⁵. Dada la escasez de pruebas por parte de otros académicos, no es sorprendente que Kingdon (1996) no tenga necesidad de hacer revisiones.

Lograr que los conceptos del marco/teoría sean lo más abstractos posible. Cuanto más abstracto el concepto, más amplio el alcance del marco o la teoría. Las proposiciones más amplias son más factibles de ser falseadas en algunas situaciones y confirmadas en otras. Eso, a su vez, debería llevar a la identificación de las variables intervinientes y/o relaciones condicionales, es decir, a una elaboración de la teoría. El alcance amplio más la claridad llevan al error, que a su vez produce revisión y elaboración (Lave y March 1975: 42; King, Keohane y Verba 1994).

Pensar el proceso causal. ¿Cuáles son exactamente los mecanismos por los cuales A afecta a B, que a su vez afecta a C, y así sucesivamente (Lave y March 1975: 40)? Pensar cuidadosamente los pasos en el proceso causal es uno de los pasos principales al ir de marcos generales a teorías más densas y más lógicamente interconectadas. No desarrollar cadenas claras de relaciones causales es probablemente una de las razo-

nes por las que varios marcos de políticas que eran populares en la década de los setenta —como las arenas de poder de Lowi y los estudios comparativos de políticas de muchos casos de Hofferbert *et al.*—, no llamen más la atención.

Desarrollar un modelo coherente del individuo. Una de las razones más importantes por la cual ni Lowi ni Hofferbert *et al.* desarrollaron cadenas claras de procesos causales es que ninguno de los dos marcos desarrolló realmente un modelo de actor individual (véase el capítulo 9 de este libro). Dicho modelo debe incluir los objetivos o normas que fundamentalmente dirigen el comportamiento de los actores, su capacidad de adquirir y procesar información, sus reglas para la toma de decisiones, y sus recursos políticamente relevantes. Dado que la formulación de políticas públicas es básicamente realizada por seres humanos, es extraordinariamente difícil desarrollar un sentido de proceso si el eje del proceso completo —el actor humano individual (o colectivo)— es una “caja negra”.

Una de las tareas fundamentales que enfrentan varios marcos del proceso de las políticas públicas —como el marco de las corrientes múltiples de Kingdon (véase el capítulo 3 de este libro) y el marco de la difusión de Berry y Berry (véase el capítulo 8 de este libro)— es desarrollar un modelo (o modelos) más explícitos o coherentes del individuo. Alternativamente, algunas de las diferencias más interesantes entre las versiones iniciales de la teoría del análisis y desarrollo institucional sobre la administración de la propiedad común, las versiones más recientes del marco de las coaliciones promotoras, y del equilibrio interrumpido de Jones *et al.* se refieren a diferencias en sus modelos del individuo (véase el capítulo 10 de este libro; véase también Jones 1994; Ostrom 1998).

Trabajar en inconsistencias internas e interconexiones. Esta pauta es otra de las tareas fundamentales necesarias para ir de los marcos mínimos a marcos y teorías internamente coherentes y más densos. Por lo general involucra tanto el trabajo empírico que identifica las inconsistencias y anomalías como el pensamiento lógico sobre cómo resolverlas.

En el marco de las coaliciones promotoras, por ejemplo, la delineación de las creencias sobre políticas —a diferencia de los aspectos muy fundamentales y secundarios— es clave porque (1) las creencias sobre políticas fundamentales son uno de los medios esenciales para definir una coalición, (2) son de importancia fundamental para distinguir cambios de políticas importantes (creencias sobre políticas fundamentales) de cambios menores (aspectos secundarios), y (3) la mayoría de las hipótesis originarias del marco de las coaliciones promotoras giran alrededor de diferencia entre las creencias sobre los aspectos centrales de las políticas y los aspectos secundarios. Aun así, las versiones originarias del marco de las coaliciones promotoras no aclaraban mucho si el componente crítico de una creencia sobre políticas fundamentales era (1) el grado de abstracción o (2) el alcance. Esta ambigüedad se convirtió en fundamental cuando un trabajo de investigación de Jenkins-Smith *et al.* (1991) sobre *leasing* en la Plataforma Conti-

mental Exterior identificó que eran creencias muy concretas —el interés material propio puesto en funcionamiento como leasing ampliado— las que mantenían unida la coalición a favor del leasing. Este hallazgo nos llevó a seleccionar las negociaciones que abarcan todo el subsistema como una característica básica de las creencias sobre políticas⁶.

La clarificación de las políticas fundamentales, a su vez, planteó esta pregunta: ¿cuáles son las características distintivas de un subsistema? Nuevamente surgió este interrogante cuando algunos proyectos de investigación empíricos procuraban aplicar el marco de las coaliciones promotoras a los “subsistemas”, que eran más estrechos en alcance que los tradicionales: *landsat* en la ciencia y la tecnología, eutrofización en la contaminación del agua, y control de la contaminación automotriz en el control de la contaminación atmosférica (Thomas 1996; Loeber y Grin 1999; Sabatier, Zafonte y Gjerde 1999). Esto llevó a una serie de discusiones que dieron como resultado un conjunto relativamente claro de condiciones necesarias y suficientes para la existencia de un subsistema (véase el capítulo 7 de este libro, así como Zafonte y Sabatier 1998). Estas condiciones, a su vez, ayudaron a guiar la investigación empírica relacionada con la importancia relativa de creencias compartidas e interdependencias organizacionales para determinar el comportamiento de la coalición dentro de un conjunto de subsistemas parcialmente superpuestos relacionados con la política del agua de la Bahía de San Francisco (Zafonte y Sabatier 1998). El resultado final es que las relaciones entre las creencias sobre políticas fundamentales, subsistemas, coaliciones promotoras, y cambio en las políticas públicas son mucho más amplias y más claras en la actualidad de lo que eran en 1988 o en la versión de 1993 del marco de las coaliciones promotoras.

Desarrollar un programa de investigación a largo plazo que incluya tanto la elaboración teórica como la prueba empírica entre una red de académicos. De todas las pautas, esta es probablemente la más importante. Como vimos anteriormente, la elaboración teórica y la prueba empírica van de la mano: los estudios empíricos identifican inconsistencias, áreas que requieren elaboración, y proposiciones que probablemente sean inválidas (por lo menos para un conjunto de casos). Esto debe estimular la revisión y la elaboración de la teoría. Todo esto lleva tiempo —por lo menos una década. Por ejemplo, aproximadamente el 80-90 por ciento de las investigaciones académicas de Lin Ostrom desde mediados de la década de los ochenta han estado relacionadas con el marco del análisis y desarrollo institucional. Lo mismo puede decirse de mi concentración en el marco de las coaliciones promotoras. Ayuda muchísimo si un grupo de académicos que trabajan en una cantidad de escenarios se involucran en las aplicaciones empíricas y contribuyen a las revisiones teóricas. Sin embargo, sería también conveniente que los defensores originarios del marco continúen guiando el programa de investigación general para que la coherencia interna del marco teórico se mantenga en el tiempo.

Tanto Elinor Ostrom como yo hemos mantenido conscientemente esa estrategia desde principios de la década de los ochenta. Me da la impresión de que John

Kingdon no lo ha hecho. Tanto en los casos del marco del análisis y desarrollo institucional como del marco de las coaliciones promotoras, la estrategia ha incluido (1) la publicación inicial del marco, (2) la investigación empírica de los autores para aplicar críticamente el marco a una cantidad de escenarios, (3) el aliento en forma explícita a otros académicos a hacer lo mismo en escenarios en los que son expertos, (4) una clara voluntad de revisar el marco sobre la base de estudios empíricos y análisis lógicos, y (5) el fomento de una red de académicos involucrados en un programa de investigación compartida. Las técnicas específicas para alimentar dicha red incluyen (1) alentar explícitamente a otros académicos a aplicar en forma crítica el marco, (2) revisar las tesis de doctorado y las publicaciones de las conferencias de jóvenes académicos interesados en el marco, (3) incentivar (por ejemplo, otorgar financiamiento o puntos de ventas de publicaciones) para estimular dicho interés, y (4) establecer boletines informativos, conferencias y otros mecanismos como vías de comunicación para académicos interesados en el marco⁷.

En lo posible utilizar múltiples teorías. Este es un consejo habitual (Platt 1964; Stinchcombe 1968; Loehle 1987). Incluye tanto tener conocimiento de las múltiples teorías como aplicar, en lo posible, varias teorías en la investigación empírica. Las ventajas son, en primer lugar, que esta pauta brinda una garantía contra la suposición de que una teoría en particular es la válida. En segundo lugar, lleva a una apreciación de que diferentes teorías pueden tener ventajas comparativas en diferentes escenarios. En tercer lugar, el conocer otras teorías debe hacernos más sensibles a algunas de los supuestos implícitos en la teoría que apoyamos. Por ejemplo, gran parte de la elaboración de la teoría del individuo en el marco de las coaliciones promotoras ha resultado de las comparaciones explícitas de Edella Schlager sobre el marco del análisis y desarrollo institucional y el marco de las coaliciones promotoras.

NORMAS E INCENTIVOS INSTITUCIONALES PARA MEJORAR LA TEORÍA

Este capítulo ha sugerido varias pautas para alentar el desarrollo de marcos más coherentes y densos del proceso de las políticas públicas. Quiero secundar la opinión de Schlager (1997: 15) de que el consejo y la exhortación, si bien ayudan, no son suficientes para mejorar el estado de la teoría. Necesitamos trabajar en los incentivos institucionales que afectan el comportamiento. Cuando se trata de investigación, existen por lo menos dos clases importantes de incentivos: la financiación y la publicación.

FINANCIACIÓN

La financiación de la investigación teórica relevante es un problema menor en los Estados Unidos que en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁸. Aunque la Fundación Nacional de las Ciencias

(NSF) no tiene un programa de estudios de políticas *per se*, muchos de sus programas —que incluyen la Ciencia Política, Decisión y Gestión de Riesgos, y Derecho y Sociedad— financian estudios sobre políticas públicas, y la Fundación Nacional de las Ciencias generalmente requiere propuestas financieras para atender cabalmente al desarrollo teórico. Muchos organismos federales (y también algunos estatales) —de Justicia, Protección Ambiental, Energía, Desarrollo Internacional, Defensa, Agricultura, Transporte, Educación y Seguridad Social— financian los estudios sobre políticas. Mi experiencia con el programa de subsidios para la investigación de la Agencia de Protección Ambiental ha sido que el proceso de revisión por parte de colegas se desarrolló siguiendo el modelo de la Fundación Nacional para la Ciencia y, por lo tanto, alienta a que las propuestas financiadas tengan un componente teórico importante. Hasta el grado en que esto no sea así con los programas de investigación de otros organismos, se deben tomar medidas para modificar el proceso de revisión y el criterio de financiación. En Europa, por otro lado, la mayor parte de la investigación sobre políticas públicas está financiada por los ministerios y es muy aplicada. Las entidades nacionales de financiación para las ciencias sociales básicas —el Consejo de Investigaciones de las Ciencias Sociales del Reino Unido, el *Centre National de Research Scientifique* (CNRS) de Francia— se ocupan de la investigación disciplinaria.

PUBLICACIÓN

Con respecto a los libros, la serie que solía editar para Westview Press sobre “Lentes Teóricos sobre Políticas Públicas” estaba dedicada explícitamente al mejoramiento de la teoría y publicaba una cantidad importante de libros que trataban la elección racional institucional (Ostrom, Schroeder y Wynne 1993; Scharpf 1999) o marco de las coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith 1993). Además, la serie editada por James Alt y Doug North para Cambridge University Press sobre “La economía política de las instituciones” es un eje del trabajo sobre elección racional institucional. Animo a los editores de otras series sobre políticas públicas a dar mayor prioridad a la calidad de la teoría en sus publicaciones.

El problema ha sido más serio con respecto a las revistas especializadas. Aunque la mayoría de las revistas generales sobre políticas —*Journal of Public Policy*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Policy Sciences*, *Journal of European Public Policy*— a veces publican artículos teóricos, la mayoría de los artículos no están explícitamente fundados en ningún cuerpo teórico. Afortunadamente, *Policy Studies Journal* ha hecho cambios revolucionarios. Cuando el Departamento de Políticas Públicas de la Asociación de Ciencia Política Estadounidense se convirtió en cotitular de la Organización de Estudios sobre Políticas Públicas en 2004, designaron un nuevo editor, Hank Jenkins-Smith, quien está totalmente comprometido con una revista más científica, explícitamente dedicada a alentar publicaciones académicas sobre el proceso de las políticas públicas teóricamente importantes y sofisticadas en cuanto a la metodología, realizadas por académicos

estadounidenses y europeos. Esto debe proporcionar un incentivo institucional necesario para acelerar el desarrollo de la teoría de las políticas públicas.

Sin embargo, el cambio fundamental que se requiere es de actitud. Este libro supone que (1) comprender algo tan complejo como el proceso de las políticas públicas requiere lentes que nos ayuden a simplificar la realidad y nos digan lo que debemos buscar y lo que debemos ignorar, y (2) esas lentes deben ser explícitas más que implícitas⁹. Una vez que esas premisas se acepten, los marcos provistos en este libro deben representar un conjunto de lentes preliminares entre las cuales elegir. Esperemos que se progrese lo suficiente en esos marcos (y en otros) para que una tercera edición de este libro, en unos cinco años, esté garantizada.

NOTAS

1. Por ejemplo, académicos como Popkin (1979) y Becker (1976) han tomado los principios básicos de la teoría microeconómica y han derivado implicancias de ella más allá del alcance de la teoría original. Algunas de esas implicancias han sido verificadas empíricamente, mientras que otras no. Sin embargo, ha sido la coherencia lógica de la teoría la que ha permitido a mentes creativas preguntarse: ¿por qué si se aplica a transacciones de mercado en los países occidentales no se aplica a otros aspectos del comportamiento humano?

2. Esta conclusión fue el resultado de un intercambio de correos electrónicos que tuve con Lin Ostrom en el invierno de 1996-1997, pero no estoy seguro de que ella concuerde plenamente. Para discusiones informativas y razonablemente consistentes de las diferencias entre los marcos, las teorías y los modelos, véase Ostrom (1998), Ostrom, Gardner y Walker (1994), Schlager (capítulo 9 de este libro), y Scharpf (1997).

3. Una de las limitaciones más serias de la literatura sobre principales-agentes es su modelo de agente. Gran parte de esta literatura (por ejemplo, Wood y Waterman 1994) no tiene ningún modelo de agente. El agente es simplemente un receptor pasivo que responde a un estímulo de los principales. Otra rama sigue la visión demasiado simplista de Niskanen (1971) de que los agentes son simplemente maximizadores de presupuestos; para críticas véase Downs (1967), Miller (1992), y Worsham, Eisner y Ringquist (1997). Cualquier análisis sobre principal-agente necesita por lo menos comenzar con modelos válidos, claros y razonables de (1) los principales y (2) los agentes.

4. Aunque muchos citan a Kingdon (1984), conozco solo un académico —Nikolaos Zahariadis (1992, 1996)— que realmente ha aplicado en forma crítica y seria el marco de las corrientes múltiples (confirmado por el capítulo 3 de este libro). El marco mismo ha sufrido solo una escasa revisión. El epílogo de Kingdon en la edición de 1996 no contiene revisiones serias. El trabajo de Zahariadis brinda pruebas de que el marco puede extenderse fuera de los Estados Unidos y a situaciones que sean menos “ambiguas”, y sugiere dos hipótesis relacionadas: (1) las crisis en la corriente de problemas son conductivas para búsquedas de soluciones específicas al problema mientras que, (2) los mandatos electorales producen una búsqueda de soluciones doctrinales (generales).

Por el contrario, el marco de las coaliciones promotoras ha sido seriamente aplicado por académicos más allá de Sabatier y Jenkins-Smith, en al menos ochenta y seis casos en doce países y ha sufrido como mínimo una docena de revisiones importantes desde 1998 (véase el capítulo 7 de este libro). La teoría sobre el marco del análisis y desarrollo institucional para la administración de la propiedad común también ha sido aplicada seriamente por una docena de académicos en numerosos países (véase Schlager 1997 para una lista

parcial) y ha soportado una importante revisión y elaboración (véase Ostrom, Gardner y Walker 1994; Ostrom 1998). En cuanto a las citas, las corrientes múltiples recibieron en 1996 cerca de cincuenta y ocho citas en el Índice de Citas de las Ciencias Sociales, el marco de las coaliciones promotoras recibió cerca de cuarenta y el marco del análisis y desarrollo institucional más de cien.

5. Desde mi punto de vista, los problemas fundamentales en relación con el marco de las corrientes múltiples son que (1) no es claro si la variable dependiente es el conjunto de alternativas de políticas viables o la selección de una alternativa; (2) no puede falsarse el supuesto crítico de la independencia de corrientes porque Kingdon nunca nos dijo cómo identificar qué actores y/o qué tareas están en cada corriente; y (3) los factores causales no están especificados, en parte porque no hay modelos claros del individuo (excepto quizás de los legisladores).

6. Desafortunadamente este tema continuaba siendo ambiguo en el capítulo final del libro de 1993 y no se aclaró hasta Sabatier (1998).

7. En casi todas estas áreas, Lin Ostrom es la maestra y yo el aprendiz.

8. No conozco la situación en los países europeos lo suficientemente bien como para formular comentarios. Por supuesto, reconozco que argumentar que la financiación de la investigación no es un problema muy importante es considerado un crimen capital por la mayoría de los académicos.

9. Sin embargo, esto está supeditado a un compromiso anterior lógico con las ciencias sociales, es decir, desarrollar entendimientos generales del proceso de las políticas públicas que sean lo suficientemente claros como para que pueda demostrarse que están equivocados. No tengo problemas con los analistas de las políticas que desean dar consejos a profesionales en situaciones específicas o que desean desarrollar entendimientos "intuitivos" de dichas situaciones. Simplemente les exhortaría a dejar bien en claro esas "intuiciones" y a hacerlas lo suficientemente generales para que sean falsables.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMGARTNER, Frank y Bryan Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

BECKER, Gary (1976) *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.

BENDOR, Jonathan (1995) "Review of Ostrom *et al.*, Rules, Games, and Common-Pool Resources". *American Political Science Review*, 89 (marzo) págs. 188-189.

BENDOR, Jonathan, Serge Taylor y Roland Van Gaalen (1987) "Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information". *American Political Science Review*, 81 (noviembre) págs. 796-828.

BERRY, Frances Stokes y William Berry (1990) "State Lottery Adoptions and Policy Innovations: An Event History Analysis". *American Political Science Review*, 84 (junio) págs. 395-415.

BROWN, Harold (1977) *Perception, Theory, and Commitment: The New Philosophy of Science*. Chicago: University of Chicago Press.

CHUBB, John y Terry Moe (1990) *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington, DC: Brookings Institution.

CRAWFORD, Sue y Elinor Ostrom (1995) "A Grammar of Institutions". *American Political Science Review*, 89 (septiembre) págs. 582-600.

DOWNS, Anthony (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

HARDIN, Garrett (1968) "The Tragedy of the Commons". *Science*, 162 págs. 1243-1248.

HAWKESWORTH, Mary (1992) "Epistemology and Policy Analysis", en W. Dunn and R. M. Kelly, eds., *Advances in Policy Studies*, págs. 295-329. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

HILL, Kim Quaille (1997) "In Search of Policy Theory". *Policy Currents*, 7 (abril) págs. 1-9.

HOFFERBERT, Richard (1974) *Understanding Public Policy*.

JENKINS-SMITH, Hank (1988) "Analytical Debates and Policy Learning: Analysis and Change in the Federal Bureaucracy". *Policy Sciences*, 21 págs. 169-212.

JENKINS-SMITH, Hank, et al. (1991) "Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection Over Time". *American Journal of Political Science*, 35, págs. 851-872.

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

KAGAN, Robert (1978) *Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

KING, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

KINGDON, John (1996) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper-Collins. (Publicado originalmente en 1984.)

KISER, Larry y Elinor Ostrom (1982) "The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", en E. Ostrom, ed., *Strategies of Political Inquiry*, págs. 179-222. Beverly Hills, CA: Sage.

KNOTT, Jack y Gary Miller (1987) *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

KUHN, Thomas (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, 2d ed. Chicago: University of Chicago Press.

LAKATOS, Imre (1978) *The Methodology of Scientific Research Programmes*, John Worral and Gregory Currie, eds. Cambridge, England: Cambridge University Press.

LAVE, Charles y James March (1975) *An Introduction to Models in the Social Sciences*. Nueva York: Harper & Row.

LINDBLOM, Charles (1966) *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

LOEBER, Anne y John Grin (1999) "From Green Waters to 'Green' Detergents: Processes of Learning Between Policy Actors and Target Groups in Eutrophication Policy in the Netherlands, 1970-1987", en P. Sabatier, ed., *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*. Libro sin publicar en revisión.

LOEHLE, Craig (1987) "Hypothesis Testing in Ecology: Psychological Aspects and the Importance of Theory Maturation". *Quarterly Review of Biology* 62 págs. 397-409.

MCCUBBINS, Mathew y Terry Sullivan, eds., (1987) *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

MILLER, Gary (1992) *Managerial Dilemmas*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

MOE, Terry (1984) "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science*, 28 (noviembre) págs. 739-777.

NISKANEN, William (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Rand McNally.

OLSON, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Nueva York: Schocken.

OSTROM, Elinor (1986) "An Agenda for the Study of Institutions". *Public Choice*, 48 págs. 3-25.

_____ (1990) *Governing the Commons*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

_____ (1998) "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review*, 92 (marzo) págs. 1-22.

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

OSTROM, Elinor, Larry Schroeder y Susan Wynne (1993) *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview Press.

PLATT, John (1964) "Strong Inference". *Science*, 146 (octubre) págs. 347-353.

POPKIN, Samuel (1979) *The Rational Peasant*. Berkeley, CA: University of California Press.

REYNOLDS, Paul (1971) *A Primer in Theory Construction*. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.

SABATIER, Paul (1986) "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, 6 págs. 21-28.

_____ (1987) "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change". *Knowledge*, 8 (junio) págs. 649-692.

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

_____ (1991) "Toward Better Theories of the Policy Process". *PS: Political Science and Politics*, 24 (junio) págs. 147-156.

_____ (1998) "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe". *Journal of European Public Policy*, 5 (marzo) págs. 98-130.

SABATIER, Paul y Hank Jenkins-Smith, eds., (1988) "Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework" (Symposium Issue). *Policy Sciences*, 21 págs. 123-277.

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

SABATIER, Paul, Matthew Zafonte y Michael Gjerde (1999) "Coalition Stability in U.S. Automotive Pollution Control Policy, 1963-1990", en Paul Sabatier, ed., *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*. Cambridge, MA: MIT University Press.

SCHARPF, Fritz (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

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

_____ (1997) "A Response to Kim Quaile Hill's In Search of Policy Theory". *Policy Currents*, 7 (junio) págs. 14-15.

SCHNEIDER, Mark, Paul Teske, Melissa Marschall, Michael Mintrom y Christine Roch (1997) "Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The Effects of Public School Choice". *American Political Science Review*, 91 págs. 82-93.

SCHOLZ, John (1984) "Cooperation, Deterrence, and the Ecology of Regulatory Enforcement". *Law and Society Review*, 18 págs. 179-224.

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

SHEPSLE, Kenneth y Barry Weingast (1987) "The Institutional Foundations of Committee Power". *American Political Science Review*, 81 págs. 85-104.

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

THOMAS, Gerald (1996) "Policy Subsystems, the Advocacy Coalition Framework, and U.S. Civilian Land Remote Sensing (Landsat) Policy". Artículo presentado en el encuentro anual de la Western Political Science Association, San Francisco, CA.

VON NEUMANN, J. y O. Morgenstern (1944) *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.

WEISS, Carol (1977) "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research". *Policy Analysis*, 3 (otoño) págs. 531-545.

WILDAVSKY, Aaron (1966) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.

WOOD, B. Dan y Richard Waterman (1991) "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy". *American Political Science Review*, 85 págs. 801-828.

_____ (1994) *Bureaucratic Dynamics*. Boulder: Westview Press.

WORSHAM, Jeff, Marc Allen Eisner y Evan Ringquist (1997) "Assessing the Assumptions: A Critical Analysis of Agency Theory". *Administration and Society*, 28 (febrero) págs. 419-440.

ZAFONTE, Matthew y Paul Sabatier (1998) "Shared Beliefs and Functional Interdependence as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems". *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4) págs. 473-505.

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

_____ (1996) "Selling British Rail: An Idea Whose Time Has Come". *Comparative Political Studies*, 29 (agosto) págs. 400-422.