

CAPÍTULO 2

¿CÓMO ENTENDER UNA DECISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS? ¿NECESITAMOS UN MODELO?

2.1. Qué es una decisión de *policy*

El concepto en torno al cual gira este volumen es el de «decisión de *policy*» o «decisión de políticas públicas», y por lo tanto hemos de partir de este punto. Menos simple de lo que cabría imaginar.

Si tuviéramos sólo en cuenta la etimología de la palabra decisión, el problema sería bastante sencillo: decidir —del latín *de-coedere*— significa cortar, ir descartando las opciones disponibles hasta que sólo nos quede una. Decidir, por tanto, sería sinónimo de elegir, y decisión es sinónimo de elección.

Cada día tomamos muchísimas decisiones. A veces conscientemente y más a menudo de forma inconsciente (o, mejor, automáticamente). Esto implica que, al menos en abstracto, existen alternativas para muchas de las acciones que realizamos. Cuando nos levantamos por la mañana podemos decidir si tomarnos un café, un té o bien una copa de licor, pero ello implica de entrada que tenemos a disposición en casa estas tres bebidas o bien que podemos acudir fácilmente a un bar.

No obstante, es evidente que no podemos decidir despertarnos. El hecho de despertar es el resultado de un proceso natural (o forzado, vía despertador) que ocurre con completa independencia de nuestra voluntad. Podemos decidir suicidarnos arrojándonos desde una ventana, o menos trágicamente, tirarnos al agua desde un trampolín, pero en cambio no podemos cambiar de idea a mitad del vuelo. La ley de la gravedad lo impide.

Estos ejemplos ponen de relieve algunos elementos esenciales: la decisión implica un acto de voluntad y la existencia de alternativas. Si no existe ese acto, y no existen esas alternativas, no hay decisión.

Uno de los ejemplos más claros de la importancia del acto de decidir es probablemente la ceremonia del matrimonio, en cuyo transcurso se plantean explícitamente las preguntas «quieres tú, Carlos, tomar como esposa a la aquí presente Lucía» y «quieres tú, Lucía, tomar como esposo al aquí presente Carlos». La idea es que frente a una acción cargada de consecuencias como la elección de la persona junto a quien pasar (quizás) el resto de nuestra vida, es necesario hacer explícita la voluntad de tomar tal decisión, ofreciendo así la posibilidad de responder negativamente.

Pero justamente este ejemplo muestra lo que afirma Bobbio (1996, p. 11): «el acto de decidir, considerado en sí y por sí, [...] es de escaso interés analítico y suele ser difícil de atrapar desde el punto de vista empírico». Si tratáramos de explicar esa decisión, y acabáramos respondiendo a la pregunta de por qué Carlos y Lucía se han casado, con la conclusión de que ha sucedido porque han respondido afirmativamente a la pregunta que les ha planteado quien oficia la ceremonia, sería tautológico y estúpido. En realidad, seguramente «la elección» ocurrió mucho tiempo atrás, y las razones que condujeron a esa situación a menudo no son claras ni siquiera para los dos contrayentes.

Esto es todavía más evidente en el caso de decisiones adoptadas en ámbitos diferentes a la esfera personal. Por poner un ejemplo sacado de la crónica política española del 2013, el momento en el que el gobierno decidió aprobar un proyecto de ley que reforma el sistema educativo no coincide ciertamente con el día en que formalmente se aprobó en Consejo de Ministros. La decisión fue sin duda adoptada mucho antes y el contenido de la reforma ha ido cambiando y cambiará progresivamente a causa de la intervención de un amplio número de sujetos. Si sólo tenemos en cuenta la presentación en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, no habiéramos llegado a esa conclusión.

Por lo tanto, junto al hecho de que una decisión implica un acto de voluntad, y la existencia de alternativas, un tercer elemento fundamental es el proceso a través del cual se ha llegado a la elección final, o sea, la secuencia de acciones y de decisiones elementales que han acabado determinando su contenido.

Estudiar la decisión significa estudiar los procesos decisionales, los mecanismos mediante los cuales se «decide decidir», se analizan y se desechan las posibles alternativas y se alcanza el resultado final, que puede ser también el de «decidir no decidir», dejando las cosas exactamente tal y como están.

Esta última observación añade un cuarto elemento. Una decisión debe comportar al menos una potencial transformación o cambio en

el mundo que nos rodea. Si decidimos tomar un café en casa significa que nuestras provisiones de café disminuirán. Una ley de reforma del sistema educativo pretende modificar la manera en la que se organizan los ciclos formativos o los contenidos de las materias. Puede ser que al final esos cambios no se consigan, pero probablemente ésa era la intención de al menos una parte de los sujetos que han intervenido en el proceso de elaboración de la reforma.

En consecuencia, una decisión ha de tener un objeto, unos contenidos, y esos contenidos pueden ser diversos.

En primera instancia, la decisión puede tener que ver con la elección de los medios que tenemos a disposición para alcanzar una meta, un objetivo. Para ir al trabajo, por ejemplo, podemos elegir coger el coche, utilizar el transporte público o, si disponemos de tiempo suficiente, ir a pie. Podemos elegir si pasar nuestras vacaciones en el mar o en la montaña, si enviar a nuestros hijos a una u otra escuela, etcétera. En estos ejemplos, los objetivos son claros: tenemos que ir a trabajar, queremos pasar unas buenas vacaciones y deseamos dar una buena educación a nuestros hijos.

Sin embargo, a menudo las cosas no son tan sencillas. A veces, para comprender de verdad las razones de una determinada elección hemos de ir más allá, ya que la verdadera decisión puede tener que ver más con los objetivos que queremos conseguir que con los medios disponibles para hacerlo. La elección de la carrera profesional puede ser un ejemplo: el problema a resolver en este caso no tiene que ver tanto con las alternativas a disposición como con los objetivos que se nos plantean. La elección de convertirse en médico puede estar dictada por la voluntad de ser útiles al prójimo, por el deseo de seguir la tradición familiar, por lo atractivo de una carrera en un sector intelectualmente estimulante o, sencillamente, por que pensamos que es una profesión en la que se gana mucho dinero. En buena medida, es cierto que las razones individuales que conducen a hacer la carrera de medicina seguramente incorporan una mezcla diferente de todos estos elementos, o incluso de otros, pero entonces lo que supone una verdadera elección, la decisión sustancial, es definir cuáles son los valores prioritarios que se quieren perseguir y que quizá nos llevarán a considerar alternativas profesionales completamente distintas a la de médico, como la de ser misionero, comerciante, físico o financiero.

El problema de si la elección es la de los medios o la de los fines (que seguramente a su vez pueden también considerarse medios en un nivel sucesivo: quiero hacerme rico o quiero ayudar al prójimo porque imagino que de ello dependerá mi felicidad) es evidentemente crucial en las decisiones políticas en sentido estricto (MacKenzie, 1982, pp. 16-17).

Antes de pasar a las decisiones «públicas», hemos de considerar otro aspecto que sigue estando relacionado con las decisiones que tienen lugar en la esfera privada. Hasta ahora, de hecho, hemos imaginado que las elecciones tienen consecuencias sólo para el sujeto que las lleva a cabo. Pero muchas veces ello no es así. Aunque siempre es determinante el comportamiento individual en el ámbito de la decisión, en algunos casos los resultados del proceso dependen de la acción de otros individuos. Por volver al ejemplo del matrimonio, el deseo de Carlos de casarse con Lucía se queda justamente en eso, un deseo (y probablemente un motivo de infelicidad) si Lucía no está de acuerdo en ello. De ahí el complejo problema de cómo sumar o agregar las preferencias individuales.

Este problema es crucial en las elecciones realizadas en la esfera pública, es decir, las que tienen consecuencias, directas o indirectas, reales o potenciales, sobre toda una colectividad, ya sea la población de un municipio, de una región, de una nación o del planeta entero. Desde el final de los estados absolutos (o incluso antes) y en cualquier caso en los regímenes democráticos, este tipo de decisiones son de carácter colectivo, ya que implican la necesaria interacción de una pluralidad de individuos. Como veremos en el próximo apartado, esta característica tiene consecuencias relevantes, sobre todo hoy en día.

De entre las decisiones adoptadas en la esfera pública, adquieren particular relevancia las que conciernen a las políticas públicas (las decisiones de *policy*). Hay que señalar que no son las únicas que se toman en la esfera pública: por ejemplo, las decisiones que implican un nombramiento (sea a través de elección o de otro tipo de designación) para ocupar posiciones dotadas de autoridad legal son igualmente importantes y sólo con una concepción excesivamente laxa sobre los conceptos a utilizar podrían ser asimiladas a las decisiones de *policy*.

Con todo, las decisiones de *policy* representan seguramente la parte más visible, y de mayor interés para los ciudadanos en relación con la actividad de gobierno, y por tanto, es importante aclarar de manera precisa qué es una política pública.

Una de las definiciones más difundidas es la que propone Dye (1987, p. 1) quien afirma que una política pública es «todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer». Con el mismo espíritu Mény y Thoenig (1989, p. 129) proponen la siguiente definición: «una política pública es el producto de la actividad de una autoridad investida de poder político [*puissance*] y de legitimidad gubernamental».

Más articulada es la definición que contiene un manual aparecido en varias lenguas que afirma que una política pública es «un conjunto

de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2007, p. 38).

Como es evidente, mientras Dye, Mény y Thoenig afirman que las políticas públicas son solamente las actividades desarrolladas por las instituciones públicas, Subirats-Knoepfel y sus coautores, aun afirmando la necesidad de la participación de éstas, admiten que los actores pueden ser también privados, aunque introducen dos cauteles: la primera es que el conjunto de las acciones debe ser, al menos en las intenciones, coherente, y la segunda, que apunta a la existencia de un problema colectivo.

Desde un mayor nivel de abstracción, podemos definir una política pública como un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, esto es, «cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública» (Dunn, 1981, p. 60).

Dentro de esta definición no hay limitaciones relativas a la coherencia de las acciones (hay que considerar actores del proceso también a aquéllos que se oponen a la solución del problema), ni a la obligada presencia de instituciones públicas (aunque estarán presentes con toda probabilidad). Es en cambio decisivo, la existencia de un problema colectivo cuyos contornos son objeto, inevitablemente, de la interpretación que haga de los mismos el analista. Un analista obligado, obviamente, a considerar qué piensan los actores y cómo éstos definen el problema. No se plantean tampoco limitaciones relativas a la naturaleza de los problemas, ya que es del todo evidente que en el curso de la historia y en diferentes lugares ha habido variaciones significativas de los problemas definidos como colectivos, o mejor aún, de los problemas para los que ha sido propuesta o requerida una actuación de los poderes públicos.

La razón por la que preferimos aquí optar por una definición más amplia está relacionada, en buena parte, con la ambición de este volumen ya declarada en el capítulo precedente y que será sucesivamente articulada en los capítulos finales. Como hemos dicho, queremos asumir decididamente un punto de vista propio del innovador. Es decir, de quien pretende alterar, de modo no marginal, el contenido de una política pública. Lo cierto es que no necesariamente los innovadores son actores públicos, aunque casi siempre tratan de influir en el comportamiento de las instituciones. Afirmar una relación biunívoca estricta entre actividades de los gobiernos y existencia de políticas públicas, soslayaría el hecho de que más allá de las decisiones de modificar el modo de resolver un problema colectivo, e incluso antes

de reconocer la existencia del mismo, existen ya actores sociales, expertos, grupos de interés, personalidades individuales, en el entorno de esa problemática.

En realidad, se podría ir todavía más allá y sostener que lo que define como pública una política es únicamente la existencia de un problema colectivo. Actualmente buena parte de las políticas culturales en varios países del mundo son promovidas y sostenidas financieramente, a veces de modo predominante, por fundaciones o empresas. ¿Podemos considerar que dada esa situación, no se trata de políticas públicas? Y más aún, la expansión del microcrédito como instrumento para las políticas de desarrollo en los países más pobres se atribuyó en general a la Grameen Bank y a su fundador Mohammed Yunus. En teoría se trataba de una actividad casi exclusivamente desarrollada por sujetos privados, pero sin duda el problema al que trata de responder es colectivo. Hasta el punto que dicha actividad recibe financiación a fondo perdido o a tasa de interés muy baja por parte de instituciones públicas y organizaciones sin ánimo de lucro. No es éste el lugar para examinar a fondo esta cuestión, aunque es evidente que si una actividad se desarrolla en la esfera política ello acaba teniendo consecuencias importantes sobre cómo se toman las decisiones.

La definición aquí propuesta, en definitiva, nos permite observar las decisiones que nos interesan sin asumir de manera preconcebida que se deba apuntar exclusivamente a las actividades de los gobiernos. Y por tanto apuntando a que la esfera pública no se agota en el estricto espacio de lo institucional.

Por consiguiente, y recordando que una decisión conlleva un acto de voluntad, que puede concernir tanto a los fines como a los medios y que con toda probabilidad implicará la intervención de una pluralidad de sujetos, podemos definir como decisiones de *policy* los procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo, y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales éste es afrontado.

2.2. Las características de las políticas públicas contemporáneas

Como acabamos de decir, el surgimiento de los problemas colectivos, o mejor, el reconocimiento de que un problema es colectivo, ha ido variando tanto en el tiempo como en el espacio. Lo que se considera como inevitablemente público en un país no tiene esa misma consi-

deración en otro. Por ejemplo, mientras que la exigencia de ahorrar para «mandar a los hijos a la universidad» es considerado como natural en EE. UU., no lo es en absoluto en Gran Bretaña, hasta el punto de que los aumentos de las tasas universitarias decididos por el gobierno laborista de Tony Blair, y después seguidos y profundizados por el gobierno conservador de David Cameron, han generado conflictos muy significativos en la esfera política y social. Al contrario, durante muchísimos años en Europa se consideró que introducir una legislación que evitara la formación de monopolios y oligopolios, similar a la estadounidense, era una injerencia excesiva del Estado en el funcionamiento del sistema económico.

Estas diferencias entre países existen y son llamativas, pero podemos igualmente advertir en los últimos 250 años una evolución de las políticas públicas que nos permite hablar de sus características típicas en la época contemporánea. Entendemos que se trata de un punto clave: sólo si se comprende la naturaleza de los problemas colectivos y las formas con las que hoy se piensa resolverlos, será posible imaginar cómo puede alguien que quiera impulsar un cambio o innovación, lograr una pequeña o gran transformación en las políticas públicas.

La reconstrucción siguiente es necesariamente esquemática (y deudora de Dente, 2004), pero entendemos que no por ello menos útil para desarrollar nuestro razonamiento.

El punto de partida está representado por las revoluciones americana y francesa y por la generalización del modelo del estado liberal. Precisamente, en esta fase nacen algunas de las características básicas de las administraciones públicas que persistirán en las fases siguientes y que fueron magistralmente resumidas por Max Weber en la concepción de *burocracia legal-racional*. En las raíces de este modelo encontramos tanto las tareas propias del Estado como los instrumentos de los que se sirve. Las tareas propias del Estado liberal son las de asegurar internamente el orden público, permitiendo lo más ampliamente posible el que los ciudadanos puedan perseguir sus propios intereses, siempre que ello no menoscabe los intereses ajenos. En este sentido, los instrumentos utilizados son esencialmente de naturaleza regulativa, es decir, tendentes a determinar los comportamientos individuales y colectivos a través, o bien de reglas generales a las que obedecer (normas imperativas y de prohibición), o bien condicionando el desarrollo de determinadas actividades a la emisión de las autorizaciones o permisos pertinentes por parte de las administraciones públicas. En cualquier caso, la actividad administrativa está completamente dominada por la ley, de manera que el Estado liberal se vuelve sinónimo de *Estado de derecho*. Es decir, una forma de Estado en la

cual las instituciones públicas pueden hacer sólo aquello que está previsto en el conjunto de normas generales y abstractas aprobadas por los órganos titulares del poder legislativo. Y deben hacerlo además en la forma en que esa normativa establezca.

El Estado liberal del siglo XIX realizaba también actividades que no eran propiamente regulativas. Mantenía ejércitos permanentes, construía carreteras, canales y puentes, organizaba, y a veces gestionaba, la educación pública, etcétera. Sin embargo, realizaba estas actividades *como si* fueran actividades regulativas. En efecto, los procedimientos de adjudicación de una obra pública o los concursos de contratación en la administración, estaban encaminados a seleccionar la mejor oferta o el mejor candidato, pero lo importante era actuar de manera imparcial con respecto a los competidores, de manera que la anulación del concurso, y por tanto el retraso en la construcción de la obra o en la cobertura de la plaza vacante, se consideraba menos grave que la atribución del contrato a una empresa o a una persona mediante un procedimiento incorrecto. Era más grave vulnerar el procedimiento, que no construir o no la obra.

Las cosas cambian, incluso de manera radical, con la llegada del *welfare state* y, por tanto, con el aumento de las tareas de los poderes públicos. Esta «gran transformación» consistió en atribuir a las instituciones públicas, al Estado, la responsabilidad no sólo de poner remedio a los fracasos del mercado en la producción de bienes públicos sino, también y sobre todo, la responsabilidad de garantizar el crecimiento económico y social, la plena ocupación, la reducción de la incertidumbre para los ciudadanos a través de los sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria y social. Es en esta fase cuando las dimensiones de las administraciones aumentan de manera inimaginable, así como la cantidad de recursos que éstas absorben (por poner sólo un ejemplo, entre el 1950 y el 1985 el gasto público porcentual del PIB pasa del 35,3 % al 47,3 % en Gran Bretaña y nada menos que del 23,6 % al 68,5 % en Suecia). A esta transformación de las tareas y de las dimensiones se sumó, y no podía ser de otra manera, una profunda transformación de los instrumentos de acción.

No sólo los intereses públicos son tutelados a través de un creciente uso de las transferencias financieras (pensemos en las pensiones), del uso de incentivos positivos y negativos (en las políticas encaminadas a favorecer el desarrollo económico, pero también en las dedicadas a la protección del medio ambiente), y a través de la producción directa de bienes y servicios (de la escuela a la sanidad). Pero lo que resulta más importante es que los instrumentos legislativos que están en la base de la acción pública cambian, por así decirlo, de sen-

tido. Pasan de ser «programas condicionales» —planteados bajo la fórmula «si..., entonces...» (por ejemplo: si subsisten determinadas circunstancias, entonces el ciudadano solicitante tendrá derecho a obtener el permiso para construir)— en «programas con objetivo», en los que se establecen los objetivos a alcanzar y no sólo los procedimientos a seguir. En este periodo, la principal fórmula de acción de los poderes públicos pasa a ser la *programación*, que atribuye al poder político la definición básica de los recursos disponibles, su distribución entre los diferentes campos de actividad pública y la definición de los objetivos a alcanzar a corto y medio plazo por parte de las estructuras o aparatos administrativos, dejando a estos últimos la tarea de desarrollar las actividades necesarias para que todo ello aconteciera. Es importante observar el fundamento constitucional de este cambio de primera magnitud en el papel de los poderes públicos viendo el contenido del artículo 3 de la Constitución Italiana, que fue copiado casi literalmente en el apartado 2 del artículo 9 de la Constitución Española, como elemento habilitador esencial de la intervención de los poderes públicos.

La consecuencia inmediata de todo ello fue la necesidad de ampliar la esfera de autonomía y de poder discrecional de las burocracias, como también renunciar en gran medida a la uniformidad que las había caracterizado hasta el momento. La expansión de la producción directa de bienes y servicios por parte de las administraciones públicas dio un fuerte impulso a la *descentralización* de las responsabilidades de las administraciones territoriales subnacionales, ya sea mediante la creación de nuevos niveles de gobierno (por ejemplo las regiones en Italia, Francia y de las Comunidades Autónomas en España), ya sea a través del fomento de la administración periférica de Estado, ya sea a través de la ampliación de las tareas de las administraciones locales. Esta progresiva diferenciación organizativa tenía dos objetivos principales: por un lado, ajustar lo máximo posible la estructura organizativa a las tareas atribuidas y, por otro, multiplicar los puntos en los que se ejercía el control político sobre la administración.

Todas estas transformaciones, de hecho, se dieron durante un tiempo bastante extenso y sin que en muchos casos se sintiera la necesidad de afrontar el problema de definir un nuevo modelo. En realidad, las nuevas tareas del Estado no sustituían por completo a las anteriores y los principios del Estado de derecho seguían siendo válidos en el desarrollo del *welfare state*. Si bien en lo referente al paso del Estado absoluto al Estado liberal es posible reconocer con suficiente claridad momentos de pausa y de reconstrucción de las administraciones

públicas (las ya recordadas revoluciones americana y francesa), no sucede lo mismo por lo que respecta al paso al Estado del bienestar que, por supuesto, se benefició de sucesos externos significativos (la crisis económica del 1929 y la consiguiente política rooseveltiana del *New Deal* y, sobre todo, el segundo conflicto mundial), sino que se da de manera más velada, con un crecimiento progresivo del gasto público y de la carga tributaria.

Por lo tanto, el modelo de administración del *welfare state* ha tenido características mucho menos nítidas que el modelo del Estado liberal. No sólo falta un Max Weber capaz de sistematizar sus rasgos esenciales, sino que la superposición de los nuevos principios a los tradicionales, acompañada de la mayor diferenciación de las funciones, ha ido generando una situación de complejidad notable.

Sin embargo, algunos elementos de este modelo son claramente observables.

En primer lugar, el énfasis en la *eficacia* de la acción —entendida como el éxito de las políticas públicas— constituye un rasgo distintivo del Estado del bienestar y se convierte en el nuevo modelo de legitimación del poder político. Si bien esta *legitimación funcional*, en la mayor parte de los casos, sirve de complemento y no sustituye por completo a la legitimación legal-racional propia de la fase precedente, sí que puede fácilmente identificarse y de hecho constituye el fundamento de los poderes públicos en el curso del siglo xx.

Durante la última parte del siglo xx, sin embargo, el modelo del *welfare state* entra en crisis y se pone en marcha una transformación que todavía no ha concluido.

En parte, esta transformación viene determinada por causas endógenas. De hecho, la fase de esplendor del *welfare state* se caracterizó por un crecimiento continuo del gasto público que en muchos países llegó a superar la mitad del producto interior bruto. Era quizás inevitable que esta tendencia se frenara y que en algunos casos se invirtiera, ya que de lo contrario algunas de las bases capitalistas sobre las que se apoyan las sociedades y los sistemas políticos de los países más desarrollados —la propiedad privada de los medios de producción y la libertad de empresa— dejarían de tener sentido.

Pero la transformación tiene que ver sobre todo con los cambios en los problemas colectivos y por tanto en las tareas confiadas a las instituciones y administraciones públicas. Los cambios sociales y la naturaleza distinta de las políticas propias de los Estados contemporáneos son lo que explica la transformación de las estructuras de gobierno en un mundo cada vez más globalizado, en el que la lógica que relacionaba estrechamente «mercado-nacional» con «Estado-nación»;

ha ido perdiendo fuerza, con las evidentes consecuencias en los sistemas fiscales.

Esto no quiere decir, por otra parte, ni que los poderes públicos hayan cambiado la forma de legitimación, ni que las cuestiones que han de afrontar sean menores en número o más fáciles de tratar. A título de ejemplo consideremos los siguientes tres puntos:

1. El desarrollo de la globalización económica, el aumento de la dimensión de los mercados, y en particular del financiero, ha puesto en cuestión o ha dejado obsoletos, como hemos ya insinuado, muchos de los instrumentos de gobierno de la economía; esto no quiere decir, por otra parte, que la demanda de desarrollo económico y de plena ocupación por parte de la población haya disminuido ni que, como muestran los acontecimientos de los últimos años, que los gobiernos sean considerados menos responsables por lo que respecta a la prevención y a la salida de las crisis económicas y financieras.
2. La mejora del conocimiento en el ámbito de las ciencias naturales ha mostrado las crecientes interdependencias entre el desarrollo industrial y las transformaciones del medio ambiente tanto a nivel local como a nivel global; la demanda de «desarrollo sostenible» plantea a los gobiernos retos de extrema dificultad y urgencia.
3. El desigual desarrollo económico a nivel planetario ha alimentado flujos migratorios sin precedentes que han transformado profundamente las sociedades occidentales; constituye un reto el garantizar la convivencia, en el sentido amplio del término, en una sociedad multiétnica, en la que ya no son tan decisivos ciertos presupuestos de valor compartidos por la gran mayoría de la población.

Estos tres ejemplos son indicativos del tipo de políticas públicas que resultan hoy necesarias y que, al mismo tiempo, son más complejas de desplegar. En esta fase histórica, sobre cuya evolución es imposible hacer previsiones, los procesos de *policy* adquieren características con las que hay que resignarse a convivir.

La primera de tales características es la explosión de la complejidad decisional. En el periodo liberal las políticas públicas se desarrollaban todas en el circuito parlamento-ley-burocracia y en el *welfare state*, los esfuerzos de programación y, sobre todo, la centralidad de las burocracias técnicas aportaban un cierto elemento de claridad respecto a la pregunta de Dahl acerca de «¿quién gobierna?». Actualmen-

te, en cambio, asistimos a una dilatación de la red decisional tanto en el eje vertical (diversas áreas geográficas o esferas de gobierno) como sobre el horizontal (relaciones entre público y privado, especialmente). Todo ello envuelto además, por el cambio tecnológico que pone en cuestión, por una lado, las instancias de intermediación que no son capaces de aportar valor por sí mismas, y abre, por otra parte, nuevos escenarios de incertidumbre en el proceso decisional, con nuevos actores y nuevos recursos (véase post scríptum final al respecto).

Todos podemos observar la entrada de nuevos tipos de actores en los procesos decisionales. Al margen de los ya mencionados, baste pensar en el nacimiento de las autoridades administrativas independientes —cuerpos burocráticos que no responden a los representantes políticos electos— con tareas de regulación y de vigilancia en una serie de sectores clave, desde la política monetaria a la defensa de la competencia, desde la protección de los consumidores a la protección de la intimidad. O bien en el papel central que desempeñan las organizaciones no gubernamentales (ONG), a veces compuestas por profesionales y otras por voluntarios, en la implementación, e inevitablemente también en la formulación, de muchas políticas públicas, desde los servicios sociales a la cooperación o al desarrollo en países pobres. O más aún, en el crecimiento de las así llamadas *Civil Society Organisations* (CSO) que adoptan tareas de «perro guardián» (*watchdog*) sobre la labor de los gobiernos, a menudo en relación con las autoridades independientes que acabamos de mencionar. Todos estos nuevos actores se añaden a los ya tradicionalmente existentes; el resultado es una creciente pluralización de los puntos de vista en los procesos decisionales con consecuencias importantes, ya que se van alejando los modos concretos a través de los cuales deberían llevarse a cabo las decisiones públicas, tal y como estaba previsto en las reglas constitucionales.

Sobre el eje vertical, la suma de ambas tendencias hacia la globalización por un lado y hacia la descentralización por otro, ha conducido a acuñar el concepto de gobierno multinivel (*multilevel governance*), que sirve para indicar que, en prácticamente todos los sectores de *policy*, los resultados finales dependen de las acciones desarrolladas y de las decisiones adoptadas por diferentes sujetos que actúan en esferas territoriales y gubernamentales diferentes, el ámbito planetario y continental (pensemos en la Unión Europea), la esfera de los Estados nacionales; la de las autoridades regionales, la de los gobiernos locales, hasta llegar a los ámbitos de proximidad más directos. Esto significa que muchas veces resulta imposible identificar a los autores concretos de las decisiones, lo que evidentemente tiene consecuencias, en ocasiones devastadoras, sobre los circuitos de responsabilidad política.

Este crecimiento de la complejidad puede verse como una simple expansión de la tendencia hacia la poliarquía que, ya en los años cincuenta del siglo pasado, Dahl señalaba en la evolución del sistema político de New Haven, o puede argumentarse que se trata de una mutación genética. Lo que es indudable es que los procesos decisionales son hoy muy diferentes de los que se realizaban en el siglo XIX, cuando un grupo de hombres, todos pertenecientes a la misma clase social, discutían en los parlamentos cuál era la mejor manera de resolver problemas comunes a partir de un acuerdo esencial sobre los valores básicos que compartían. Como veremos, este aumento de la complejidad no es necesariamente negativo desde el punto de vista de la posibilidad de introducir transformaciones incluso radicales en el cómo tratar los problemas colectivos, pero nadie puede negar que representa un cambio importante en lo que eran las prácticas habituales tiempo atrás.

Una segunda característica distintiva de las políticas públicas en la era contemporánea tiene que ver con el aumento de la incertidumbre, y en particular de la incertidumbre sobre los resultados de las decisiones adoptadas. Los gobernantes desconocen a menudo si las decisiones que quieren llevar a cabo podrán resolver el problema colectivo que quieren afrontar o si, por el contrario, lo agravarán. Hemos ya superado la época en la que, cuando aparecían nuevas cuestiones, bastaba con aumentar los recursos a invertir. Lo que se pone ahora en tela de juicio es si la alternativa preferida no amenaza con generar efectos negativos (externalidades negativas, en el lenguaje de los economistas) en otros campos o, incluso, si acabará siendo negativa para el propio problema que quiere tratarse. Es en ese punto en el que aparecen una serie de dilemas aparentemente insolubles. ¿La energía nuclear es una respuesta eficaz y eficiente a las exigencias del desarrollo, o bien nos expone a riesgos inaceptables y/o implica costes insostenibles sobre las generaciones futuras? Construir infraestructuras para facilitar la movilidad de vehículos (carreteras, aparcamientos, etcétera), ¿es una manera de mejorar la movilidad o es más bien un incentivo a usar medios privados de transporte que acabarán provocando un aumento de la congestión?

Los factores que determinan este aumento de la incertidumbre son numerosos.

En primer lugar, dicha incertidumbre está relacionada con el crecimiento de la complejidad decisional de la que ya hemos hablado. Si la eficacia de una política local depende de alguna manera de lo que se establecerá en un tratado internacional, es evidente que los actores no controlan un elemento clave de la cuestión que deben afrontar y, por consiguiente, sus previsiones acerca de la eficacia de su decisión están privadas de todo fundamento.

En segundo lugar, la aceleración de las transformaciones provocada por los procesos de globalización aumenta la probabilidad de choques exógenos y, en cualquier caso, hace imposible prever si y cuándo las tendencias presentes alcanzarán su punto culminante e invertirán su curso. Las crisis financieras y las grandes fracturas tecnológicas que en estos años nos afectan de lleno, representan ejemplos del tipo de choque que incide sobre la eficacia de las políticas, mientras que la caída de la natalidad en Italia o en España a partir de los años setenta del pasado siglo nos muestran cómo elementos aparentemente no centrales (cuántos niños necesitarán las escuelas infantiles en 5 años) pueden resultar esencialmente imprevisibles. Pero, en un nivel diferente y con consecuencias ciertamente dramáticas, ¿quién hubiera apostado hace 50 años que asistiríamos a un crecimiento de los fundamentalismos religiosos en el paso del segundo al tercer milenio?

En tercer lugar, el desarrollo del conocimiento, el progreso científico, ha aumentado enormemente nuestra capacidad de identificar interrelaciones posibles entre fenómenos diferentes sin que paralelamente haya aumentado nuestra capacidad de tratar de manera conjunta tales fenómenos. Para usar una metáfora médica, el desarrollo de las capacidades de diagnóstico, al menos en el sentido de poder afirmar que la causa de tal problema podría tener relación con un factor específico, ha superado con mucho el desarrollo de terapias adecuadas.

Finalmente, es necesario admitir con franqueza que hay problemas que sencillamente no sabemos cómo resolver, sobre los que somos simplemente ignorantes. La existencia de teorías económicas plenamente contradictorias sobre los factores que pueden determinar el desarrollo económico de un territorio, son un ejemplo de nuestra falta de certeza sobre cómo debemos comportarnos para alcanzar un objetivo que pueda ser ampliamente compartido.

De todo ello se deriva que la actividad de «*puzzling*», es decir, de búsqueda de soluciones apropiadas a problemas que parecen inabordable, pero no por ello menos apremiantes, tiende hoy a ser al menos tan importante por lo que respecta a las preocupaciones de gobernantes intelectualmente honestos, como el uso de los poderes de autoridad que les son atribuidos.

Con mayor razón, y se trata de la tercera característica distintiva de las políticas públicas contemporáneas, asistimos a un aumento de los conflictos entre grupos sociales, entre actores políticos y entre ciudadanos y autoridades públicas. Puede que algunos de estos conflictos sean cíclicos, o sea que a un periodo de mayor acuerdo en el tipo de elecciones a tomar, le siga otro en el que las contraposiciones se agudicen, pero al menos por lo que respecta a la relación entre ciudadanos y autorida-

des públicas, todo parece indicar que se trata de un fenómeno estructural. Prueba de ello son las encuestas de opinión que en todos los países desarrollados ven caer de manera preocupante la confianza hacia sus gobernantes. Un indicio que complementa lo que venimos afirmando es el crecimiento de la importancia y de la significación, bastante inéditos en el ámbito de las políticas públicas, de los tribunales que son llamados, cada vez más, a dirimir controversias en las cuales grupos sociales ponen en cuestión decisiones de las administraciones públicas, sin que existan claras certezas técnicas o científicas al respecto (Esteve, 2009). En muchos países aumenta el recurso a la democracia directa, con iniciativas referendarias que acaban saliendo victoriosas a pesar de que la gran mayoría de las fuerzas políticas se alinee contra ellas.

En conclusión, el mecanismo de transmisión de la demanda política y la capacidad de respuesta por parte de los representantes electos, parecen haber entrado en una fase de disfunción muy significativa. Ello puede ser el efecto de un sistema político que ha evolucionado de manera autorreferencial, perdiendo el contacto con los propios electores. O bien, las razones de la transformación se encuentran en el cambio en el núcleo central de los valores compartidos por los ciudadanos de los países desarrollados. A la pérdida de confianza respecto a un progreso social y económico indefinido, correspondería la emergencia de nuevos valores (los así llamados valores posmaterialistas) (Inglehart, 1977) y, en cualquier caso, la intransigencia ante la necesidad de hacer sacrificios, que en algunos casos atañen a la renuncia a pequeños o grandes privilegios en nombre de un futuro en el que ya no se consigue creer. Causa y efecto de estos cambios es también la progresiva desideologización, al menos en referencia a las líneas centrales de las ideologías y la cultura política propias de los siglos XIX y XX, y el nacimiento de nuevas identidades y nuevas adhesiones, algunas de las cuales muy antiguas y que tienen que ver con la religión, la etnia, la pertenencia territorial y lingüística, y otras que hacen referencia a otro tipo de dimensiones. Sea como sea, esta fragmentación social también parece caracterizar decididamente el mundo de las políticas públicas, y está en la base de la conflictividad que a menudo coge por sorpresa a los gobernantes mismos.

Muchos especialistas han puesto de relieve estos dos últimos elementos —la incertidumbre y el conflicto— que han dado pie a intentos de clasificación y sistematización de las situaciones decisionales típicas de la edad contemporánea. Un intento sobradamente conocido es el que se reproduce en la figura siguiente (para una aplicación al sector de la planificación territorial, véanse Christiensen, 1985; Balducci, 1991; Subirats, 2007).

FIGURA 2.1. *Problemas decisorios y estrategias de decisión.*

| | | Objetivos y valores | |
|----------|-------------|-----------------------------------|--------------------------|
| | | Compartidos | No compartidos |
| Solución | Conocida | Estrategias racionales o técnicas | Estrategias negociables |
| | No conocida | Estrategias experimentales | Estrategias inspirativas |

Fuente: Elaboración propia a partir de múltiples referencias previas.

El principio de este intento de clasificación es mostrar que el nivel de incertidumbre sobre la capacidad de resolver el problema colectivo; y el nivel en que se comparten los objetivos a perseguir y, antes aún, el compartir que exista un problema a resolver, tienen consecuencias fundamentales que conciernen a las modalidades mediante las que es posible intentar afrontar la elección a tomar por parte de los actores.

El tipo de enfoque que desarrollaremos en las páginas siguientes se aparta, en realidad, de este planteamiento. No creemos que tratar de clasificar los problemas y construir relaciones unívocas entre los diversos tipos y enfoques estratégicos sea un camino viable. La complejidad decisional, y sobre todo la volubilidad de los contextos en los que se acaba decidiendo, hacen bastante inútiles tales ejercicios. Sin embargo, la matriz arriba reproducida es al menos útil, porque sirve para evidenciar que muchísimos problemas tienden a deslizarse hacia la casilla derecha inferior, dado que se dan, al mismo tiempo, un alto grado de incertidumbre y un alto grado de conflicto. Y si las estrategias contenidas en las otras casillas (la programación, la negociación, la puesta en práctica de experimentos controlados) son, al fin y al cabo, bastante precisas, es decir, consiguen ofrecer una orientación efectiva al actor, la afirmación de la necesidad de hallar «inspiración», sea o no tal exigencia asistida por técnicas como el *brainstorming*, es ciertamente muy poco capaz de orientar efectivamente las elecciones de quien trata de modificar la manera en la que se afronta y posiblemente se resuelve un problema colectivo.

Una última observación: no pensemos que las características típicas de las decisiones de *policy* aquí recordadas, complejidad, incertidumbre y conflicto, tienen que ver sólo con problemas de amplio espectro que tienen consecuencias a largo plazo. En realidad, encontramos exactamente las mismas características si se trata de aprobar una di-

rectiva europea, una ley del Estado o la construcción de un aparcamiento en una zona urbana. El síndrome NIMBY (*Not In My Backyard*), y por tanto el rechazo por parte de la población a la localización de una amplia variedad de infraestructuras, de lo que volveremos a hablar en este volumen, demuestra justamente cómo no es tanto ni tan sólo la dimensión de la intervención lo que genera conflictos y problemas intratables, sino la confluencia de un conjunto de factores que intentaremos mostrar en las páginas siguientes.

2.3. La necesidad de un modelo para el estudio de las decisiones

Las consideraciones precedentes ofrecen una imagen de la decisiones de *policy*, es decir, del proceso que permite elegir entre distintas alternativas de solución a un problema colectivo, que puede recordar el partido de croquet de Alicia en *el País de las Maravillas*. Similitud que sugirió hace ya más de cuarenta años Karl Deutsch (1963), una época en la que las cosas parecían (vistas desde los tiempos actuales) bastante más sencillas que hoy.

En un campo lleno de surcos y pendientes, las pelotas eran puercoespines con tendencia a desenrollarse e ir cada uno por su lado; los palos eran flamencos que en el momento del golpe se daban la vuelta para mirar al jugador con aire interrogante; y las puertas eran soldados formando arcos que también se levantaban y se movían. Si todo eso no fuera suficiente, los jugadores no respetaban los turnos y discutían por las bolas. No es extraño que Alicia, una niña inglesa educada con toda formalidad, encontrara el juego «verdaderamente difícil». El juego decisional presenta características similares e incluso más complicadas, dado que no siempre todos los jugadores tienen intención de serlo ni de ganar.

Pero para entender una realidad muy compleja hace falta poner un poco de orden, sin simplificar por ello demasiado el problema. Éste es el principal motivo por el que resulta necesario recurrir a modelos teóricos.

Se trata de un punto esencial del análisis. Como ya hemos apuntado en el capítulo anterior, si queremos utilizar el estudio de las decisiones (y en general de cualquier fenómeno en la esfera política y social) para generar conocimiento dotado de cierto valor, es necesario partir de un esquema conceptual. Un esquema que permita la especificación de las variables que pueden usarse para indagar ese conjunto de fenómenos que hemos llamado «decisiones de *policy*» o decisiones

de políticas públicas. Ello implica que el analista «tiene en mente» un modelo conceptual, o sea un conjunto de suposiciones sobre las variables que componen el caso o fenómeno a analizar, y sin duda ello condicionará el tipo de explicación que acabará ofreciendo.

Como apuntó Graham Allison (1971) en el caso de la crisis de los misiles en Cuba, los modelos son «lentes conceptuales» de las que no podemos prescindir y que, implícita o explícitamente, consciente o inconscientemente, utilizamos para describir, incluso antes que para explicar, la realidad que tenemos enfrente.

La existencia necesaria de ese filtro analítico y conceptual no se tiene en cuenta muchas veces por parte de aquéllos que no son científicos sociales.

Uno de los epígrafes iniciales en el volumen de Allison ya citado, es la siguiente frase de Alexis de Tocqueville:

He conocido a intelectuales que han escrito libros de historia sin haber nunca tomado parte directamente en los asuntos públicos, y a políticos que han contribuido a producir acontecimientos sin reflexionar acerca de ellos. He observado que los primeros tienden siempre a encontrar causas generales, mientras que los segundos [...] tienden a imaginar que todo se explica en base a incidentes específicos, y que los hilos que ellos son capaces de mover son de hecho los que mueven el mundo. Hay que imaginar que unos y otros se equivocan.

O bien, podemos recordar la célebre frase de J. M. Keynes: «los hombres prácticos, que se creen al margen de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto». (Keynes 1935, 2003, p. 358).

Puede parecer absurdo que para encontrar un sentido al mundo que nos rodea sea necesario recurrir a la teoría, y no sólo a la indagación empírica. Pero es totalmente cierto. Fiarse de los propios sentidos en la explicación directa de los fenómenos puede conducir a graves errores. Cabe recordar, por ejemplo, que costó mucho tiempo y conflictos muy serios el refutar la teoría de Tolomeo, según la cual la tierra no se mueve y el sol gira a su alrededor. A fin de cuentas, la experiencia compartida era que por la mañana el sol se encontraba en el este y por la tarde en el oeste, y ello justificaba totalmente la orden de Josué en la Biblia que conminaba a detenerse precisamente al sol y no a la tierra.

Podemos observar hoy exactamente el mismo fenómeno frente al difuso escepticismo respecto a la teoría del cambio climático, del calentamiento global debido a la acumulación de gases invernadero en la atmósfera. Sólo falta que tengamos un invierno particularmente

frío o un verano muy lluvioso para que los comentarios irónicos se multipliquen.

Y, en cambio, tenemos tanta necesidad de modelos conceptuales que los utilizamos aun sin saberlo, tal como veremos enseguida.

En las páginas siguientes presentaremos cuatro modelos decisionales distintos. Con este término entendemos «una construcción analítica que establece los elementos esenciales» del proceso de toma de decisiones. O sea, «el decisor, sus recursos cognitivos, las actividades de búsqueda de las soluciones, las modalidades y los criterios de la decisión y sobre todo [...] las relaciones que existen entre esos diversos elementos» (Bobbio, 1996, p. 13).

A tales modelos les podemos atribuir, implícita o explícitamente, un valor descriptivo, más que explicativo. Pero también a veces un valor prescriptivo, ya que son utilizados para indicar cómo las decisiones deberían ser tomadas si se quiere maximizar eficacia y eficiencia en la solución del problema.

En el apartado final del capítulo presentaremos un modelo basado, principalmente, en uno de los que la literatura propone, con algunas «contaminaciones» de los otros modelos, y que entendemos resulta capaz de reflejar de manera bastante realista cómo tienen lugar efectivamente las decisiones de *policy*. Los elementos que componen ese modelo serán profundizados y operacionalizados en los capítulos siguientes.

2.3.1. EL MODELO RACIONAL

El inevitable punto de partida de cualquier reflexión sobre los modelos conceptuales capaces de representar los procesos decisionales es el llamado modelo racional.

Desde la lógica aristotélica hasta la planificación económica centralizada de los regímenes comunistas, pasando por la gran cantidad de la literatura de *management* y empresa, la idea que parece dominante es que las elecciones realizadas por los individuos están y deben estar ligadas a una serie de operaciones racionalmente fundadas y correctamente ejecutadas.

En esencia, el modelo racional prevé que quien tome una decisión debe:

1. Establecer un orden de prioridad de los propios valores y de los objetivos que se derivan de ellos.
2. Conocer todos los medios posibles que le permitan alcanzar tales objetivos.

3. Valorar las consecuencias, en relación con los objetivos considerados prioritarios, de cada una de las alternativas.
4. Calcular los costes asociados al hecho de escoger cada una de las alternativas u opciones disponibles.
5. Escoger la opción que asegure maximizar los beneficios y minimizar los costes.

Como es evidente se trata, en primer lugar, de un modelo prescriptivo, dado que asume que la decisión óptima desde el punto de vista del problema a resolver será la que se tome siguiendo un proceso lo más parecido posible al aquí resumido. Y, de hecho, los manuales de gestión pública y privada acostumbra a contener un amplio número de prescripciones que se relacionan explícitamente con este modelo. Tenemos buen ejemplo de ello en los modelos que se usaron en temas vinculados a temas de presupuesto y de inversión, como por ejemplo el *Planning, Programming Budgeting System* en los EE. UU. durante los años 60 del siglo pasado o la *Rationalisation des Choix Budgétaires* en Francia en esa misma época. Asimismo el uso del análisis coste-beneficio está también explícitamente previsto por las normativas italianas, españolas y europeas en materia de Análisis de Impacto de la Regulación, entendiéndose que ello es la mejor manera para minimizar el riesgo de generar sujeciones normativas indebidas, y sobre todo inútiles, en el comportamiento de los sujetos privados o públicos.

¿A qué se debe el éxito extraordinario del modelo racional?

En primer lugar a que, como apunta Bobbio (1996, p. 17), promete «crear un espacio fuera de la política», donde las elecciones concretas, no aquéllas acerca de las grandes opciones y los objetivos generales, sino aquéllas que representan el núcleo de las políticas públicas, puedan ser tomadas desde una perspectiva exclusivamente técnica, sin necesidad de largos y cansados debates. La esperanza que contiene es que bastaría con definir, técnicamente, la forma y los parámetros del tema sobre el que decidir en una ecuación, meter los datos en un ordenador, y así tomar la elección acertada.

Pero una segunda razón del éxito es que este modelo parece capaz de explicar todo lo que sucede en el mundo real de las decisiones de *policy* y, en especial, los fracasos que las rodean.

De hecho se asume que (Bobbio, 1996, p. 18):

1. Sea posible una neta separación entre fines y medios y que los primeros estén totalmente determinados antes de la elección de los segundos;

2. El proceso de toma de decisiones pueda ser efectuado por un único decisor (individual o colectivo) o, en cualquier caso, por una entidad capaz de expresar preferencias ordenadas y no contradictorias;
3. El análisis de las alternativas existentes y de las consecuencias derivadas de las mismas pueda disipar las incertidumbres que rodean la decisión;
4. Existan recursos suficientes para el análisis y, en especial, que se disponga de todo el tiempo necesario para evaluar las consecuencias de todas las opciones posibles y, antes, para poder descubrir la existencia de todas esas alternativas.

Puesto que es bastante evidente que la posibilidad de que todas estas condiciones se den simultáneamente es altamente improbable, existe siempre la posibilidad, al menos, de explicar por qué las cosas no funcionaron como debían. Fallaron los recursos, fallaron las informaciones, falló la coordinación, falló una cadena de mando ordenada, la comunicación no fue la adecuada, etcétera. Gran parte de las prescripciones que los consultores o los adjuntos a la dirección formulan al término de una intervención están siempre muy relacionadas con el hecho de que es necesario asegurar que en el futuro los procesos decisionales sean más racionales. Es decir más próximos al modelo ideal trazado precedentemente.

Y he aquí el problema.

De hecho, si el modelo se usara sólo en una óptica prescriptiva, quizás sería inútil y un tanto costoso pero no sería demasiado perjudicial.

El inconveniente es que todos nosotros tendemos a usarlo en clave descriptiva y explicativa, como simple modo de comprender los objetivos de alguien observando sus comportamientos. El silogismo es pues el siguiente:

PREMISA MAYOR: Todos aquéllos que quieren A eligen X

PREMISA MENOR: Mario ha elegido X

CONCLUSIÓN: Mario quería A

Resulta evidente que el silogismo se basa en una premisa de cuya verdad (ontológica) nunca podremos estar seguros. No obstante, que tire la primera piedra quien nunca haya razonado en estos términos. En la vida cotidiana hacemos continuamente razonamientos de este tipo y muy a menudo son correctos. Adaptando un ejemplo propuesto por Regonini (2001, p. 94), si nos encontramos a un amigo por la calle

corriendo y vestido con traje, imaginamos, y es perfectamente posible, que llega tarde a una cita.

Sin embargo, sobre todo en el campo de las decisiones de *policy* —a causa de las características de la complejidad decisional, la incertidumbre sobre los resultados y la conflictividad latente o explícita— basar la interpretación de lo que sucede en un modelo de este tipo, puede llevarnos a no entender qué ha pasado y sobre todo por qué ha pasado. Los boxes 1.1 y 1.2 del capítulo anterior planteaban exactamente este problema: ¿cuál era el objetivo que perseguía la mayoría parlamentaria con la aprobación de la reforma del Título V de la Constitución Italiana?, o en el otro ejemplo, ¿Cuál es el objetivo que se planteaba el gobierno del PP con la aprobación del proyecto de ley Wert? Una misma decisión, un mismo comportamiento tiene muchas posibles explicaciones alternativas y quizás sólo una es la correcta.

Y sin embargo, muy frecuentemente la explicación de los resultados recurre implícitamente a este modelo. La búsqueda de los «responsables» de la crisis financiera del 2008 muestra una continua oscilación alrededor del eje representado por el modelo racional: los banqueros (o los gobernantes) son culpables porque han actuado irracionalmente en base a informaciones parciales y a premisas incoherentes, o bien, al revés, son culpables porque en realidad tomaron decisiones completamente racionales desde su punto de vista y, de este modo, perseguían objetivos contrarios al bien común. La posibilidad de que los resultados se hayan producido por razones totalmente distintas a las intenciones y a los conocimientos de un puñado de personas está del todo ausente en las numerosísimas explicaciones de tipo conspiratorio que encontramos todos los días en los periódicos.

El problema, como parece evidente, se encuentra en el conjunto de condiciones que el modelo presupone y, en particular, por la hipótesis de que el decisor sea uno (o que actúe con una lógica unitaria) y que este uno tiene una información perfecta sobre los objetivos que se propone, sobre las alternativas de que dispone y sobre las consecuencias en términos de costes y beneficios de cada alternativa.

¿Hemos pues de tirar el niño con el agua sucia y renunciar a cualquier explicación de los procesos decisionales basada en la lógica y en la suposición de que los individuos persiguen sus propios intereses?

2.3.2. EL MODELO DE RACIONALIDAD LIMITADA

No necesariamente, responde Herbert Simon, premio Nobel de Economía y especialista en organizaciones públicas y privadas, en el

volumen *El comportamiento administrativo*, publicado tras la Segunda Guerra Mundial (Simon, 1947).

La racionalidad de un actor, afirma, no radica en que sea cognitivamente capaz de conocer todos sus objetivos, todas las alternativas posibles, todas las consecuencias que generará cada una de esas alternativas, sino en que su comportamiento sea al menos potencialmente *purposive*. O sea, destinado a alcanzar un objetivo, aunque ese objetivo no esté del todo o completamente definido desde el principio del proceso. El decisor intentará comportarse coherentemente, pero deberá asumir inevitablemente una serie de límites cognitivos:

- Tener un conocimiento limitado de las alternativas disponibles.
- Poseer una capacidad intelectual limitada (hay un límite en el número de cuestiones o de aspectos de una misma cuestión en los que uno es capaz de pensar simultáneamente).
- Disponer de una memoria limitada.
- Disponer de una capacidad de atención limitada (el tiempo que cada uno puede dedicar a la solución de un problema decisional no supera un cierto umbral).
- Estar sujeto a costumbres y rutinas.

En una situación de este tipo, el decisor racional, en el sentido que acabamos de mencionar, «busca caminos de decisión satisfactorios o suficientemente buenos» sobre la base de los criterios y de las informaciones de las que dispone, evitando fijarse objetivos de optimización en sentido absoluto o, si se quiere, de maximización de la eficacia en la solución de los problemas.

El modelo de racionalidad limitada consiste, en esencia, en esto: en la aceptación de los límites cognitivos y en la adopción explícita de un criterio decisorio mucho menos exigente que el implícito en el modelo racional. Tiene un valor prescriptivo, en el sentido de que propone detener el proceso de búsqueda de las alternativas en cuanto aparece una opción que se considere satisfactoria, y un valor descriptivo y explicativo, en el sentido de que acepta que la elección del decisor pueda no sólo no ser la mejor posible en absoluto, sino que pueda estar basada en análisis incompletos o incluso erróneos.

Esta postura es todavía más comprensible si se tiene en cuenta que Simon habla sobre todo de decisiones que no son tomadas en completa soledad por un único decisor, sino que se dan en contextos organizativos e institucionales complejos y que, por lo tanto, suelen requerir de la creación de coaliciones. Además, Simon pone de relieve que su modelo se aplica esencialmente a las decisiones nuevas, mien-

tras que para las de carácter rutinario, las organizaciones deberán disponer de procedimientos operativos estándares que traten de minimizar la posibilidad de error.

En realidad, un mecanismo así explica, mucho mejor que el modelo precedente, gran parte de nuestras decisiones individuales, desde la elección del coche nuevo a comprar, a la del lugar donde pasar nuestras vacaciones veraniegas. Si estuviéramos obligados a ajustarnos a las prescripciones del modelo racional, nos arriesgaríamos a conservar indefinidamente nuestro viejo coche o a quedarnos en casa todo el verano, mientras seguimos buscando alternativas y evaluando costes y beneficios de cada una de ellas.

Esta última observación muestra que el modelo de racionalidad limitada comparte con el anterior un elemento clave, esto es, la idea de que la decisión concierne a un individuo o a un sujeto (entendido como coalición de individuos) que es capaz de situar sus propias preferencias en un orden de prioridad transitivo (según el cual si la elección A se prefiere a la elección B y la elección B a la elección C, se deduce que la elección A será preferida a la elección C). Tal como muestra el Box 2.1, si la decisión es tomada por un actor colectivo, esto no siempre es posible.

BOX 2.1 LA PARADOJA DE CONDORCET

Se encarga a una comisión tomar una decisión sobre cuál es la tecnología más adecuada para la producción de energía eléctrica, escogiendo entre energía solar (S), energía nuclear (N) o combustibles fósiles como el petróleo (P). Son llamados a formar parte de la comisión un representante de los ecologistas que llamaremos Verde, un representante de la comunidad de los tecnólogos que llamaremos Blanco y un economista que llamaremos Rojo. Se trata de tres personas racionales que saben bien que quizás no lograrán hacer prevalecer su punto de vista y que, por lo tanto, es conveniente no tener sólo una opción, sino también una segunda elección para aumentar la probabilidad de evitar la que cada uno de ellos considera la más negativa. Verde, razonando desde la lógica del desarrollo sostenible, prefiere sin duda las energías renovables, esto es, la solar respecto a los combustibles fósiles, pero prefiere el petróleo a la nuclear, que conlleva, desde su punto de vista, importantísimos riesgos. Blanco, en cambio, en una lógica de desarrollo tecnológico e industrial, prefiere la elección nuclear a la solar, pero de todos modos ve con simpatía ésta última, por las potencialidades de evolución que presenta con relación al uso del petróleo, que se basa en tecnologías ya superadas. Finalmente, Rojo, que razona exclusivamente desde el coste del kW/hora producido, piensa que en la situación actual el uso del petróleo es más eficiente que el desarrollo

de la energía nuclear, que conlleva inversiones elevadísimas pero, en cualquier caso, piensa que esta última es mucho mejor que la energía solar, gravemente ineficiente desde el punto de vista económico. La tabla siguiente sintetiza las posturas.

| | Verde | Blanco | Rojo |
|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Primera elección | (S) mejor que (P) | (N) mejor que (S) | (P) mejor que (N) |
| Segunda elección | (P) mejor que (N) | (S) mejor que (P) | (N) mejor que (S) |
| Consecuencia | (S) mejor que (N) | (N) mejor que (P) | (P) mejor que (S) |

Si se pasa a las votaciones, ¿qué sucede? La elección de la energía solar respecto al petróleo es apoyada por dos votos (Verde y Blanco) contra uno (Rojo). La del petróleo respecto a la nuclear cuenta también con dos votos (Verde y Rojo) contra uno (Blanco). Debería resultar, por la propiedad transitiva, que la solar debería ser preferida a la energía nuclear, en cambio, tal como puede observarse en la tabla, sucede exactamente lo contrario, Blanco y Rojo dejan en minoría a Verde.

Se trata de la llamada Paradoja de Condorcet, que amplió sucesivamente Kenneth Arrow en el teorema de imposibilidad, según el cual es imposible crear una única función del bienestar social mediante la agregación de las preferencias individuales en condiciones de democracia (para una mayor profundización, véase Dunn, 1981, pp. 227-230).

A partir de lo cual, sigue siendo preciso encontrar un modelo adecuado para representar las elecciones colectivas.

2.3.3. EL MODELO INCREMENTAL

El modelo incremental parte de un artículo de Charles Lindblom aparecido en 1959 y que significativamente lleva por título «The science of muddling through» (aproximadamente, «la ciencia de salir del paso» o «la ciencia de ir tirando»). En este artículo, Lindblom entiende que una observación detallada de los procesos de *policy making* pone de relieve las siguientes características recurrentes (Lindblom, 1959, en Aguilar, 1992):

- Los valores, los objetivos y el análisis empírico de la acción a desarrollar no pueden considerarse de manera autónoma, sino que están estrechamente entrelazados.

- Dado que fines y medios no pueden diferenciarse de manera total, el análisis de la adecuación de los medios a la consecución de los fines es a menudo inapropiada o limitada.
- La prueba de que una *policy* es apropiada, acostumbra a surgir del hecho de que diferentes analistas estén de acuerdo en su adopción, sin que necesariamente lo estén en que sea el medio mejor o más adecuado para un objetivo compartido.
- El análisis sobre alternativas y consecuencias de cada una, está radicalmente limitado en el sentido de que (a) no se tienen en cuenta importantes posibles consecuencias, (b) no se consideran importantes políticas alternativas y (c) no se incorporan valores importantes.
- Una serie de comparaciones sucesivas reduce o elimina cualquier posible confianza en que la teoría lo resolverá.

El efecto combinado de tales características es que el resultado de un proceso de *policy making* que no acabe en tablas o en la inacción, consiste, habitualmente, en una decisión que se aparta poco del statu quo; es decir, es precisamente incremental.

Así pues, la pregunta que Lindblom se plantea es si todo ello es fruto sólo de la total irracionalidad de los decisores o más bien corresponde a una determinada característica específica, y no necesariamente negativa, de los sistemas políticos contemporáneos. La respuesta a esta pregunta irá ganando grosor en los cuarenta años siguientes y evolucionará principalmente sobre dos planos.

En primer lugar, y de manera no muy diferente a Herbert Simon, Lindblom sostiene que la búsqueda de la racionalidad absoluta, que él llama sinóptica, es inútil, dado que por una parte es imposible alcanzarla, y por otra parte, porque puede ser potencialmente perjudicial, dado que puede conducir a graves errores a veces irreparables. Los límites cognitivos de los actores, los vínculos o condicionantes que derivan del contexto político e institucional, la imposibilidad de formular previsiones sobre la probable aparición de choques o conflictos exógenos, son factores que imposibilitan recurrir al modelo racional en clave prescriptiva y hacen totalmente irrelevantes o inútiles las explicaciones de los comportamientos observados si se usa el modelo racional en clave descriptiva/interpretativa.

Pero, a todo ello, Lindblom añade un sucesivo, y enorme, paso llamando la atención sobre el hecho de que la elección que emerge del proceso de toma de decisiones no es casi nunca un acto de voluntad de un decisor aislado, sino el producto de una interacción social. Todas las decisiones de política pública son coproducidas por una plura-

lidad de actores con valores, objetivos y lógicas de acción diferentes. Aun cuando la elección afecte o implique sólo a un decisor individual, éste seguramente habrá tenido en cuenta las preferencias y los recursos de otros actores en la selección de las alternativas, y lo hará, al menos, para evitar que esos actores ejerzan poderes de veto o de obstrucción en la fase de puesta en práctica de la decisión.

Si somos más precisos, lo que Lindblom sostiene es que los actores de los procesos de *policy making* se encuentran normalmente en una situación de interdependencia parcial, en el sentido de que por un lado tienen objetivos e intereses que están estructuralmente en conflicto y que, por otro lado, se necesitan los unos a los otros. El ejemplo típico es aquél en que una decisión ha de ser tomada conjuntamente por varias administraciones públicas: los representantes de cada una de ellas harán todo lo posible para maximizar las ventajas para su propia administración, pero son perfectamente conscientes que al final estarán obligados a llegar a un acuerdo. Una configuración de este tipo explica los criterios de elección y los resultados más probables de los procesos decisionales: se opta por aquello sobre lo que nos podemos poner de acuerdo y, de este modo, la elección recaerá casi siempre en la alternativa que se aleje lo menos posible del statu quo, del sitio en el que ya nos encontramos. No será ni la alternativa óptima, ni la satisfactoria, sino simplemente aquélla sobre la que es posible el acuerdo. De ahí que hablemos de decisión incremental.

El modelo de Lindblom se ha demostrado como altamente realista y ha influido en una larga serie de reflexiones y de investigaciones empíricas. Por un lado se mostraba perfectamente en sintonía con el paradigma pluralista que, como hemos visto en el capítulo precedente, se iba imponiendo en la ciencia política americana durante los mismos años. Ello no impidió que recibiera críticas, incluso duras, sobre todo por lo que respecta a sus implicaciones prescriptivas. Por ejemplo, Dror (1964) afirmó que el modelo incremental justifica de hecho «las fuerzas contrarias a la innovación imperantes en toda organización» pública o privada. En cambio, Etzioni entiende que no introduce la distinción necesaria entre las decisiones fundamentales, aquéllas por las que siempre es necesario recurrir al modelo racional o en cualquier caso a una aproximación al mismo, y aquéllas «normales», que son incrementales, pero que se desarrollan en el marco que ofrecen las primeras (Etzioni, 1967). Hay quien considera asimismo que todo el debate abierto por la contribución de Lindblom es artificial ya que de hecho no podemos esperar que la realidad corresponda exactamente a un ideal (Smith, May, 1980, p. 123).

En relación con todas estas críticas, Lindblom contestó reivindicando no sólo la superioridad analítica del modelo, en cuanto capaz de explicar mejor lo que sucede en la realidad, sino también su bondad desde el punto de vista prescriptivo, en cuanto ofrece indicaciones útiles para mejorar el tipo de análisis necesario para preparar las decisiones y, en último término, las decisiones mismas.

El análisis incrementalista ha ido conociendo versiones diferentes. La opción inicial fue ofrecer a los decisores la oportunidad de actuar mediante «comparaciones limitadas sucesivas» para simplificar al máximo las exigencias cognitivas antes de la adopción de la elección. En la práctica, se trataba de proceder secuencialmente valorando únicamente las opciones que se alejasen lo menos posible del statu quo, ignorando, al mismo tiempo, las consecuencias de las alternativas analizadas que no estuviesen estrechamente ligadas al problema decisional y, por tanto, también los valores conectados con esas alternativas. Posteriormente, Lindblom propuso versiones más complejas de la misma propuesta, quizás incluso inútilmente complejas, bajo nombres como «incrementalismo disjunto» y «análisis estratégico». Lo importante, sin embargo, es que el análisis incremental, en opinión de Lindblom, es siempre superior al análisis racional sinóptico por el simple hecho de que el primero sabe que es incompleto, mientras que el análisis sinóptico, siendo igualmente incompleto, tiende a ocultarlo.

Además, el análisis incremental funciona también porque parte de la existencia de una pluralidad de actores, y el conocimiento producido deriva esencialmente de su interacción. Esto es del todo evidente en ese específico tipo de interacción que es la negociación: «si un gobierno decide controlar la tasa de salarios con el fin de controlar la inflación, la tarea de establecer el nivel de salario apropiado puede sobrepasar la capacidad de análisis de cualquiera [...] En este caso, una forma de interacción llamada negociación entre los representantes de la dirección, de los trabajadores y del público en un consejo tripartito» puede definir los incrementos salariales aceptables (Lindblom, 1980, 1991, p. 40). Pero, más en general, dejar directamente en manos de los actores de los procesos la tarea de generar el análisis dirigido a informar, y a influir, el proceso de elección asegura que el conocimiento que se produce de este modo será seguramente relevante para alguno de ellos. Al contrario, la pretensión de que la profesionalización del análisis para las decisiones sea capaz de producir informaciones y modelos más adecuados es muchas veces estrictamente ilusoria (para el desarrollo de este tema, véase Lindblom, Cohen, 1979).

En cualquier modo, la verdadera importancia de la interacción entre los actores radica en que ésta produce mejores resultados.

Ante todo, no es en absoluto cierto que el modelo incremental ignora la necesidad, y a veces la urgencia, de cambios profundos en las políticas: «una secuencia veloz de pequeños cambios puede alterar radicalmente el statu quo más rápidamente que reformas de gran calado que se dan con mucha menor frecuencia» (Lindblom, 1979b, p. 131).

En segundo lugar, y especialmente, como ya hemos visto en las primeras páginas de este trabajo, Lindblom va mucho más allá de proponer una metodología para la decisión. Afirma explícitamente que una sociedad basada en las preferencias y en las interacciones tiende a funcionar mucho mejor que una basada en el puro conocimiento intelectual (Lindblom, 1977). En el volumen *The Intelligence of Democracy*, sirviéndose del doble sentido del título, sostiene que comprender la democracia significa también reconocer su inteligencia implícita. Es decir, que en los sistemas democráticos es posible hacer valer contemporáneamente otros puntos de vista, y por lo tanto superar los límites cognitivos que tiene cualquier decisor o sujeto individual. Por supuesto, el proceso que resultará podrá parecer confuso y contradictorio, pero basta una rápida comparación de los rendimientos en términos de innovación, desarrollo económico y equidad social para darse cuenta de que los sistemas autoritarios no tienen nada que enseñar a los democráticos. En clave contemporánea, el debate sobre las potencialidades de Internet en su potenciación de la innovación y el conocimiento compartido, apuntan en el mismo sentido.

Podemos detenernos aquí en la presentación de la contribución de Lindblom que, como veremos a continuación, representa el principal componente del modelo de análisis de las decisiones de *policy* que ofreceremos en el apartado final de este capítulo.

Dos únicas notas finales.

La primera es que, como parece evidente, respecto a los modelos precedentes, en este modelo cambia la unidad de análisis que se vuelve, justamente, el proceso de toma de decisiones, es decir, la red de las interacciones dentro de la cual la opción final se conforma y se justifica. No se trata ya, como apunta Bobbio (1996, p. 32) de observar simplemente «el recorrido solitario realizado por un único centro decisional». Esta transformación es de especial importancia en relación con nuestros fines porque, como hemos dicho anteriormente y volveremos a repetir, el punto de vista adoptado en este trabajo es el del innovador, del sujeto que trabaja para introducir una transformación no incremental en el modo de tratar un problema colectivo: la comprensión del contexto en el que se desarrollará su acción es, con mucho, más importante que las prescripciones o recomendaciones sobre

cómo debe éste conducir la búsqueda de la solución óptima al problema que quiere afrontar.

La segunda observación es que el modelo incremental se sitúa más explícitamente en el terreno estricto del análisis político, ya que toma explícitamente en consideración el hecho de que una parte relevante de las interacciones tienen que ver con la «lucha por el poder». O sea, tiene que ver con la competición para ocupar posiciones de autoridad o con la necesidad de lograr influir en los comportamientos de los demás para alcanzar los objetivos e intereses propios. Todo ello en un contexto en el que la distribución de los recursos entre los actores es siempre desigual y con frecuencia profundamente desequilibrada.

De hecho, a pesar de que cuanto más aumenta la complejidad decisoria, los procesos de decisión que se desarrollan en la esfera privada tienden a parecerse a los que desarrollan en la pública, hay igualmente un aspecto irremediamente político en las decisiones de *policy* que el modelo de Lindblom pone de relieve al afirmar que el criterio esencial para la decisión es, en último término, el acuerdo entre los actores, o sea, el consenso que se encuentra en la base de los mecanismos de legitimación de la autoridad en los sistemas políticos contemporáneos.

2.3.4. EL MODELO «CUBO DE BASURA»

Con el cuarto y último modelo decisional que presentamos, volvemos a hablar de las decisiones de manera muy general, es decir, en cualquier contexto organizativo. Este modelo, en resumen, sostiene que en todas las situaciones decisionales en las que existe ambigüedad en los objetivos (que están mal definidos por los actores), en la tecnología a utilizar (que es poco clara), y en la participación de los actores (que tiende a variar en el curso del tiempo), la decisión acaba surgiendo del encuentro casual —influenciado además por la intervención de factores coyunturales— entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Ésta es la esencia del modelo propuesto por James March y Johann Olsen en 1976, que denominaron como «*garbage-can model*» y que traducimos como «cubo de basura». Los autores explican así la metáfora: «Pongamos que consideramos un proceso decisional en forma de cubo de basura, en el que los participantes van arrojando varios problemas y soluciones. La mezcla de basura en cada cubo depende parcialmente del tipo de residuo que está previsto que recoja, pero depende también del tipo de desechos que son producidos en ese momento, del tipo de cubos disponibles y de la frecuencia con la que se recogen los desechos» (March, Olsen, 1976, p. 26).

Es interesante observar el punto de partida de la reflexión. Se considera que en una empresa privada hay una multiplicidad de objetivos en contraposición potencial entre ellos: aumentar las ventas, mejorar la cuota de mercado, incrementar la producción, aumentar los beneficios. Hoy añadiríamos disminuir la deuda y asegurar la liquidez, generar dividendos para los accionistas y, sobre todo, mantener el nivel de las acciones en la bolsa. En otras palabras, incluso en organizaciones consideradas monolíticas por la teoría económica, como son precisamente las empresas, en realidad el proceso de toma de decisiones acoge a grupos diferentes de participantes pactando para alcanzar un compromiso aceptable sobre cuál pueda ser la mejor decisión. Obviamente ello es aún más cierto en los contextos político-administrativos en los que se deciden las políticas públicas.

Esta pluralidad de fines posibles se traduce en un modelo de elección basado ampliamente en la casualidad, principalmente por dos razones estrechamente relacionadas entre ellas.

La primera es el hecho de que las preferencias de los actores no son exógenas sino que se forman durante el proceso. Dependen, por ejemplo, de las que vayan expresando los otros actores: si X, que es mi enemigo, presiona por la solución A, yo me inclinaré por oponerme y por ofrecer propuestas alternativas. Pero pueden depender también del cambio del contexto, del hecho de que he perdido interés en participar, o que otros y más apremiantes problemas han irrumpido en escena.

La segunda es la simple constatación de que los procesos decisionales se extienden a menudo durante periodos muy largos. Se dice que Keynes respondió a un crítico: «Cuando los hechos cambian, yo cambio de opinión: ¿Usted, no?». Lo que equivale a decir que cuanto más se prolonga un proceso de decisión, más probable es que el proceso tenga, en momentos diferentes, diversas consecuencias y significados y que, sobre todo, los actores vayan modificando sus comportamientos. Pero el paso del tiempo determina también otro importantísimo efecto, los actores sencillamente cambian, algunos salen y otros entran en la arena en la que se toman las decisiones.

En consecuencia, es la conceptualización misma del proceso de decisión como conjunto de acciones encaminadas a hallar la solución de un problema lo que entra en crisis. Junto a problemas que buscan una respuesta, encontramos soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas a resolver, satisfacción a sus intereses o alianzas a las que llegar.

El elemento clave para interpretar los resultados es entonces el contexto temporal, es decir, el hecho de que en uno de los cubos se pueda dar, en un momento dado, un emparejamiento entre un proble-

ma y una solución. Esto suele suceder por casualidad y es justamente el caso o el tema el que desempeña el papel clave para explicar el «acontecimiento» (dado que no se puede hablar de elección y de elección consciente) que origina decisiones y resultados.

Las principales hipótesis de este modelo se encuentran en la base del esquema conceptual elaborado por John Kingdon para explicar cómo las cuestiones de *policy* entran en la agenda política, y se identifica bajo el nombre de *multiple stream approach* (Kingdon, 1984). La esencia es que existen tres flujos diferentes: el flujo de los problemas, compuesto por aquellas cuestiones que alguien considera que deben ser resueltas; el flujo de las políticas públicas, una especie de «sopa» o «caldo» de partida, en el cual las ideas y las soluciones a veces tienden a emerger y otras desaparecen de la vista; y el flujo de la política, que determina la importancia y la urgencia de una cuestión determinada en la agenda política. De vez en cuando, pero no siempre de manera previsible, estos tres flujos confluyen y se abre la posibilidad de tratar de resolver una cuestión concreta utilizando una determinada idea.

Evidentemente, el modelo *garbage can* tiene principalmente un valor descriptivo e interpretativo, ya que es capaz de explicar y de justificar un amplísimo número de situaciones, sobre todo a la luz de las características típicas de las decisiones de *policy* a la que nos hemos referido en el apartado 2.2.

No obstante, sería erróneo considerar que no contiene también elementos prescriptivos.

En un primer nivel, justifica y aconseja, en caso de situaciones de máxima confusión, la idea de que, más que obstinarnos en intentar simplificar el problema para hacerlo más manejable, puede llegar a ser más oportuno efectuar una elección al azar con la esperanza de que se produzca una reacción en cadena que lleve, antes o después, a una configuración decisional más manejable que, por el momento, no se es capaz de prever (Grandori, 1984).

En un sentido más práctico, se han propuesto toda una serie de mecanismos que pueden ayudar al actor más preocupado por superar las restricciones decisionales implícitas en el modelo *garbage can* (Campanella, 1988). Algunos de ellos se parecen a las estrategias que veremos mejor en el capítulo 7, mientras que otros parecen más ligados al intento de superar la ambigüedad de la situación (por ejemplo, sobrecargar el sistema decisional para acelerar su implosión).

Pero más en general, la representación de los procesos decisionales como cubos de basura incita a los especialistas a situar en su centro de atención, la manera mediante la que es posible «construir y sostener las identidades, las preferencias y los recursos que hacen posible

una comunidad política» (March, Olsen, 1995, p. 28). No hay nada de casual en el hecho de que exactamente los mismos especialistas que elaboraron el modelo *garbage-can*, veinte años después fuesen los autores centrales en el redescubrimiento de las instituciones como manera de ofrecer orden a un mundo al que el aumento de la complejidad ha vuelto caótico. El desarrollo del enfoque neoinstitucionalista también puede leerse como la clausura del ciclo abierto con el trabajo de Dahl, que superaba los límites del enfoque estructural-funcional para explicar el contenido de las decisiones de *policy* a partir de los comportamientos y de los intereses de una pluralidad de sujetos públicos y privados. Pero esta cuestión nos aleja mucho del tema que aquí analizamos, lo que nos obliga a volver al tema del modelo más adecuado para interpretar la decisión de *policy*.

2.4. Un modelo realista del proceso de toma de decisiones

La tabla siguiente compara, de manera deliberadamente parcial, lo que podemos considerar como características esenciales de los modelos.

FIGURA 2.2. Los modelos decisionales.

| Modelo decisional | Decisor | Condiciones cognitivas | Criterio decisional básico |
|-----------------------|-----------------------------|------------------------|----------------------------|
| Racional sinóptico | unitario | certeza | optimización |
| Racionalidad limitada | unitario/ coalición | incertidumbre | satisfacción |
| Incremental | interdependencia parcial | parcialidad | mutuo acuerdo |
| <i>Garbage can</i> | variable | ambigüedad | azar |

Fuente: elaboración propia a partir de múltiples referencias previas.

Más allá de las críticas fáciles sobre el realismo de las tesis, cada uno de estos modelos contiene indicaciones importantes para la comprensión de las modalidades mediante las cuales se toman las decisiones. Así, el modelo racional sinóptico llama nuestra atención porque, por lo general, los individuos tratan de elegir la mejor solución para la realización de sus propios intereses. El modelo de racionalidad limita-

da nos recuerda que nuestros conocimientos son imperfectos y que a menudo nos damos por satisfechos con la primera solución «bastante buena» que encontramos. El modelo incremental evidencia que la gran mayoría de las elecciones, sobre todo en el sector de las políticas públicas, es el fruto de compromisos entre sujetos con intereses en conflicto. Y, finalmente, el modelo *garbage can* muestra que el paso del tiempo no es irrelevante, dado que puede hacer posible, o imposible, la conexión entre problema y solución.

Podríamos imaginar que, con el crecimiento de la complejidad de la decisión, entendida sobre todo como pluralidad de puntos de vista presentes entre los participantes, la mejor comprensión de lo sucedido se obtenga desplazándose progresivamente hacia la parte inferior de la tabla. Lo que sería lo mismo que decir, que dadas las características de las políticas públicas contemporáneas que hemos recordado en el apartado 2.2, en la mayoría de casos ni el modelo racional-sinóptico ni tampoco el propuesto por Herbert Simon son capaces de explicar lo que en realidad ha sucedido.

La lógica prescriptiva, en cuanto pretende ofrecer indicaciones precisas sobre cómo es posible alcanzar la mejor decisión posible desde el punto de vista de un actor específico, tiende a decrecer a medida que nos desplazamos hacia abajo. El modelo racional sinóptico o comprensivo exige a los decisores esfuerzos analíticos importantes que sólo aparentemente se facilitan con el descubrimiento de técnicas como la programación lineal o el análisis coste-beneficio y que no obstante exigen la capacidad de formular previsiones a largo plazo. El modelo del cubo de basura no contiene, en cambio, ninguna indicación concreta acerca de cómo es necesario comportarse, salvo lo que más adelante expondremos sobre el *timing* de la decisión.

Sin embargo, como hemos mencionado ya varias veces, tanto el analista como el decisor necesitan un modelo al que referirse explícitamente, aunque sólo sea porque de lo contrario se arriesgan a no ser conscientes de las suposiciones que formulan y, por tanto, a proponer explicaciones o a diseñar estrategias incoherentes y contradictorias, atribuyendo a los mismos elementos importancia diferente u omitiendo completamente alguno de ellos.

Por esta razón haremos una clara elección a favor del modelo incremental, ya que supondremos que una gran parte de las decisiones de *policy* es tomada por actores que tienen intereses diferentes y en conflicto entre ellos, y que todos necesitan, para llevar a cabo sus objetivos, llegar a un acuerdo entre ellos. Este acuerdo, como veremos, no significa en absoluto que todos van a salir satisfechos del proceso (incluso una rendición incondicional tiene que ser aceptada por la

parte beligerante). La razón de fondo que nos lleva a preferir el modelo propuesto por Charles Lindblom es que entendemos que es el más útil para representar las condiciones que normalmente se dan en los contextos político-administrativos. No es casual, al fin y al cabo, que la política haya sido definida como «el arte del compromiso» y que, al menos a partir de las reflexiones de Max Weber, no sólo la construcción de alianzas dentro de la élite del poder, sino también el consenso de los gobernados, como quiera que éste se obtenga, sea considerado un elemento clave para la estabilidad y la eficacia de los sistemas políticos. Los procesos decisionales caracterizados por la complejidad y la incertidumbre, independientemente del hecho de que ocurran en la esfera privada o en la pública, tienen un carácter esencialmente político, lo que significa que tienen que ver con la dimensión del poder.

Esto no quiere decir, naturalmente, que las reflexiones de Herbert Simon por un lado, y las de March y Olsen por otro, no deban tenerse en cuenta o no puedan enriquecer la comprensión de los fenómenos que nos interesan.

En particular, Simon, no sólo nos ha enseñado que cada actor tiene límites cognitivos que hemos de tener en cuenta cuando interpretamos o prevemos sus comportamientos, sino que también ha puesto de relieve el hecho de que un actor racional no necesita tener capacidades cognitivas extraordinarias, sino que es suficiente con que sea *purposive*, o sea, que se muestre decidido o encaminado a conseguir un objetivo aunque el mismo no esté completamente definido desde el inicio del proceso. Por esta razón, en las páginas siguientes no olvidaremos las contribuciones de la teoría racional de la política y, en particular, las que proceden de la aplicación de la teoría de juegos. Asumimos, de alguna manera, que los actores del modelo incremental también se comportan de modo racional.

El trabajo de March y Olsen muestra la importancia, desde el punto de vista de un actor preocupado por modificar el mundo real, del contexto dentro del cual se desarrolla la decisión y en particular del momento en el que se realizan las elecciones entre las alternativas disponibles. El fluir de los acontecimientos hace posibles emparejamientos específicos entre problemas y soluciones en un momento x determinado, mientras que esto no sucedería ni en el tiempo $x - 1$ ni en el tiempo $x + 1$. La principal indicación prescriptiva del modelo es pues prestar atención al *timing* de la decisión, y retomaremos este punto tanto al hablar del contexto decisional como al tratar las estrategias a disposición de los innovadores de *policy*.

Pero el modelo incremental tiene otra ventaja fundamental. Éste, de hecho, explica por qué las decisiones tomadas en el campo de las

políticas públicas normalmente se alejan poco del statu quo. Por lo tanto, deja abierta la cuestión de cómo es posible lograr introducir cambios no marginales, y éste es exactamente el problema al que trata de dar respuesta el presente trabajo. Indica el tipo de análisis que ha de realizar quien está interesado en introducir cambios significativos en las modalidades de solución de los problemas colectivos, dado que las características destacadas del modelo —interdependencia parcial entre los decisores, mutuo acuerdo como criterio de elección, limitaciones del análisis— sirven o funcionan independientemente de la naturaleza del problema y de la radicalidad de las soluciones propuestas.

A pesar de que el modelo incremental nos explica cómo transcurre el proceso de toma de decisiones, no nos dice, ni podría hacerlo, cuáles son las decisiones que serán tomadas, ni tampoco, en términos específicos y generales, qué tipo de decisiones es posible que sean tomadas.

Por lo tanto es necesario, aun dentro del cuadro conceptual ofrecido por Charles Lindblom, ir más allá y especificar cuáles son las variables que contribuyen a determinar la posibilidad de una transformación, intencional y no incremental, de una política pública, o sea, de cómo responder a un problema colectivo.

El modelo que proponemos en este volumen, y que será detallado en los capítulos sucesivos, puede sintetizarse como sigue:

Los resultados de un proceso de toma de decisiones de política pública dependen de la interacción de tipos diferentes de **actores**, con diferentes objetivos y roles diferentes que, dentro de una **network** o **entramado** que puede tener diferentes características, se intercambian **recursos**, utilizando diferentes **modalidades de interacción**, para conseguir un **acuerdo**, dentro de un **contexto decisional** determinado.

En el próximo capítulo nos ocuparemos de los actores, de las *networks* decisionales y de los recursos, mientras que los siguientes están dedicados al análisis del acuerdo o contenido de la decisión, de las modalidades de interacción y del contexto decisional.

El reto, o si se quiere el objetivo general del volumen, es comprender, asumiendo el punto de vista del innovador, qué combinaciones específicas de estas variables (repetámoslas: los actores, los recursos, el contenido de la decisión, las modalidades de interacción) hacen posible, dentro de un contexto decisional específico, decisiones no incrementales de *policy*, teniendo presente que, dentro de los sistemas político-administrativos, los actores presentan límites cognitivos importantes y están vinculados por la necesidad de hallar un acuerdo.

El modelo, en clave explicativa, sirve para arrojar luz sobre los elementos que explican cómo ha sido posible que se realizara una específica e importante transformación de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo y, en clave prescriptiva, para indicar a los reformadores el tipo de análisis que deberían llevar a cabo para valorar ex-ante la factibilidad decisional —política, en el sentido amplio del término— de sus propuestas.

Dos últimas advertencias. El esquema conceptual propuesto no apunta en absoluto a definir las características que debe adoptar un sistema institucional que quiera garantizar la factibilidad decisional de las transformaciones. Naturalmente, algunas de las ventajas de la aplicación del modelo contienen implícitamente propuestas de transformaciones institucionales que pueden ser útiles en contextos o sectores específicos (hablaremos en general de este tema en el apartado 7.3).

Sin embargo, la validez del modelo concierne a cada decisión y a cada proceso de toma de decisiones (y por lo tanto también a la decisión de transformación del sistema institucional), no al sistema político en el que éstos tienen lugar. Cualquier inferencia desde el nivel micro, en el que se sitúa nuestro análisis, al nivel macro es, en este sentido, errónea o excesiva.

Finalmente, como parece claro, el modelo nada dice sobre la bondad sustancial de la propuesta de innovación, ya que no es capaz de predecir si podrá resolver eficazmente el problema e, incluso en menor medida, si es justo o no afrontar dicho problema específico. El modelo asume que el análisis sea desarrollado por quien propone la transformación antes y durante el proceso mismo de la toma de decisiones.

Seguramente, la idea subyacente al modelo de Lindblom es también que el conocimiento generado durante la interacción social sea capaz de enriquecer significativamente las modalidades de tratamiento de los problemas colectivos. Como veremos en el capítulo 7, hay además toda una familia de estrategias decisionales, las «incluyentes», que se presentan asimismo como un modo de mejorar el contenido de las decisiones.

No obstante, este resultado no puede nunca asegurarse a priori a causa de los límites cognitivos que ya hemos recordado y, de todos modos, no significa necesariamente que la solución más compartida sea también la más correcta. Lo que probablemente vale a nivel de sistema —una sociedad basada en las preferencias y en las interacciones es generalmente más capaz de resolver los problemas colectivos respecto a otra basada en el intelecto— no se aplica a cada una de las decisiones. En cualquier caso, el carácter de incertidumbre ontológica que envuelve buena parte de las políticas públicas en la edad contem-

poránea, nos garantiza que frecuentemente no existen soluciones estrictamente eficaces a los problemas.

Nuestro modelo acepta, en un modo que nos resulta realista, que el innovador sea aquél que propone la solución del problema colectivo, aunque entre la propuesta inicial y el contenido final de la decisión es posible que se produzcan cambios importantes. Desde el punto de vista del innovador, el problema decisional se puede representar como la existencia de una oportunidad insatisfecha: está disponible la alternativa X que puede adoptarse para resolver el problema Y. El análisis del proceso de toma de decisiones sirve para reconocer los elementos que han hecho posible la adopción de una determinada elección y por lo tanto el resultado decisional (se trata pues del enfoque micro-positivo que hemos recordado en las primeras páginas de este trabajo).

Sin duda, es posible que este resultado decisional se traduzca en un fracaso sustancial, es decir, que el problema colectivo no sólo no haya sido resuelto, sino que se haya incluso agravado a causa de la elección efectuada. El modelo no nos puede decir nada a este respecto, ya que pretende ocuparse sólo de explicar y predecir la factibilidad de la decisión. Y, sin embargo, si bien es cierto que a veces sería mejor no adoptar ninguna decisión, es también verdad que luchar por un curso de acción políticamente (en el sentido amplio del término) imposible de tomar no es ciertamente una alternativa mejor.

CAPÍTULO 3

¿QUIÉN DECIDE? LOS ACTORES Y SUS RECURSOS

3.1. ¿Quiénes son los actores?

Lo primero que hay que hacer para aproximarse al análisis de las decisiones de políticas públicas es identificar a los actores. Ése es, esencialmente, el primer paso de cualquier análisis de *policy*.

Para comprender cómo se ha desarrollado un proceso de toma de decisiones, o para prever cómo se desarrollará, es necesario entender quién, dentro del proceso, puede contribuir a determinar el desarrollo y los resultados del mismo con sus estrategias y acciones.

La respuesta a la pregunta «¿quiénes son los actores?» es sólo aparentemente banal: los actores son aquéllos que llevan a cabo las acciones relevantes.

Esta definición nos dice que no son actores aquéllos que están interesados en actuar, ni tampoco aquéllos que deberían actuar, sino sólo aquéllos que actúan. Ciertamente, el hecho de que haya interesados o implicados (los *stakeholders*) es relevante, dado que es posible que los mismos puedan ser incitados a intervenir; lo que, al final del proceso de toma de decisiones, podría tener consecuencias para los actores. Por tanto deberán tenerse en cuenta las posibles reacciones futuras de los implicados en la medida en que éstas puedan anticiparse. A pesar de ello, ni los ausentes son actores ni sus «no acciones» forman parte de la política pública.

Es todavía más importante entender que los actores, no son sólo aquéllos y todos aquéllos que deberían intervenir en el proceso según las reglas legales que definen las modalidades de toma de decisiones de política pública en los países contemporáneos.

En primer lugar, sabemos que en las decisiones públicas intervienen una amplia serie de sujetos que realmente no tienen ninguna cua-

lificación legal para participar. Por el contrario, en muchos casos tales intervenciones son absolutamente ilegales y constituyen delitos sancionables por los tribunales. A pesar de ello, se trata de comportamientos que suelen ser muy importantes y en ocasiones incluso previsibles y esperados. La corrupción, es decir, el intento de influir sobre las decisiones públicas mediante la promesa de dinero o de otras ventajas para el gestor o el político, es algo tan viejo como el mundo y en algunos sistemas políticos se considera una práctica totalmente normal aunque, afortunadamente, esto no siempre es así. En cualquier caso, la intervención de actores «no previstos» por las normas puede ser, y de hecho a menudo lo es, totalmente lícita: por ejemplo el grupo o la entidad que protesta contra la construcción de un aparcamiento o el experto que propone una determinada decisión de *policy*, representan ambos un enriquecimiento del proceso que puede contribuir a mejorar la decisión final en interés de la colectividad.

En segundo lugar, es importante observar que el deber de una administración pública de intervenir en un proceso, si así está previsto por ley, no significa que esa intervención se acabe produciendo y/o que la intervención acabe siendo relevante, en el sentido de que tal acción contribuya a influir sobre los resultados decisionales. Por ejemplo: la concesión del uso de un bien o dominio público (una playa para instalar un balneario o una terraza en la calle para las mesas de un bar) incumbe por norma a la estructura administrativa a la que se encomienda la gestión del patrimonio público. Sin embargo, muy a menudo tal estructura no tiene un particular interés en decidir si el bien se acabará encomendando al sujeto *x* en lugar que al sujeto *y*, dado que ambos poseen los requisitos exigidos y que la contraprestación para el uso del bien está fijado por las normas. Por tanto, es posible que en el proceso de toma de decisiones que se abre, el sujeto formalmente responsable de la decisión no desempeñe en realidad papel alguno, limitándose a redactar una acta, como lo hace un notario en un contrato entre privados, mientras que el verdadero proceso de toma de decisiones se desarrolla entre otros sujetos y el ente aparentemente responsable de todo ello, acaba simplemente asumiendo la decisión tomada por otros.

Se trata de una importante precisión, dado que uno de los errores más comunes, sobre todo cuando se actúa desde una lógica prescriptiva, es el de limitar el análisis a los sujetos que, según las normas, deberían desempeñar un papel en el proceso. A la pregunta: ¿cómo se decide sobre el uso del suelo?, demasiado a menudo se suele responder reproduciendo lo que dice la normativa urbanística. Se trata del error que denominamos «constitucionalismo metodológico». O sea, la

creencia de que los textos de ley son la descripción precisa de cómo se desarrollan los procesos de política pública. De ahí, toda una serie de propuestas para modificar por ley los procedimientos de modo que coincidan con un modelo ideal acerca de cómo se deberían tomar las decisiones (sobre este tema, véase también el apartado 5.2). En realidad, las leyes se limitan a prescribir (y más frecuentemente a prohibir) los comportamientos de los sujetos y atribuyen ciertas ventajas a determinados actores, pero hay toda un área de acciones en la que no quieren y no pueden intervenir. Desde este punto de vista, el análisis de los procesos decisionales se configura como una forma de «constitucionalismo empírico», es decir, como una modalidad de reconstrucción acerca de cómo los procesos analizados se desarrollan en realidad (para la distinción, cfr. Hjern, Hull, 1982).

Una última advertencia que llegados a este punto quizás no sea necesaria. Por supuesto, la decisión de no intervenir en un proceso de toma de decisiones representa muchas veces una acción relevante para explicar los resultados y, por tanto, quien la adopta reviste a todos los efectos el título de actor. De hecho, su inacción puede ser el resultado de interacciones con otros sujetos y, en cualquier caso, es fruto de un acto de voluntad presumiblemente orientado a un objetivo. Sin embargo, la inacción puede también ser explicada por una serie de razones que nada tienen que ver con la decisión de no actuar. Por ejemplo la simple ignorancia del hecho de que está en curso un proceso de toma de decisiones, la ausencia de cualquier preferencia en relación con éste, la percepción de la completa irrelevancia de la propia intervención, etcétera. En todos estos casos, la figura del *stakeholder*, es decir, de quien en teoría podría estar interesado en los resultados y la del actor no siempre coinciden.

Dicho esto, y recordando lo ya advertido en el capítulo precedente acerca de que la acción racional es la que apunta a una meta (que es *purposive*, usando la expresión de Herbert Simon), parece evidente que pueden sólo ser actores los individuos, mujeres y hombres, que actúan con el fin de obtener un resultado. Un perro que agrede a un exponente político y le impide participar en una reunión puede llegar a tener un papel importante en la decisión, o puede ciertamente tener una influencia sobre los resultados del proceso, pero no por ello se convertirá en un actor. Si acaso podría serlo quien haya azuzado al perro para impedir participar al político, y lo sería incluso aunque su intento no hubiese tenido resultado alguno.

No obstante, es una experiencia compartida que buena parte de las acciones individuales en los procesos decisionales de política pública tienen lugar en nombre y por cuenta de otros sujetos. Por lo de-

más, como señala Scharpf (1997, p. 12), sería absolutamente imposible, en la gran mayoría de casos, conseguir explicar la dinámica de las decisiones si tal explicación tuviera siempre que encontrarse al nivel del simple individuo que participa en el proceso.

Por consiguiente, hay que alcanzar a comprender cuándo la acción puede atribuirse a un ente superior al individuo agente, es decir, lo que podríamos denominar como un actor compuesto. Es necesario pues clasificar estas figuras e identificar los elementos que las caracterizan.

El criterio que hemos de utilizar es relativamente simple. Un conjunto de sujetos puede considerarse un actor colectivo si los mecanismos de interacción entre los individuos que lo componen tienen una estabilidad y una fuerza suficientes como para asegurar que quienquiera que hable en su nombre representa efectivamente los intereses y los objetivos de la unidad superior y no exclusivamente los suyos.

Esto quiere decir, en primer lugar, que no es posible atribuir elecciones dentro de los procesos de *policy* a puros y simples agregados de individuos que actúan autónomamente y que persiguen exclusivamente sus propios objetivos individuales. Incluso en el caso de que tales objetivos puedan coincidir por el motivo que sea. Podemos pues afirmar que el electorado, como ejemplo típico, no es un actor, como tampoco lo son los campesinos en general, los consumidores, el conjunto de los artistas o la opinión pública.

Al contrario, y partiendo del extremo opuesto de un continuum ideal, pueden ciertamente ser actores de *policy* las organizaciones, públicas o privadas, siempre que se respeten dos condiciones básicas: que haya una coherencia interna suficiente y un control colectivo de los recursos utilizados. Lo mismo, afirman March y Olsen, vale para las instituciones públicas (1989).

El problema es, en definitiva, empírico. Hay que observar si en una situación determinada, todos aquéllos que actúan por cuenta del actor colectivo adoptan comportamientos que conciernen a un único y no contradictorio conjunto de objetivos.

Así pues, si todas las concejalías de un ayuntamiento que intervienen en la misma cuestión se comportan en modo coherente y sinérgico, es del todo razonable aceptar que el actor es el ayuntamiento. Si en cambio, lo que tampoco es tan extraño, mantienen posturas contradictorias, implícita o explícitamente, es necesario admitir que los actores son, por ejemplo, las concejalías y no el ayuntamiento en su conjunto.

El problema analítico más difícil se plantea cuando no se puede suponer que haya un control central, que actúe en la práctica, sobre el uso de los recursos que permiten intervenir. Es decir, cuando cada uno

de los componentes del actor colectivo mantiene la libertad de participar o de no hacerlo en la acción colectiva. Esto sucede, por ejemplo, en las coaliciones (donde en realidad, es posible que cada miembro no tenga ni siquiera los mismos objetivos) o en los movimientos sociales, donde a pesar de compartir un propósito común, no se pone en duda el hecho de que cada miembro es libre de participar o no. Lo que es incluso más evidente en el caso de las redes sociales, en que la intervención, en forma de acción viral o de hackeo, se puede programar y tiene efectos, pero difícilmente se les puede atribuir la condición de actor en el sentido convencional del término (véase Bennett-Segerberg, 2012, para la distinción entre acción conectiva y acción colectiva y, más en general, el post scriptum al final de este volumen).

En el primer caso, como afirma Scharpf, las ventajas a largo plazo de participar en una coalición pueden facilitar los acuerdos, y por consiguiente introducir de manera indirecta un control colectivo sobre los recursos. Pero es más prudente considerar actores, en el análisis de las decisiones, tanto en clave descriptiva como en clave predictiva, a cada miembro de la misma coalición. De este modo se facilita la posibilidad de comprender bajo qué condiciones cada uno de los miembros de la coalición podrá ser inducido a abandonar la misma.

En el caso de los movimientos sociales, en cambio, es razonable suponer que el liderazgo del movimiento, al menos mientras mantenga un mínimo de estabilidad, sea o pueda ser un actor de *policy* y que la participación de los individuos pueda ser considerada un recurso, a menudo el recurso principal, que el liderazgo mismo utiliza en la interacción con los otros participantes.

En conclusión, podemos afirmar que para que un actor colectivo pueda ser considerado como tal, es necesario que éste pueda tener preferencias propias, distintas a las de los individuos que lo constituyen, y ello derivaría de las siguientes condiciones (para mayor profundización, cfr. Scharpf, 1997, pp. 60-66):

1. Que sea reconocible un interés propio y específico del ente o unidad colectiva y que estén claras las condiciones para su supervivencia, para su autonomía y para su desarrollo.
2. Que existan reglas, formales o informales, que tiene que cumplir quien actúe en nombre del actor colectivo.
3. Que exista un grado, aunque sea mínimo, de identidad colectiva compartida internamente y comunicada externamente y que, a su vez, facilite la definición de las preferencias del actor colectivo que interviene en un proceso de toma de decisiones.

A pesar de esto, no es posible excluir a priori que, aún bajo estas condiciones, los representantes del actor colectivo no tengan en realidad intereses y objetivos propios y en conflicto con los de la entidad general, que no se identifiquen con ella y acaben contraviniendo las reglas, formales o informales, que deberían cumplir. Cuando decimos que el gobernante X no tiene «sentido de estado», muchas veces estamos afirmando que no le importan los intereses colectivos que supuestamente representa, sino únicamente los suyos personales o los de la facción a la que pertenece; en definitiva, que utiliza su posición de manera egoísta. Esto sucede frecuentemente y la dificultad de la investigación empírica —e incluso más cuando lo que se quiere es examinar las posibilidades de que se produzca una innovación a través de la complejidad del proceso de toma de decisiones— se encuentra justamente en el hecho de que muchas veces los individuos se alejan de los roles asignados y actúan con motivaciones diferentes a las de los sujetos colectivos que formalmente representan.

Esta situación se debe muchas veces a que estos sujetos tienen identidades contradictorias. El ministro de un gobierno es a su vez el representante del estado en su conjunto, el colaborador del primer ministro, el exponente de un partido político y el habitante de un territorio determinado. Un general de las Fuerzas Armadas, por ejemplo, ciertamente está obligado a respetar las directrices que le llegan desde el gobierno, pero tiene también sus propias orientaciones políticas y, en cualquier caso, forma parte de un grupo social al que le une un espíritu de cuerpo.

En definitiva, identificar quiénes son los «verdaderos actores» no suele ser fácil en absoluto y ésta es la razón por la cual, en la reconstrucción de los procesos decisorios, las entrevistas a los actores deben estar esencialmente dirigidas no a «reconstruir qué ha pasado», como se hace demasiado a menudo, sino a tratar de entender, bien y en profundidad, cuáles eran los objetivos que éstos perseguían en realidad (retomaremos este punto en el capítulo 8).

3.2. Los objetivos de los actores

Pero ¿qué son los objetivos?

Los actores de los procesos decisorios son, como hemos repetido varias veces, racionales, en el sentido de que interpretamos sus acciones como aquéllas que se dirigen a alcanzar un fin, un objetivo.

Es razonable aceptar que este objetivo no sólo es coherente, sino que también tiene relación directa con sus intereses. Puede tratarse de

ganar dinero, de aumentar su prestigio o de generar valores que contribuyen a definir su identidad. Cualquier actor se implica sólo si tiene alguna razón para ello.

Sin embargo, si sólo afirmamos que los objetivos están definidos por los intereses que influyen en las preferencias, nos limitamos a desplazar el problema: ¿de dónde proceden tales intereses?

No es posible examinar a fondo aquí una temática que supera con mucho la intención de este trabajo, pero a pesar de ello es necesario incluir al menos dos observaciones.

En primer lugar, las preferencias de un sujeto, que definirán sus objetivos en una interacción y por lo tanto también en un proceso de toma de decisiones, dependen de la percepción de sus intereses. Son las percepciones de los propios intereses y no los «verdaderos» intereses lo que determina las preferencias. Aunque brevemente, ya hemos examinado esta cuestión al plantear la crítica de Lukes al paradigma pluralista (véase el apartado 1.3). Seguramente es posible no sólo que uno elija el camino equivocado para llevar a cabo sus preferencias y sus objetivos, sino incluso que esa misma persona crea que es de su interés realizar una elección que acabará por perjudicarla. Es decir, las percepciones de cada quien pueden ser falaces. Esto no convierte nuestro comportamiento en menos racional, en el sentido antes mencionado. Será «racional» si persigo con coherencia aquello que creo que puede favorecerme y con este fin elijo las alternativas que me parecen más adecuadas para alcanzar mi objetivo.

En segundo lugar, es difícil admitir que, tanto a nivel macro como a nivel micro, las preferencias son exógenas respecto a la interacción social. Sin duda es cierto que los seres humanos tienen algunas necesidades básicas que, si no son satisfechas, hacen imposible la supervivencia, como comer, reproducirse, etcétera. No obstante, la mayor parte de nuestros deseos depende de un proceso de socialización y del hecho de que en una determinada sociedad y en un determinado momento las posibilidades que se nos ofrecen están limitadas. Como ya se dijo (Wildavsky, 1987, p. 4), nosotros no elegimos nuestras preferencias «a la carta», sino que sólo podemos seleccionarlas o escogerlas entre unos pocos menús a precio fijo. Esto quiere decir que las preferencias son endógenas respecto a la interacción social. Como han afirmado March y Olsen, «las preferencias políticas son modeladas por las experiencias políticas y también por las instituciones políticas [...]».

Sin embargo, cuanto más nos acercamos a lo micro, más razonable es admitir que los objetivos y las preferencias de los actores son exógenos. Los actores llegan al proceso de toma de decisiones con un

bagaje de valores, creencias, experiencias y costumbres que se han formado fuera de ese proceso y quizás mucho antes. Sería absurdo negarlo. Por tanto, aquéllos teóricos de la democracia deliberativa que sostienen que el proceso de diálogo instaurado en una interacción puede llevar a redefinir completamente la identidad, las preferencias y las posiciones de los actores, seguramente plantean un salto que parece excesivo, aunque pueda haber casos en que ese salto se produzca.

No obstante, es cierto que en las interacciones dentro de un determinado proceso de toma de decisiones, se pueden generar preferencias. Por ejemplo, el estilo arrogante de un actor no sólo determina muchas veces una reacción igual y contraria en el resto de participantes, con la consecuencia de una radicalización del conflicto que bien habría podido ser evitada, sino que también puede contribuir a modificar las posturas de otros sujetos que pueden pasar de potenciales aliados u observadores neutrales, a opositores.

Valga este ejemplo para resaltar un aspecto importante, demasiado a menudo infravalorado o incluso ignorado en los análisis decisionales. Es normal admitir que los sujetos implicados en las distintas opciones de transformación de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo, tienen preferencias y objetivos relativos al problema a tratar y/o a la solución a adoptar. Llamamos a este tipo de objetivos, **objetivos de contenido**. Sin embargo, una de las características peculiares de los sistemas políticos, aquéllos dentro de los cuales se desarrollan los procesos de *policy making*, es que las interacciones tienen también que ver con la cuestión del reparto de la autoridad y del poder político. Esto provoca que, frecuentemente, los actores de los procesos de *policy* tengan objetivos que nada tienen que ver con el problema sino que atañen esencialmente a sus relaciones con los otros actores. La alternativa de solución que éstos suelen preferir no viene determinada sólo por su capacidad de satisfacer la necesidad, la demanda o la oportunidad que ha generado el proceso de toma de decisiones, sino también a partir de las consecuencias que ésta tiene sobre los recursos y sobre las posiciones de los otros participantes. Llamamos a este tipo de objetivos, **objetivos de proceso**.

Un grupo ecologista que lucha para asegurar la protección de un área natural y un agente inmobiliario que quiere en cambio edificar en esa área un hotel, se enfrentan sólo en la definición del valor base a perseguir, o sea, en cuál es el problema: la protección del medioambiente o la explotación del potencial económico del recurso. Si por el contrario llevamos esta controversia dentro del sistema político, es probable que el juego se transforme: sea cual sea la elección preferida

por la mayoría de la institución pública a quien concierne la decisión formal, la oposición tenderá a tomar partido por la otra opción presente en el conflicto con el fin de debilitar a sus adversarios políticos. Las preferencias de los grupos de oposición serán endógenas al proceso y relativas no tanto al problema colectivo, sino más bien a las relaciones con los partidos mayoritarios.

La distinción entre objetivos de contenido y objetivos de proceso representa un aspecto esencial que los politólogos tienden a dar por descontado demasiado a menudo y que los estudiosos que analizan las decisiones públicas desde otras perspectivas tienden en cambio a ignorar. En los procesos de *policy making* los actores tienen, unas veces simultáneamente y otras no, preferencias y objetivos que se refieren tanto a la cuestión a tratar (el problema y/o la solución), como a las relaciones con los otros actores. La influencia de los objetivos de proceso en la explicación de los resultados, del éxito o del fracaso de los intentos de transformación de las políticas públicas, es un factor que habitualmente resulta absolutamente central. Ignorar esta dimensión suele ser la principal causa de muchos fracasos en los intentos de reforma.

Un caso bastante evidente de este tipo de situaciones se produce en programas o políticas que pretenden asegurar la intervención simultánea de distintos organismos o negociados administrativos. Es bastante evidente que los problemas sociales no acostumbran a coincidir por entero con las competencias específicas de un ministerio o de una dirección general de una institución pública. Más bien ocurre lo contrario. El problema que se quiere abordar, el absentismo educativo, la exclusión social, la desigualdad de las mujeres o de otros colectivos, tienen raíces y expresiones que difícilmente son circunscribibles a las competencias de un único organismo público. Si atendiéramos sólo a objetivos de contenido, la necesidad de articular de manera transversal los recursos ya existentes de los diversos organismos administrativos resultaría de sentido común. Partiendo desde el problema, la articulación, interacción y coordinación administrativa parecen una cosa sencilla y lógica. Pero si añadimos a esos objetivos de contenido de cada actor, lo que serían propiamente los objetivos de proceso, o dicho de otra manera, el grado de protagonismo que cada actor quiere tener, las cosas no resultan tan sencillas. Es evidente que además, cuando se cruzan complejidades propias del proceso de coordinación interadministrativa con objetivos de contenido vinculados al escenario político, las cosas se complican aún más. Véase al respecto el caso que sintetizamos en el Box 3.1.

BOX 3.1 EL PROGRAMA «MÁS VIDA»

La crisis multidimensional que afectó a la Argentina a principios del nuevo milenio, más conocida como la crisis del «corralito», iba lentamente reduciendo su magnitud a mediados del 2002. Poco a poco quedaban atrás los momentos de mayor intensidad, cuando en la agenda pública se reconoció que el «hambre» había llegado a la Argentina; cuando la devaluación de la moneda llegó al 300 % y aquellas dos semanas en las que el país tuvo cuatro presidentes. A su vez, iban disminuyendo las demandas populares que habían tenido su momento culminante a finales del 2001 con una consigna que dejaba en claro el grado de legitimidad política vigente: «que se vayan todos». En septiembre de 2002, aunque iban apareciendo signos de que había pasado el peor momento de la crisis, el panorama no era ni mucho menos alentador. La desocupación superaba los 2 dígitos, la pobreza medida según ingresos estaba en niveles inauditos para la Argentina (más del 50 %) y la incertidumbre macroeconómica aún era importante. La falta de acuerdo con los organismos internacionales y la inestabilidad política había llevado al entonces presidente Duhalde a decidir que convocaría a elecciones nacionales para abril del 2003.

Desde fin de 2001, la provincia de Buenos Aires estaba gobernada por Felipe Solá, pero el inicio de su gestión no implicó un cambio de partido político en el gobierno, dado que desde 1987 la provincia estaba en manos del Partido Justicialista.

El «Plan Vida» se venía desarrollando desde 1994, y con el fuerte patrocinio político de «Chiche» Duhalde, esposa del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, procedía a distribuir medio litro de leche por día, y una ración de huevos y cereales por semana a embarazadas y niños. Ello se hacía aprovechando una red de mujeres, las llamadas «manzaneras», que por cuadrículas eran las encargadas de distribuir esos productos entre la población implicada. Se partía de experiencias similares en el Chile de Allende o en Cuba, con el papel de los Comité de Defensa de la Revolución (CDR). Todo tenía, por tanto un fuerte tinte político, suscitando críticas de clientelismo.

En el 2002, se pensó remodelar el programa, dadas las condiciones sociales existentes. Luego de un intenso proceso de discusión intraministerial en el cual participaron el entonces gobernador de la Provincia, Solá, y la esposa del entonces presidente de la Nación (Hilda «Chiche» Duhalde) se descartó una alternativa que llevara a modificar radicalmente el tema en su conjunto, pero se decidió iniciar un proceso de transformación de su programa más relevante, cuidando de mantener las relaciones vigentes de poder. El 4 de septiembre de 2002, luego de una reunión entre el gobernador Solá y Chiche Duhalde, quien era además y como ya hemos dicho la líder histórica del «Plan Vida», el gobernador anunció públicamente el relanzamiento de éste, con su nuevo nombre «Más Vida».

¿En qué consistía el nuevo programa «Más Vida»? Las principales estrategias eran las siguientes: reformulación de las prestaciones nutricionales (tipo de prestación y calidad de los productos); aumento del grado de

focalización (la entrega de alimentos específicos, presuponía una acción conjunta con el Ministerio de Salud); incorporación de las figuras de «promotor de cuidado familiar», el «monitor social» y los «grupos multifamiliares»; transformación del eje «promoción comunitaria» en uno de mayor amplitud, de educación popular (presuponía una acción conjunta con el Ministerio de Educación); desarrollo de un sistema de evaluación y monitoreo; y establecimiento de una gestión interministerial. La idea era hacer posible la «integración de las acciones que iba a cumplir cada uno de los ministerios, en un único programa», consiguiendo un «plan ordenado, coherente y convincente».

¿Cómo se organizó el cambio? La Jefatura de Gabinete del gobernador de la provincia comenzó inmediatamente a coordinar el trabajo de articulación, pidiendo a cada ministerio que designara a los funcionarios que formarían parte de la Comisión Interministerial. A su vez, participaban otros funcionarios de segunda línea y algunos asesores. La comisión, integrada por referentes de diferentes profesiones, entre ellas médicos, arquitectos, sociólogos y educadores, comenzó a funcionar a principios de octubre del 2002 con reuniones semanales. La Jefatura de Gabinete elaboraba una relatoría de cada una de las reuniones, distinguiendo las propuestas planteadas, los acuerdos establecidos y las tareas a las que se había comprometido cada uno por cada Ministerio. Uno de los participantes de la Comisión expresa que «las reuniones de articulación fueron todo un desafío, porque ninguno de los ministerios teníamos experiencia en el trabajo conjunto. Esto nos llevaba a discutir mucho, especialmente al principio». Por otra parte, se visualizaba que cada ministerio buscaba que las acciones emprendidas fueran funcionales a sus propias políticas y que se fortalecieran determinadas áreas del ministerio. A fines de octubre de 2002, un quinto organismo se sumó a la Comisión, el Ministerio de Economía. En este caso se trató de una invitación que la Jefatura de Gabinete de la provincia hizo, a fin de analizar conjuntamente el presupuesto del «Más Vida», pero además se le ofreció participar también durante la implementación del programa. La incorporación de este Ministerio fue aceptada por el resto de los miembros, dado que era una manera de lograr que se contara con los fondos necesarios y a su vez se generaba mayor transparencia en la distribución presupuestaria. En el mes de diciembre de 2002, la Comisión resuelve dar un paso más para formalizar el trabajo que estaban desarrollando, por lo cual la Jefatura de Gabinete del gobernador de la provincia envió a cada uno de los miembros, el proyecto de decreto de creación de la Comisión Interministerial.

Repentinamente, a fines de diciembre de 2002, las diferencias entre el gobernador Solá y su jefe de Gabinete se hicieron insalvables, lo que llevó al último a informar que iba a dejar el cargo de jefe de Gabinete. La articulación quedaba sin las personas que tenían que llevar adelante la gestión de la alianza, justamente en el momento de empezar a poner en acción el programa. Estaba claro que los tres actores de más peso eran Desarrollo Humano, Salud y Educación, pero el rol de mediador de la Jefatura de Gabinete en la instancia de coordinación había dado buenos frutos. Meses más tarde, y en plena preparación de las elecciones generales, fruto de los desacuerdos con el gobernador Solá, el ministro West pasó a

participar de las elecciones como primer candidato para la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, cargo legislativo de mucho menos peso político que el de ministro de Desarrollo Humano que hasta entonces ocupaba West, con lo cual se estaba firmando su salida del poder ejecutivo. En este marco, cualquier movimiento era considerado una estrategia electoral.

En septiembre de 2003 se llevaron a cabo las elecciones provinciales y, tal como se esperaba, el ministro West pasó a ocupar su banca de diputado provincial, dejando así el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. A los pocos meses, el programa interministerial dejó de funcionar.

Fuente: a partir de Sergio R. Ilari, 2010

3.3. Los recursos de los actores

Antes de seguir profundizando en las características de los actores y en las dinámicas con las que éstos actúan dentro de los procesos decisionales, es necesario hacer un inciso sobre el tema de los recursos de acción a su disposición.

Resulta bastante evidente que para que un actor pueda efectivamente influir sobre los resultados de un proceso de toma de decisiones, es necesario que sus acciones puedan generar, al menos potencialmente, efectos relevantes para los otros participantes en la decisión. Esos efectos vendrán determinados por los recursos de que disponga. El hecho de que la solución propuesta por dicho actor sea la mejor posible, no tiene por qué ser condición ni necesaria ni suficiente para convertir en eficaz su acción.

La historia de las políticas públicas está llena de fracasos debidos a que algunas alternativas que hubieran podido resolver el problema y que en cualquier caso estaban presentes en el mercado intelectual, no han sido ni siquiera tomadas en consideración, o fueron brutalmente derrotadas, a causa de que fueron propuestas por sujetos incapaces de hacerse escuchar por los otros participantes. De la misma manera que tener la bomba atómica no sirve de nada si no tienes también el modo de hacerla explotar cerca de tu enemigo y lejos de ti, tener en el bolsillo una idea genial no cambia el mundo si no logras comunicarla, abrir un debate, llegar a compartirla, etcétera.

Para entender cómo y cuándo los actores son capaces de intervenir con eficacia en un proceso de *policy making*, el concepto de intercambio político nos puede ayudar. Dicho concepto fue definido (Coleman, 1990, cap. 6) como la capacidad del actor A, que puede controlar que se produzca un determinado resultado X, que es de interés para el

actor B, de tener influencia sobre B, quien a su vez puede controlar el resultado Y, que es de interés para el actor A. Como puede observarse, este concepto se basa en la noción de poder como influencia que ya hemos presentado (el comportamiento del actor B puede ser explicado sólo en base al comportamiento del actor A) y añade la consideración de que ello se debe a la capacidad del actor A de generar resultados de interés para el actor B.

Estas capacidades son precisamente los recursos de acción (o recursos de los actores) que consisten por tanto en la transferencia de un bien cualquiera que tenga valor para quien lo recibe.

Una de las principales características de los recursos de acción es su capacidad de ser sustituidos. El hecho de no poseer un bien de un cierto tipo en cantidad suficiente, puede ser suplido por alguna otra dimensión. Lo que importa es la capacidad de contribuir a determinar la transformación de los comportamientos de quien se encuentra en la otra parte de la (metafórica) mesa de negociación o de acuerdo, y esto puede obtenerse alterando la distribución de los bienes más diversos. Los ejemplos presentados en las páginas siguientes entendemos que servirán para ir aclarando este concepto.

Una clasificación completa de los recursos en manos de los actores es quizás imposible, y podría traducirse en una larga lista de temas que contendrían elementos muy dispares (como por ejemplo, la fuerza física o la belleza), que no necesariamente entran en las interacciones de *policy*. La tipología que presentaremos en este apartado es pues conscientemente sintética y deja de lado algunos elementos ciertamente relevantes. Antes de presentarla es necesario explicar, al menos, el porqué de una omisión.

La posibilidad de recurrir a la violencia representa seguramente un recurso de acción también en el campo de las políticas públicas: la capacidad de intimidación por parte del crimen organizado puede tener consecuencias en una serie de políticas, desde la gestión de residuos (en muchos países es un *dirty business* en todos los sentidos), al uso del suelo, desde los contratos públicos a la regulación de los juegos de azar, etcétera. Si el alcalde de un municipio sabe que el hacer o no una cierta elección de *policy* compromete su integridad física y la de su familia, sin duda su elección estará condicionada. Y, obviamente, el uso o la amenaza de la violencia es un elemento importante en las relaciones entre los Estados o entre el Estado y determinados grupos sociales. La guerra y la represión violenta del desacuerdo son prácticas frecuentes en la solución de conflictos. Por lo demás, tener el monopolio de la violencia legítima forma parte del concepto mismo de Estado (lo que no significa necesariamente que se use siempre le-

galmente ni mucho menos que esté dirigida a la promoción del bien común).

Aun así, el recurso a la violencia, o la amenaza de usarla, sea legítima o ilegítima, en las democracias contemporáneas, no representa por suerte una modalidad fácilmente utilizable para introducir, o para prevenir, la transformación de *policy*. Incluso el crimen organizado, que no obstante puede ser en muchos casos un sujeto a tomar en consideración, normalmente tiende a utilizar recursos menos sangrientos en sus relaciones con las autoridades públicas, como por ejemplo el control de los votos o la corrupción, mientras que por lo general reserva el uso de la fuerza física para la solución de sus problemas internos o para intimidar a ciudadanos comunes.

Por consiguiente, pondremos de relieve sólo cuatro tipos de recursos fácilmente distinguibles entre ellos y, con mucho, los más usados en los procesos de política pública: los recursos políticos, los recursos económicos, los recursos legales y los recursos cognitivos.

3.3.1. LOS RECURSOS POLÍTICOS

Los recursos políticos consisten en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento. Tal consenso puede referirse a la población entera o a grupos sociales determinados, implicados en las diversas políticas públicas. El nivel de consenso de que goza un actor o un determinado planteamiento, puede comprobarse mediante las elecciones o los referéndums, puede ser modificado a través de campañas de información y comunicación, suele verse afectado por acontecimientos externos (un delito especialmente atroz cambia el consenso popular sobre las políticas de lucha contra la criminalidad). Puede ser fruto de una infinidad de factores: del carisma o del prestigio personal del actor de *policy*, de la identificación ideológica entre quien lo presta y quien lo recibe, del reconocimiento del hecho de que un actor posee las capacidades cognitivas o de otro tipo necesarias para tratar un problema de políticas públicas, de la percepción de la conveniencia de las opciones propuestas o simplemente de la tradición o de la costumbre.

Se trata de un recurso absolutamente esencial en todos los procesos decisionales de política pública. Sobre todo si aceptamos lo expuesto en el capítulo precedente, es decir, que la posibilidad de ejercer una transformación, grande o pequeña, de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo depende precisamente de la existencia de un acuerdo entre los actores implicados en el proceso. En los

regímenes democráticos, el consenso respecto a los representantes electos constituye la base de los poderes legales que les son atribuidos y explica el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en relación con las instituciones político-administrativas. Estamos en un momento de pérdida generalizada de confianza en las capacidades de las autoridades políticas de resolver los problemas colectivos. Lo que, a su vez, depende por un lado de la crisis de las ideologías políticas nacidas en el siglo XIX (el liberalismo, el socialismo, las doctrinas democristianas). Y, por otro, de la casi total desaparición de la legitimación tradicional (esto es, de la natural deferencia hacia quien ocupa posiciones jerárquicas). En este escenario aumenta enormemente la importancia de todos aquellos sujetos capaces de modificar el consenso y los recursos políticos de los que goza un actor de *policy*. La atención, a menudo obsesiva, que los políticos profesionales ponen en el mundo de los medios de comunicación se explica también de este modo. Saben que su capacidad de incidir en las elecciones de gobierno depende no sólo y no tanto de la bondad de las propuestas que promueven, sino también, y quizás sobre todo, de la percepción que tienen los ciudadanos y los diferentes grupos sociales de sus características personales, de su integridad, de su determinación, etcétera. De ahí la significación creciente de las redes sociales en la actualidad, como complemento y alternativa a los medios de comunicación tradicionales.

Desde la óptica específica que hemos adoptado en este trabajo, la del innovador de *policy* que trata de transformar de modo no marginal las modalidades de tratamiento de un problema colectivo, la disponibilidad de recursos políticos es obviamente esencial. En cierto modo, podemos sostener que el resto de recursos son importantes sólo y en la medida en que son capaces de transformarse en consenso durante el intercambio político. O sea si el resto de participantes acaba estando de acuerdo en la oportunidad de adoptar la decisión. Que al final lo estén porque consideran, a partir de un cálculo racional, que aquélla es la mejor decisión posible para satisfacer sus propias preferencias, porque tienen miedo de represalias o simplemente porque se fían de quien propone la decisión, el resultado final no cambia. Lo que acaba importando es que al final del proceso los recursos políticos del innovador (su nivel de consenso) superen el umbral mínimo necesario para llevar a cabo y hacer efectiva la decisión.

En el Box 3.2 describimos el caso del comercio informal en la Ciudad de México y los sucesivos intentos de desplazar el gran volumen de vendedores ambulantes que ocupaban todo el Centro Histórico de la ciudad a lugares específicamente pensados para ello. En los avances conseguidos hace poco tiempo al respecto, al menos en la parte más

central de la zona, fueron claves la capacidad de acción y los recursos políticos de los líderes y lideresas (especialmente estas últimas) para vertebrar el colectivo, establecer las pautas de negociación y encauzar una salida. Las especiales conexiones entre estas líderes y los responsables político-administrativos de la ciudad, fueron claves.

BOX 3.2 EL COMERCIO INFORMAL EN CIUDAD DE MÉXICO

Según los cálculos de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO), se calcula que hay unos 300.000 negocios informales en las calles de la gran metrópolis, y la cifra puede llegar a más de un millón si añadimos a personas o puestos de venta aislados o no establecidos de manera permanente. Las formas más comunes son concentraciones de ambulantes, mercados sobre ruedas o puestos más o menos fijos en la vía pública. A medida que han ido pasando los años, estas formas antes muy centradas en el deambular para ir ofreciendo la mercancía, se han ido institucionalizando, organizado, hasta convertirse en verdaderos centros de poder comercial en la ciudad. Cada uno de los núcleos que se han ido constituyendo, tiene estructuras de liderazgo propias, que controla, organiza y ordena a los vendedores, facilitando formas de mediación con las autoridades para obtener permisos y con los responsables políticos de la ciudad y de sus delegaciones (los distintos distritos o grandes unidades político-administrativas en que se divide la ciudad). Las lógicas de intercambio entre concentraciones de ambulantes, sus líderes y las estructuras político-administrativas incluyen formas de clientelismo político y de apoyo económico. Para que un comerciante «adquiera» un lugar en las calles seleccionadas, deberá pagar un «traspaso» que le permitirá ocupar de manera informal un trozo de la vía pública. Lógicamente, el precio de esa cesión o traspaso, variará en función de la calle y del barrio en que se localice.

Desde hace años, las autoridades de la ciudad han ido tratando de desplazar tales concentraciones de vendedores ambulantes, sobre todo de las calles más significativas del gran centro histórico (el llamado Cuadro 1). Después de los intentos del intendente Manuel Camacho Solís, la ofensiva más importante se dio durante el periodo en que Marcelo Ebrard fue jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diciembre del 2006 a diciembre del 2012. Antes de su reubicación en las llamadas «Plazas de Comercio Popular», se considera que existían 33 líderes y lideresas (o «caciques») que controlaban 3.000 espacios en esa zona, con cuotas diarias por asentamiento. Estas estructuras de poder paralelo, lograron mantener fuertes lazos con las instituciones políticas de la ciudad, asegurando lealtad política y financiación a cambio de protección. El traslado a las «Plazas de Comercio Popular» o asentamientos estables, fuera de las calles ha pivotado en los acuerdos con esos líderes y lideresas, que desde su reconocimiento como nuevos actores políticos, han conseguido convencer a los vendedores de las ventajas de la estabilidad, en base a menores

costes de instalación, más seguridad y menores costes de deterioro de productos. A pesar de ello, la continuidad del desempleo, la continua llegada a la ciudad de personas en busca de trabajo, alimenta constantemente el flujo potencial de la informalidad y de la venta ambulante. Lo que genera que constantemente se esté reabriendo el debate sobre informalidad y ciudad. El éxito rotundo de la peatonalización de calles tan emblemáticas como Madero en el Centro Histórico de Ciudad de México, puede ir generando la apropiación popular de esos espacios y las alianzas políticas necesarias para ir controlando la ocupación del espacio público en una zona tan emblemática como la aquí analizada.

Fuente: Bustamante, 2012; PUEC, 2010; Stamm, 2007

Desde otra perspectiva, el hecho de que personalidades del mundo del espectáculo se impliquen en campañas humanitarias tiene como finalidad aumentar el consenso popular respecto a la causa en cuestión y, a su vez, será utilizado por los interesados para inducir a adoptar las decisiones de *policy* consecuentes a quien esté en condiciones de hacerlo. Desde este punto de vista, el compromiso de un actor como Richard Gere por los derechos del pueblo tibetano no es probablemente diferente en su naturaleza a la de un colega suyo como George Clooney respecto a la promoción de una marca de café: se trata de utilizar el capital de conocimiento y de autoridad *sensu lato* de dichas personalidades para inducir a transformaciones en los comportamientos de los gobernantes o a cambios en las pautas de consumo de los ciudadanos.

No obstante, es necesario recordar que los recursos deben ser importantes para quien los recibe: si un sujeto está ya fuertemente dotado de recursos de un cierto tipo, probablemente no estará interesado en seguir incrementándolos. El político que acaba de ser elegido con una mayoría aplastante, probablemente no se preocupará demasiado si tiene que adoptar decisiones impopulares, igual que la autoridad del Papa no disminuirá de manera sustancial a causa de una toma de posición, por muy controvertida que sea, contra el uso de células madre con fines científicos. Al contrario, dos coaliciones o dos partidos políticos que se enfrentan en una situación de incertidumbre sobre quién ganará la contienda electoral, no pueden ser demasiado exigentes a la hora de aceptar el apoyo de grupos sociales heterogéneos, aunque ello tenga seguramente consecuencias disfuncionales sobre la capacidad de gobierno de la coalición o partido que acabe ganando. Cualquier cuota de consenso, aunque sea mínima, puede resultar decisiva para el resultado de las elecciones.

3.3.2. LOS RECURSOS ECONÓMICOS

El segundo tipo de recursos, los económicos y financieros, consisten, a fin de cuentas, en la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier tipo (dinero u otros bienes) para modificar o influenciar los comportamientos de los otros actores. También aquí sirve lo antes mencionado. Lo que cuenta es la significación de ese tipo de recursos para quien lo va a recibir. No tiene sentido tratar de cambiar la postura de un millonario prometiéndole unos centenares de euros y, por supuesto lo mismo vale, cualquiera que sea la suma en cuestión, si nos referimos a todos aquellos actores para quienes la perspectiva de enriquecimiento personal no es un objetivo que cuente.

Pero, en otra perspectiva, ello implica que la simple y pura posesión de dinero no es una condición suficiente para predecir la importancia de un actor determinado en un determinado proceso de toma de decisiones. La casi ilimitada disponibilidad de recursos económicos de una empresa multinacional no la hace, de entrada, especialmente competente o influyente en un proceso de *policy* que trate sobre aspectos de valor y/o de identidad.

Podría ser que el hecho de que un individuo se haya hecho muy rico con su trabajo, pueda aumentar su credibilidad, sus recursos políticos, generando reacciones del tipo «si ha sido capaz de hacer todo eso, quiere decir que tiene capacidades excepcionales, cualidades que hacen creíbles y persuasivas sus propuestas de reforma». Pero puede darse también la reacción contraria, ya que mucha gente puede mirar con recelo a quien se ha enriquecido demasiado o muy rápidamente. De todos modos, en los ejemplos mencionados sería absolutamente impropio afirmar que se están empleando o se dejan de emplear recursos económicos en sentido estricto.

Lo mismo podría decirse del uso instrumental de la riqueza. Es evidente que mediante el uso del dinero se pueden comprar otros recursos útiles para mejorar y hacer más atractivas las propuestas de innovación. Poder invertir mucho en la elaboración de un proyecto, implicando a grandes y costosos expertos, puede mejorar la calidad y también la comunicación externa para modificar las perspectivas al respecto de la opinión pública. Esto depende del tiempo, y en consecuencia del dinero, que se le dedica. En estos casos la eficacia de los recursos económicos es sólo indirecta. Es decir, depende de la importancia del resto de recursos que se pueden adquirir a través de ellos. Además, a veces los mismos resultados de mejora de la calidad de los proyectos y/o de comunicación externa se pueden obtener sin un gran despliegue de medios económicos. Por ejemplo, el desarrollo de la comunicación electrónica, de Inter-

net y del World Wide Web ha reducido de manera espectacular el coste de la puesta en marcha de los conocimientos y del consenso. Pensemos en el éxito que ha tenido Linux, un sistema operativo *open source* desarrollado a través de la puesta en movimiento de una comunidad de expertos informáticos que han prestado y prestan su trabajo de un modo (casi) del todo voluntario y que ha superado en eficacia a las inversiones de las multinacionales de las TIC. O bien, en la posibilidad que ofrece la red de organizar campañas de información y de comunicación con unos recursos mínimos. Muchos actores políticos y de otro tipo han comenzado, desde hace ya tiempo, a aprovechar estas potencialidades en la solución o en el debate de los problemas colectivos.

En España, el debate sobre el tema de las descargas de música, cine y otros bienes culturales y los intentos de restringir las mismas a través de una ley específica (la llamada Ley Sinde), tenía en un lado al gobierno, a los principales partidos de la oposición, a las grandes compañías del sector o a entidades de gestión de los derechos de autor como SGAE. A pesar de ello, y de la evidente fuerza económica de los partidarios de la nueva legislación, la campaña organizada casi sin medios, desde las redes sociales, con acciones virales y envío masivo de emails a diputados, logró detener la aprobación de la ley en varias ocasiones.

En realidad, los recursos económicos son importantes porque pueden ser usados directamente para influir sobre los comportamientos de sujetos, cuyo acuerdo puede resultar útil para hacer posible la decisión que se quiere adoptar. En este sentido, entran a formar parte del intercambio político con carta de naturaleza propia.

El ejemplo más simple es el de una autoridad pública que promete una transferencia de recursos a otro ente a cambio del consenso en una elección no especialmente grata a éste último. Es éste el caso de las compensaciones que se suelen usar en la solución de los conflictos medioambientales (sobre esto, véase el apartado 7.2.3). Pero lo mismo vale para los incentivos o subvenciones que pueden estimular y adecuar los comportamientos de los ciudadanos, esenciales para alcanzar los objetivos (desde la difusión del uso de las fuentes renovables para la producción de energía, la renovación de coches especialmente contaminantes, o la incentivación para conseguir que se implanten industrias en ciertas ubicaciones en el caso de las políticas de desarrollo). Y, finalmente, la práctica de la corrupción representa un caso clásico donde el dinero se usa para influir sobre los comportamientos de las autoridades político-administrativas.

En este tipo de situaciones, la disponibilidad de recursos económicos y financieros constituye una condición para la adopción y la ejecución de decisiones de *policy*.

Esto explica por qué, frecuentemente, las reformas se realizan en periodos históricos en los que la posibilidad de aumentar el gasto público no está restringido de manera casi absoluta para los decisores. De hecho, en estas situaciones resulta mucho más sencillo «comprar» el consenso de los actores potenciales contrarios a la iniciativa a través de pagos laterales, de largos periodos transitorios o de otros arreglos similares y costosos. Y lo mismo vale si los promotores son sujetos privados: una industria con grandes perspectivas de expansión del negocio se mostrará más inclinada a modificar sus elecciones de inversión con el fin de obtener una transformación en una determinada política pública, que otra que lucha por la supervivencia en un mercado que se restringe.

Tenemos que añadir que, sin embargo, la posibilidad de enriquecimiento potencial de los destinatarios, que puede inducirles a modificar su comportamiento en la dirección deseada, puede obtenerse también mediante el uso de recursos diferentes a la inversión de dinero. Por ejemplo, el apoyo de sujetos políticos influyentes a una iniciativa empresarial, que genera perspectivas de expansión de negocio, puede inducir a una empresa a ofrecer a la autoridad pública el consenso, o el conocimiento práctico necesario para la realización de una transformación en una determinada política pública. En este caso los recursos políticos de la autoridad pública tienen el mismo efecto que una transferencia financiera. Pero quizás el ejemplo más significativo es aquél donde la mejora de la situación económica de un actor se produce mediante un cambio en la regulación. El caso más evidente, y con fuerte impacto en los últimos años en España de «burbuja inmobiliaria», es la transformación del régimen del uso del suelo. Cambio que genera, sin duda alguna, consecuencias económicas importantes para los propietarios de las zonas que pasan de agrícolas a edificables, sin que la autoridad pública tenga la necesidad de invertir sus propios recursos económicos. Por descontado, la promesa de una transformación semejante tiene consecuencias importantes para las relaciones entre los actores de la política urbana en cuestión.

3.3.3. LOS RECURSOS LEGALES

Con este último ejemplo nos hemos acercado al tema de los recursos legales. Éstos consisten en las «potestades», o posiciones de ventaja, que las normas jurídicas, y en general los pronunciamientos de las autoridades legislativas y administrativas, atribuyen a algunos sujetos en los Estados contemporáneos.

Son ejemplos de recursos legales:

- El hecho de que una cierta tarea sea competencia, porque así lo determine una ley, de una determinada institución u organismo (el principio de competencia).
- El hecho de que ciertas acciones estén prohibidas y que se sancione la violación de dicha regla.
- El hecho de que cualquier individuo tenga la posibilidad de impugnar ante un juez una decisión de la autoridad pública que viole sus derechos.
- El hecho de que el procedimiento a través del que se pueda alcanzar una decisión legalmente válida esté predeterminado de manera rígida (existencia de procedimientos formales).

Todas estas situaciones, y muchas otras, son elementos muy importantes, al menos desde el establecimiento del estado de derecho tras las revoluciones americana y francesa. Ello es así ya que contribuyen a definir las modalidades mediante las que se «hacen» las políticas y, en consecuencia, determinan o condicionan los resultados de la mayor parte de los procesos decisionales.

Sin embargo, para comprender el verdadero alcance de esta temática, es necesario introducir una distinción fundamental, muy a menudo ignorada, entre derecho y ley (*jus* y *lex*, en latín; *droit* y *loi*, en francés; *diritto* y *legge*, en italiano; *derecho* y *ley*, en español; *Recht* y *Gesetz*, en alemán).

No se trata sólo de una distinción léxica, aunque las palabras siempre sean importantes. El hecho de que tal distinción sea difícilmente expresable en la *lingua franca* del análisis de las políticas públicas, es decir, el inglés, ha llevado a muchos autores, incluso no anglosajones, a infravalorar su alcance (para una mayor profundización, véase Dente, 2009).

La ley, en las sociedades contemporáneas, aunque también en las antiguas, es un acto normativo, esto es, prescribe ciertos comportamientos y es aprobado por una autoridad legítima: el Senado en la antigua Roma, el rey en las monarquías absolutas, el Parlamento en los regímenes democrático-representativos. Tales actos normativos generan todas las actuaciones que acabamos de enumerar: definen posiciones de ventaja para algún sujeto (por ejemplo, definen quién tiene la competencia legal para ocuparse de un problema), definen cuáles son los comportamientos prohibidos y cuantifican las sanciones aplicables, regulan las modalidades a través de las cuales un ciudadano puede dirigirse al juez, fijan en definitiva los procedimientos que hay que seguir.

En cambio, el derecho, el *jus*, no es sólo el conjunto de las leyes existentes, sino también un corpus que contiene los principios según los cuales las leyes son interpretadas. La distinción entre derecho y ley no se superpone a la que hay entre normas constitucionales (las reglas acerca de cómo se deben hacer las reglas) y normas ordinarias. También las normas constitucionales son interpretadas a la luz de los principios del derecho, tal como se han ido consolidando a través de su evolución, mediante la labor de la doctrina jurídica y de la jurisprudencia (que participan, por tanto, en la creación de derecho). Serán después los tribunales constitucionales, allá donde existan, los competentes para utilizar tales principios a fin de decidir si una determinada ley ordinaria viola o no la constitución o, en cualquier caso, cómo ésta debe ser interpretada para evitar ese conflicto entre normas.

A menudo, los principios del derecho no están escritos en ninguna ley pero, aun cuando así es, la cosa no tiene excesiva importancia. Las reglas *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga) o *nemo ad factum cogi potest* (nadie puede ser obligado a actuar) son válidas independientemente del hecho de que el código civil regule la materia de los contratos o de que la esclavitud fuese abolida hace tiempo y constituya un delito.

Esto no significa que el derecho sea inmóvil. También se transforma, pero lo hace mucho más lentamente y a manos de sujetos diferentes a la ley. El derecho, pues, no es un recurso que esté normalmente a disposición de los actores. Define el marco dentro del cual se desarrollan las interacciones, forma parte del contexto de la toma de decisiones (véase el capítulo 6) y contribuye a atribuir significado y valor a las leyes tal como las hemos definido antes. Los intentos de cambiar los principios del derecho mediante un acto de voluntad política, se encuentran a menudo con dificultades y resistencias. Basta ver la lentitud con la que, en muchos países, avanzan las transformaciones de la forma de Estado hacia el federalismo, o bien la lentitud con que se modifican o se dejan de lado, a pesar de repetidos esfuerzos, las formas de operar típicas de los Estados en los que opera el derecho administrativo.

Por el contrario, y a todos los efectos, la ley es un recurso de los actores que puede ser utilizado selectivamente y cuyo uso depende en último término de los intereses y de los objetivos que se quieren perseguir. El error, ya señalado, del «constitucionalismo metodológico» es precisamente imaginar que lo que la ley establece es la descripción de cómo funcionan de hecho los procesos decisionales de una política pública. En realidad, lo que de verdad cuenta en los procesos decisionales es el «uso del derecho», es decir, la capacidad de los actores para utilizar los recursos legales que tengan a su disposición.

Las numerosas y diversas situaciones que encontramos en el análisis de las políticas públicas corroboran esta conclusión.

En primer lugar, hay que considerar que un actor puede no utilizar los recursos legales que tiene a disposición por el simple motivo de que no le conviene. El ejemplo puede ser el de un sujeto que no presenta recurso contra un comportamiento ilegal de la administración que el tribunal con casi absoluta certeza castigaría, por el simple cálculo de que los costes (en términos de dinero, tiempo y estrés) implícitos en el recurso superarían con mucho los beneficios de ver reconocido su propio derecho. Esto significa que a menudo los sujetos públicos y privados adoptan comportamientos que violan la ley simplemente porque saben bien que la parte contraria no hará uso de sus recursos legales. Se trata de una situación muy frecuente en el campo de las políticas públicas.

En segundo lugar, la decisión sobre el uso de los recursos legales depende también de la consideración sobre el resto de recursos que los participantes pueden poner en juego. Por ejemplo, si un innovador sabe que de todos modos necesitará de la cooperación de otros sujetos en la fase de ejecución de la decisión de una determinada política pública, forzar la decisión mediante el uso estricto de sus poderes legales puede ser una pésima estrategia ya que se arriesga a generar, en el mejor de los casos, sólo una cooperación parcial y renuente. En otras palabras, la significación de los recursos políticos, la búsqueda del consenso, puede ser mejor estrategia en esta situación que el uso de los recursos legales.

Además la ley, como bien saben todos los abogados, no es un conjunto de reglas inflexibles que vinculan los comportamientos de todos los participantes. El derecho, el *jus*, reconoce normalmente un poder discrecional a las administraciones públicas que puede ser usado para flexibilizar la aplicación de las normas, por ejemplo, extendiendo la tolerancia de comportamientos no consentidos más allá del límite a cambio de la promesa de una mejor ejecución sucesiva, o bien consintiendo la participación de los interesados en el proceso de toma de decisiones aunque no esté prevista por la normativa.

Podríamos añadir otros casos, recordando por ejemplo que en las situaciones de gobierno multinivel que caracterizan los procesos de elaboración de políticas públicas en los Estados contemporáneos, todas las instituciones o poderes públicos que participan tienen sus propios poderes legales. En consecuencia, la posibilidad de decidir la política depende de la voluntad de todas las partes de alcanzar un compromiso sobre qué prerrogativas son inderogables y cuáles en cambio pueden ser sometidas a las exigencias de la coyuntura o del

caso concreto. Por lo demás, una de las ingenuidades que comete quien se fía demasiado de lo escrito en las leyes es precisamente la de considerar al «Estado», al poder público, como una unidad monolítica completamente previsible a partir de la lectura de los textos legislativos. En realidad el Estado está formado por un conjunto de sujetos institucionales diferentes, cada uno dotado de un cierto grado de legitimidad, con misiones y orientaciones incluso muy divergentes. Quien crea que basta con cambiar las normas para evitar los conflictos entre instituciones se encontrará, con toda probabilidad, con amargas desilusiones. Además, puede que buscar la unidad de mando o la centralización en un solo actor del poder de decidir no sea siempre ni necesariamente una buena idea.

Finalmente, el hecho de que las leyes constituyan recursos para los actores, además de dar libertad de uso a los sujetos y de posibilitar su sustitución por otros recursos, nos informa también de otra característica fundamental: que las leyes pueden «producirse», pueden hacerse o ser modificadas durante el mismo proceso de formación de las políticas públicas. Hay actores, en efecto, que se encuentran en una posición particular dentro del proceso, ya que por un lado están vinculados por las normas existentes y, por el otro, están en condiciones de «hacer la ley», en el sentido de que son capaces de modificar las normas para cambiar los resultados de la interacción. El ejemplo más claro quizás sea el del recurso al llamado «vínculo externo». Una situación en la que los gobiernos nacionales establecen estrictas reglamentaciones a nivel internacional para superar la previsible oposición en su propio país. Pensemos en la eficacia que han tenido las reglamentaciones previstas por el tratado de Maastricht, junto con la crisis financiera de 1993, en lo que respecta a su uso en los procesos de saneamiento de las finanzas públicas en Italia o España. La posibilidad de intervenir en los procesos decisionales a través de la producción de normas o recursos legales que serán utilizadas por el mismo actor que las produce, es muy amplia y constituye una prerrogativa fundamental de las autoridades públicas.

En conclusión: nos hemos detenido ampliamente en este punto ya que representa, junto con algún otro (la distinción entre objetivos de contenido y objetivos de proceso, de la que ya hemos hablado, y la importancia del contenido de la decisión en el determinar el resultado de los procesos, que veremos en el capítulo 4), uno de los aspectos más importantes y más originales del análisis de las políticas públicas. Por lo tanto, vale la pena recordar la postura que hemos adoptado: el correcto tratamiento que debe hacerse de las leyes es, más allá de la distinción entre *lex* y *jus*, considerarlas a todos los efectos recursos de acción a dis-

posición de los participantes en un proceso de *policy*, cuya importancia derivará del uso que se haga de ellas y cuya ausencia (o presencia), puede ser sustituida (o sustituir) por otros recursos como el consenso político, el dinero o, como veremos enseguida, el conocimiento.

3.3.4. LOS RECURSOS COGNITIVOS

Los recursos cognitivos, consisten en la disponibilidad de informaciones o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción de una decisión.

Que el conocimiento sea un bien necesario para tomar decisiones apropiadas parece de sentido común y está de hecho implícito en diversas teorizaciones sobre el proceso de toma de decisiones.

El modelo racional, del que ya hemos hablado en el capítulo anterior, vincula explícitamente la posibilidad de elegir la mejor alternativa posible a que se disponga de una perfecta información, tanto sobre cuáles son las alternativas disponibles, como sobre los costes y beneficios asociados a cada una de ellas. La teorización de Max Weber sobre el papel y la importancia de la burocracia se basa en que ésta posee un saber especializado en el tratamiento de los asuntos públicos (Weber, 1922). La necesidad de la participación desde abajo que caracteriza muchos de los enfoques modernos del desarrollo económico y social parte de la consideración de la necesidad de aprovechar los «conocimientos locales» que de otro modo se perderían (Barca, 2009, pp. 25-27; Vázquez Barquero, 1999, 2005). La aprobación de la Directiva Europea del Agua en el año 2000, incorporó un proceso participativo amplio para abordar temas de gran complejidad técnica, como los relacionados con la calidad y la sostenibilidad de las aguas de las cuencas hidrográficas. En ese planteamiento podía detectarse tanto la voluntad de aprovechar los conocimientos de los muy diversos actores presentes en cada una de las cuencas, como el mejorar posteriormente las posibilidades de implementación de los cambios a introducir (véase Box 3.3).

BOX 3.3

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA DEL AGUA

El contexto de partida

El agua, como sabemos, es un recurso escaso del que dependen múltiples actividades económicas: el bienestar de las personas, el equilibrio

ambiental, la disponibilidad energética o la producción agropecuaria. Se requiere, por lo tanto, una política pública que asuma el reto de equilibrar los diversos valores e intereses que confluyen en la gestión del agua.

En este contexto, la Unión Europea (UE) aprobó durante el año 2000 la Directiva Marco del Agua (DMA). Se trata de una directiva que emplaza a las múltiples autoridades hídricas de la UE a desarrollar unos planes de gestión que, siguiendo determinadas indicaciones, han de satisfacer el objetivo de mejorar la disponibilidad y la calidad de las aguas para el 2015, momento en el que se deberá evaluar el mayor o menor éxito de la política pública. Para ello se fijó el año 2009 como límite para la aprobación de los planes de medidas que deberían aplicarse en cada cuenca. Simultáneamente, reconociendo la complejidad de intereses y de actores que intervienen en el ámbito hídrico, la propia DMA estableció la obligación de incorporar mecanismos de participación y consulta pública en el proceso de toma de decisiones que debería concluir con la aprobación de los planes de cuenca.

El gobierno de Cataluña dispone de competencias exclusivas en la gestión de sus cuencas internas, es decir de todos aquellos ríos cuyo curso transcurre íntegramente en su territorio. La Agencia Catalana del Agua (ACA), asumió por tanto la obligación de conducir el proceso de toma de decisiones que finalizó en 2010 con la aprobación en sede parlamentaria del Plan de Gestión de las Cuencas Fluviales Internas de Cataluña. Este proceso (que obtuvo el premio de la ONU a la innovación democrática), se diseñó combinando el rigor técnico con la creación de amplias oportunidades de participación ciudadana y debate público. Así, tras la aprobación en 2004 de un detallado documento donde se diagnosticaba la situación de la calidad ambiental de las aguas en las cuencas internas (IMPRESS), se inició un proceso de debate, entre el 2005 y el 2010, que incorporó a múltiples actores vinculados a la temática hídrica. Se trató, como es imaginable, de un proceso largo y complejo, pero que puede resumirse a partir de las tres etapas que lo estructuraron: información, debate y respuesta.

Información: tratar de situar el debate en la agenda política

La política hídrica no sólo afecta a múltiples intereses y se interpreta desde perspectivas diversas, sino que, además, se trata de un ámbito donde las complejidades técnicas son muy elevadas. Éste es un factor muy relevante a la hora de organizar un proceso de debate público, pues se podría pensar que se invita a la ciudadanía a participar en un proceso para el cual no son competentes y sobre el cual, consecuentemente, tienen pocas cosas que decir. Lo cual situaría esa invitación a la participación en la pura retórica o en una simple estrategia de «embellecimiento» de un proceso decisional que transcurre por otros caminos. Con el fin de afrontar esta situación, se adoptaron dos iniciativas.

En primer lugar, al tratarse de un proceso abierto a cualquier persona interesada en debatir sobre la política de agua, se optó por que esa participación se canalizara de manera prioritaria por las diversas organizaciones vinculadas al ámbito hídrico y que, por lo tanto, disponían de conocimiento y

criterio propio al respecto, sin descartar, como así fue, que personas interesadas a título individual pudieran también aportar sus conocimientos y plantear sus preocupaciones. Para ello se realizó un esfuerzo inicial para identificar esas entidades y organizaciones (*mapas de actores*) y para invitarlas de manera personalizada al proceso. Tomando en consideración que en estos *mapas* se identificaron organizaciones muy diversas (industriales, agrícolas, ambientales, vecinales, sociales, académicas, etc.), el resultado final fue una base de datos con más de 10.000 entradas.

En segundo lugar, el proceso de debate requería disponer de materiales informativos y de una estrategia de comunicación que permitiera a los actores colectivos y a las personas interesadas, no sólo conocer la existencia de los espacios de debate sino, también, disponer de los conocimientos necesarios para participar en el mismo de manera efectiva. En este sentido, se trabajó en diversas direcciones. Se elaboraron versiones simplificadas y territorialmente localizadas del documento de diagnóstico, se redactaron materiales divulgativos diversos (DVD, trípticos, etc.), se creó un potente sitio web donde obtener información y donde ofrecer trazabilidad del proceso, se negociaron espacios de difusión en algunos medios de comunicación, etc.

Hemos hecho una mención somera de estas actuaciones iniciales, pero no deberíamos olvidar que esta etapa informativa fue quizá la que generó más dedicación y absorbió la parte más significativa de los cerca de tres millones de euros que se dedicaron a todo el proceso de debate público.

Debate: articular el intercambio de argumentos

Una vez realizada la fase informativa y comunicativa, se inició la etapa más estrictamente participativa. En ella se pretendía escuchar los argumentos de los diversos actores, propiciar su debate e intercambio y, finalmente, concretar un conjunto de propuestas que permitieran su traslado a los responsables públicos de elaborar los planes de medidas.

La organización de estos espacios que permitieran escuchar y dialogar con los actores, partieron de su descentralización (12 unidades territoriales de participación), de manera que los participantes partieran del conocimiento que proporciona la proximidad al problema y, al mismo tiempo, se minimizaran así las distancias y los costos de la participación. En esta dirección, se realizaron sesiones de debate en 132 de los 946 municipios existentes en Cataluña. Por otro lado, en la gestión del proceso de debate se distinguieron dos momentos: la validación del diagnóstico sobre el estado ambiental y de sostenibilidad de los recursos hídricos y de la cuenca y construcción de las propuestas. Finalmente, la gestión de los procesos de participación se trasladó a empresas especializadas que se responsabilizaron de su dinamización y de recoger sus conclusiones. La administración pública, por su parte, estuvo presente como impulsora y como receptora de las propuestas finales, con la presencia directa de cargos directivos; mientras que el personal administrativo participó como soporte técnico, aclarando dudas y proporcionando aquellas informaciones que los participantes consideraban necesarias.

El proceso fue largo y no podemos ahora describirlo con detalle. Nos limitaremos a ofrecer dos datos que ilustran su alcance: se realizaron 290 reuniones y participaron 1.769 personas. De estas 1.769 personas, el 29 % provenían de la administración (principalmente la local), el 30 % de entidades sociales y ambientales, el 20 % del sector económico y energético, el 13 % del ámbito agropecuario y el 8 % eran participantes a título individual. Como ya habíamos mencionado anteriormente, el sitio web permitía seguir los debates y garantizaba la trazabilidad del proyecto en todos sus detalles.

Escuchar, responder y aprobar el plan de gestión

Estamos relatando un proceso de toma de decisiones de una política pública en concreto y, consecuentemente, deberíamos preguntarnos sobre la capacidad de incidencia que ha tenido el debate público llevado a cabo en la decisión finalmente adoptada.

Por un lado, las dinámicas participativas estaban diseñadas para que cada ámbito territorial concluyera con un conjunto de propuestas para, eventualmente, ser incorporadas en los planes de gestión. De este modo, la secuencia de reuniones culminaba con la presentación y el traslado de estas propuestas a un alto responsable de la Agencia Catalana del Agua (ACA). Se *escucharon* concretamente 1.529 propuestas que, de este modo, definían las inquietudes y los equilibrios alcanzados en los espacios de debate.

Por otro lado, el compromiso de los responsables del ACA consistió en darse un margen de tiempo para analizar y valorar las propuestas (entre 2 y 3 meses) y convocar una nueva reunión en la que tenía que responderse individualmente a cada una de ellas. Se garantizaba, así, que no únicamente se había *escuchado* sino que, además, se había valorado lo escuchado y se había *respondido*. Las respuestas las podemos distribuir en 4 grandes categorías: las que se aceptaron pero que, en realidad, ya estaban previstas por la propia administración (40 %); las que se aceptaron y representaban algún tipo de innovación (23 %); las que se rechazaron (5 %); y las que, debido a no ser competencia de la administración convocante del proceso (la ACA), no encontraron una respuesta adecuada (32 %).

A partir de este momento, se redactó el plan de medidas, se sometió al preceptivo periodo de información pública y de alegaciones (que, en este caso, de manera extraordinaria, tuvo una duración de 6 meses) y, finalmente, como ya habíamos anticipado, el Parlamento de Cataluña lo aprobó en el año 2010, con algo menos de un año de retraso respecto a las indicaciones de la DMA.

Una valoración final

Se ha intentado resumir un proceso que afecta a una política pública compleja y polémica sin introducir elementos valorativos, pero no podemos apuntar algunos aspectos positivos y negativos de la experiencia.

En cuanto a los aspectos positivos, en primer lugar, el proceso fue evaluado positivamente por los propios participantes, quienes destacaron su

rigor, la posibilidad de introducir algunos cambios en la política y, sobre todo, la oportunidad de conocerse entre los múltiples y muy diversos actores. De este modo, recuperando una idea del análisis de los procesos participativos, se constata como los procesos deliberativos son, simultáneamente, espacios para intercambiar argumentos y para establecer relaciones (de confianza mutua).

En segundo lugar, la propia aprobación del plan fue un éxito, especialmente si lo comparamos con lo que sucedió en el resto de las cuencas españolas, donde hasta el 2012-2013 no se empezaron a aprobar algunos planes. El largo proceso participativo fue costoso, pero permitió a los responsables públicos tomar una decisión difícil. En otras cuencas, donde el debate público fue muy limitado, esta legitimidad no se alcanzó y, consecuentemente, fue imposible aprobar los planes. Estos retrasos comportaron multas de la UE y, evidentemente, el coste de oportunidad de no disponer de un plan de trabajo que, casi sin tiempo de aplicarse, será objeto de evaluación en el 2015.

Respecto a los aspectos negativos, como hemos anticipado en el apartado anterior, destaca ese 32 % de propuestas que no encontraron respuesta. No sólo se trata de un porcentaje importante sino de propuestas de hondo calado. La no respuesta se explica tanto por las dificultades de las relaciones interdepartamentales e interinstitucionales (que ilustran una cultura administrativa segmentada) como por la debilidad de un liderazgo político (incapaz de romper las barreras sectoriales e imponer una visión de conjunto). También fue motivo de insatisfacción la exclusión del debate de un asunto tan relevante como el precio del agua. Seguramente, la exclusión de ciertos temas del proceso decisorio, propició la posibilidad de que el Plan de Cuencas se aprobara, pero no por ello solventó las problemáticas que las propuestas rechazadas mostraban.

Fuente: Quim Brugué (IGOP-UAB)

Sin embargo, no debemos pensar que esta clara presencia del conocimiento como input en los procesos de toma de decisiones sea del todo pacífica. El que fuera el séptimo presidente de los Estados Unidos, Andrew Jackson, sostenía que los asuntos de Estado eran tan «claros y simples» que cualquier persona de inteligencia normal y sin alguna preparación específica podía ocuparse de ellos. Es interesante observar que en esta teorización subyacía, y dentro de ciertos límites subyace todavía, el paradigma democrático y el principio de elegibilidad de los cargos públicos y, por otra parte, es asimismo cierto que Jackson usaba el argumento para justificar la práctica del clientelismo y del llamado *spoils system*, es decir, el nombramiento de los funcionarios desde una lógica de fidelidad política en sentido estricto.

Por lo demás, la literatura ha puesto de relieve, desde hace tiempo, los límites en el uso de los conocimientos «científicos» en los procesos

de formación y elaboración de las políticas públicas (Majone, 1989; Lindblom y Cohen, 1979; Nowotny, 1990; Weiss, 1977 y 1980).

No obstante, en momentos como los actuales, caracterizados por la gran complejidad e incertidumbre que rodean los problemas colectivos (recordemos cuando afirmábamos que dicha incertidumbre es también una consecuencia indeseada del aumento de los conocimientos, que pone de manifiesto interrelaciones entre fenómenos antes considerados independientes entre ellos, lo que genera el efecto de hacer imprevisible su evolución), se ha ido reafirmando la importancia del saber científico, tecnológico y también del conocimiento sobre los fenómenos sociales y políticos, sin que ello sea incompatible con procesos como el descrito más arriba referente a la implementación de la directiva europea del agua.

El imperativo de «conocer para deliberar», que Luigi Einaudi predicaba como una necesidad imprescindible, atribuye significado y valor a todos los conocimientos que se consideran relevantes para la solución de un problema colectivo. Es natural entonces suponer que los actores que los poseen tienen ventajas cuando buscan alcanzar sus propios objetivos, respecto a quienes estén privados de ellos. No obstante, también se aplican las reglas del intercambio político a los conocimientos. Son relevantes sólo si y en la medida en la que son importantes para el actor que recibe esos conocimientos y pueden ser sustituidas o compensadas por otro tipo de recursos.

Por lo tanto, a diferencia del marco cultural que define el cuadro dentro del cual se mueven los actores (y forma parte pues del contexto decisional del que hablaremos en el capítulo 6), el conocimiento, igual que el consenso, el dinero o las potestades legalmente reconocidas, opera sólo en la interacción entre actores. Que los técnicos puedan estar de acuerdo sobre el hecho de que un determinado proyecto de reforma del gobierno no podrá en absoluto alcanzar los objetivos declarados porque es intrínsecamente contradictorio, porque no toma en consideración aspectos fundamentales del problema, porque se basa en hipótesis completamente irreales sobre el comportamiento de los destinatarios o por cualquier otro motivo, puede ser completamente irrelevante a la hora de decidir, si la cuestión ha sido objeto de una larga negociación política y se presenta, a los ojos de los actores principales, como la única alternativa posible. La historia de las políticas públicas contiene numerosos ejemplos de este tipo de «reformas» que no son capaces de cambiar nada esencial pero que se aprueban de todos modos por el simple hecho de que son las únicas sobre las que nos podemos poner de acuerdo.

Tampoco es necesario para asegurar la importancia de los conocimientos en un proceso de toma de decisiones, que esos conocimientos

sean válidos. Es suficiente con que sean percibidos como tales. Por ejemplo, en algunos países anglosajones, y en particular en Gran Bretaña, las políticas educativas preveían la formación de clases escolares homogéneas desde el punto de vista de las capacidades intelectuales de los alumnos, medidas mediante el llamado cociente intelectual. La idea, sostenida por teorías e investigaciones psicológicas y pedagógicas, era que el aprendizaje de un alumno mejoraba si tenía lugar en un contexto en que sus compañeros no eran ni mucho más ni mucho menos inteligentes que él. Por supuesto, se trataba de una teoría controvertida, como mínimo porque favorecía la segregación de los estudiantes que provenían de familias pobres, de minorías étnicas o de contextos socioculturales desaventajados. El conflicto fue provisionalmente resuelto a partir de los recursos cognitivos, gracias a estudios científicos que si bien afirmaban al principio la superioridad de esta solución, posteriormente se demostraron completamente inconcluyentes o incluso falaces por las metodologías estadísticas empleadas. Aun así, ejemplos de este tipo se encuentran por docenas, no sólo en el ámbito de las ciencias sociales —pensemos en las políticas económicas—, sino incluso en el ámbito de las ciencias «duras». La normativa antisísmica, por ejemplo, ha sido objeto de discusiones científicas muy ásperas entre los expertos justamente porque una parte de ellos ha puesto en duda la corrección de los criterios adoptados, bajo presión de otros especialistas, al tratar de garantizar la seguridad de los edificios.

Dicho esto, y precisamente porque la importancia de los recursos se ve en el uso que se hace de los mismos en la interacción, es sustancialmente imposible decir en general qué es o no un conocimiento significativo en los procesos de formación de las políticas públicas. En principio, cualquier «trozo» de saber puede ser relevante para un actor determinado y contribuir a modificar su curso de acción. Los «conocimientos locales», a los que nos hemos referido anteriormente, son un claro ejemplo de que incluso aspectos aparentemente marginales pueden tener un sentido y una importancia. Por lo demás, la significación de los conocimientos depende también y sobre todo de la ignorancia de los interlocutores: el constructor que propone una nueva edificación no suele conocer las características específicas de ese territorio que, en cambio, cualquier habitante conoce, desde la estructura hidrogeológica, hasta los lugares de la memoria. Un caso concreto puede ser el de la propuesta, presentada por las administraciones públicas, de construir una depuradora de aguas en el mismo lugar donde había tenido lugar una feroz matanza nazi en la Segunda Guerra Mundial y que, por esta razón, era de gran importancia para la memoria de todos sus habitan-

tes (<http://www.ilpadulechevorremmo.it>). Un ejemplo similar, pero en sentido distinto lo tenemos en el Parque-Biblioteca de Belén en Medellín, Colombia (véase en este sentido el Box 3.4).

BOX 3.4
EL PARQUE BIBLIOTECA DE BELÉN EN MEDELLÍN

Como sabemos, la ciudad de Medellín fue tristemente famosa por la fuerte incidencia que tuvo el narcotráfico en el estallido de violencia a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. En la etapa de Sergio Fajardo como alcalde (2004-2007) se iniciaron un conjunto de actuaciones en distintas comunidades de la ciudad, para revertir los procesos de degradación urbana y recuperar el sentido de ciudad, tras la estigmatización generada por la etapa de violencia ya mencionada.

En uno de los barrios, el de Belén, al plantearse la construcción de un Parque-Biblioteca, de los varios que se edificaron en esa época, los habitantes fueron consultados sobre el lugar en el que querían que fuera edificado. Los vecinos, tras una larga deliberación, decidieron que se construyera en el lugar en que hasta hacía poco funcionaba una sede de la policía secreta F2, vista por muchos habitantes de Belén como una parte muy implicada en el deterioro de la convivencia social en la ciudad.

La memoria jugó aquí un papel central para rehabilitar, o recuperar a través de la construcción de la biblioteca y del resto de servicios a la comunidad, el sentido cívico y popular de un lugar percibido hasta entonces como «terreno ajeno» (<http://www.eafit.edu.co/centros/urb-am/Documents/libro.pdf> pp. 107 y ss). En el marco del mismo programa de Parques-Biblioteca, se construyeron equipamientos en un antiguo vertedero de basuras, en el barrio de Moravia, o en una zona fuertemente afectada por la violencia del narcotráfico, en Santo Domingo el Savio.

Fuente: elaboración propia

Para ampliar al menos un poco la caja de herramientas del analista de los procesos de toma de decisiones, así como para ayudar a entender qué tipo de conocimientos se han usado, o hubiese sido necesario usar, en algún caso concreto, puede ser útil una clasificación que organice este tipo de recursos en tres grupos: los datos y las informaciones, las teorías y los modelos, y los conocimientos sobre el proceso.

En primer lugar destacan los datos y las informaciones. Tener estadísticas fiables acerca de las características de una población o de un territorio, ser capaz de cuantificar los costes y los rendimientos esperados de una tecnología determinada, o las tasas de satisfacción de los beneficiarios de una política o de los usuarios de un servicio,

son elementos todos ellos que pueden acabar teniendo un peso importante dentro de un proceso de toma de decisiones.

La atención un tanto obsesiva con la que los periódicos y, en general, los medios de comunicación utilizan las informaciones que pueden ser cuantificadas es una prueba indirecta de esta afirmación. El aura de científicidad y de objetividad que el uso de los números atribuye a una información muestra que, también en la lógica de la comunicación, la importancia de los datos poco elaborados puede ser del todo esencial, incluso cuando éstos en realidad signifiquen bien poco. En este sentido, es muy ilustrativo e interesante desde el punto de vista del análisis de políticas el tratamiento que hace del tema Deborah Stone: «una forma común de definir un problema de *policy* es medirlo... pero hay infinitas formas de describir un problema con cifras. Los números son otra forma de poesía. [...] Pero el problema crucial a la hora de contar es *que contamos...* contar quiere decir categorizar, o lo que es lo mismo, que incluimos o que excluimos» (Stone, 2001, pp. 163-164).

Ésta es la razón por la que todos los actores implicados en el proceso de las políticas públicas —las autoridades públicas, pero también los grupos de interés— intentan aumentar su influencia a través de la colección y/o la producción de datos, que no acostumbran a querer compartir y que ponen a disposición de los otros actores sólo tras duras negociaciones.

No obstante, y es el segundo elemento que compone el conjunto de los recursos cognitivos, los datos por ellos mismos suelen significar poco si no son interpretados y encuadrados en teorías y modelos que den sentido a los números. Por lo tanto, la disponibilidad de estas teorías y modelos es lo que representa un importante recurso para los actores. Por lo demás, frecuentemente eso equivale a ofrecer explicaciones alternativas a partir de un mismo conjunto de datos. El incremento del gasto público, o la evolución de la tasa de inflación, tienen significados muy diferentes dentro de un enfoque keynesiano o monetarista en las políticas económicas. El hecho de que se registre una tendencia de disminución de las matrículas universitarias puede significar que el mercado de trabajo «tira» y que, en consecuencia, los jóvenes tienen alternativas más apetecibles que estudiar en la universidad, pero también puede querer decir que el sistema de enseñanza superior ha perdido credibilidad y/o que no ofrece vías atractivas de formación.

A menudo el conocimiento, en esta segunda acepción, se presenta en forma de argumentos, más o menos persuasivos, con la función de encuadrar las informaciones disponibles para orientar su interpreta-

ción en una dirección determinada, aquélla que coincide con los intereses y los objetivos de quien los propone. «En los debates de *policy*, las cifras se acostumbran a usar para contar una historia... muy a menudo se usan para mostrar que un problema está creciendo y empeorando, o para proyectar tendencias hacia el futuro, para demostrar que el declive está a punto de producirse» (Stone, 2001, p. 174). De ahí la importancia de los argumentos para intentar, sobre unas mismas cifras, conseguir el mejor impacto para aumentar la percepción positiva sobre lo que uno propone (Majone, 1989). El recurso cognitivo, pues, tenderá a concentrarse en el rol de los especialistas —un tipo de actores de quienes hablaremos en el siguiente apartado— en los procesos de *policy making*.

El tercer y último componente de los conocimientos que hay que resaltar está constituido por el saber relativo al propio proceso de toma de decisiones. La capacidad de conceptualizar correctamente las modalidades mediante las que se llega a la modificación de una política pública, de identificar a los actores que intervienen en la interacción y sus características específicas y, en general, de comprender su dinámica y prever sus posibles resultados, son casi siempre recursos esenciales para el innovador de políticas públicas. Llamamos a este tipo específico de saber recursos (o conocimientos) estratégicos y volveremos a ellos tanto en el apartado 3.6 como en el capítulo 7, que concluirá nuestro recorrido analítico.

3.4. Las racionalidades de acción y los tipos de actores

Tras esta digresión sobre el tema de los recursos, que como veremos era necesaria para introducir los siguientes temas, podemos volver a hablar directamente de los actores y de sus características.

El punto de partida del nuevo elemento que hemos de introducir es el siguiente: uno de los caracteres fundamentales de los procesos de *policy* en las sociedades contemporáneas es el de la complejidad, es decir, la pluralidad de los puntos de vista a partir de los cuales los actores intervienen y los criterios en base a los cuales deciden sus opciones y llevan a cabo sus acciones. Se trata quizás del principal elemento distintivo entre los procesos políticos y las otras interacciones sociales: mientras que en los intercambios económicos se tiende a asumir que la valoración que hacen las partes de las alternativas es sustancialmente homogénea y tiene que ver directa o indirectamente con la pregunta «¿cuánto gano?», expresándose en términos monetarios, no sucede lo mismo en la esfera pública. De hecho es del todo

normal que el mismo problema sea analizado por algún participante en términos utilitarios («¿me conviene?»), por otros en términos de valor («¿es justo?») o por otros aún en términos relacionales («¿con quién o contra quién debo actuar?»). Y las utilidades, los valores y las relaciones pueden ser muy diferentes incluso para cada tipo de individuo, tal como ha señalado Vilfredo Pareto:

Los teólogos y los metafísicos, por amor al absoluto, que es único; los moralistas, para inducir al individuo a procurar el bien ajeno; los hombres de Estado, para inducirle a confundir la utilidad propia con la de la Patria, y otras personas, por motivos semejantes, suelen reducir, a veces explícitamente y con frecuencia implícitamente, todas las utilidades a una sola.

Igualmente, esta pluralidad de utilidades se puede reconocer en los procesos decisivos de política pública. Ello determina una complejidad que suele ser considerada como la mayor dificultad que los gobernantes han de superar. Especialmente, la existencia de criterios de evaluación de las alternativas, diferentes e incommensurables entre ellos, hace imposible hallar a veces un procedimiento de análisis capaz de estimar el punto de equilibrio entre las exigencias de los distintos participantes. Se han intentado construir técnicas que permitan abordar tales situaciones decisionales. De este modo, en lugar del análisis costes-beneficio, que traduce en términos monetarios todas las alternativas buscando la que maximiza el llamado «valor actual neto» (VAN), se ha propuesto el análisis multicriterio, cuyo objetivo es llegar a la formulación de un juicio sobre la conveniencia de una intervención en función de varios criterios de referencia examinados autónoma o interactivamente.

Sin subestimar la utilidad de estas técnicas para estructurar la decisión de los actores (para un ejemplo del uso estratégico del análisis multicriterio, véase el box 7.6), es necesario recordar que el análisis no puede nunca sustituir a la decisión, sino que sirve únicamente para ayudar a los actores a intentar resolver el problema. Una aplicación mecánica de cualquier modelo se presta siempre, y con razón, a críticas de arbitrariedad en la atribución del peso de cada uno de los criterios y de imprecisión en la medida de las consecuencias.

Además, esta pluralidad de usos esperados y de tipos de objetivos perseguidos es relevante, sobre todo, porque cada uno de ellos lo asociamos a menudo con un determinado estilo de intervención, con una serie de vínculos relativos a las modalidades de representar las propias relaciones con los otros participantes. En definitiva, con un particular modo de analizar la situación decisional objeto de debate.

Llamamos a estos estilos «racionalidades (o lógicas) de acción» de los actores, dando por descontado que es posible identificar, para simplificar la realidad y hacer más previsibles los comportamientos, un número limitado de modalidades típicas de acción que corresponden a otras tantas categorías o tipos de actores que acostumbramos a encontrar en los procesos de políticas públicas.

Estas lógicas de acción contienen también los denominados «objetivos generales» del actor, es decir, las preferencias de base definidas por su visión del mundo y que, a su vez, definen las fronteras dentro de las que él mismo identifica su misión. Los objetivos específicos que un actor perseguirá dentro de un determinado proceso de toma de decisiones dependen de esa visión y de esa misión. Mientras que los objetivos específicos acostumbran a ser de corto plazo, los objetivos generales se refieren a un periodo de tiempo más largo respecto a aquel en el que se desarrolla el proceso de toma de decisiones.

Se trata, como parece evidente, de un encuadramiento analítico. Cada uno de los participantes en un proceso de toma de decisiones tiene, a fin de cuentas, características diferentes que derivan de su historia y por tanto es posible que se comporte de manera imprevisible, contraviniendo a las reglas a las que, según la teoría, debería ajustarse. Aun así, a costa de forzar quizás el marco analítico, un cierto encuadramiento es necesario para hacer manejable la cuestión y seguramente es mejor hacerlo explícitamente, evitando así que las hipótesis de partida permanezcan ocultas, haciendo extremadamente difícil transmitir su realismo.

Entendemos necesario proponer pues, una clasificación de los diferentes tipos de actores para poder así calibrar el nivel de complejidad de la *network* decisional (cfr. infra el apartado 3.7.1). Ello nos ayuda a representar con un indicador sintético la pluralidad de puntos de vista diferentes que se encuentran en su interior y sirve para «hacerse una idea» de la amplitud del espacio decisional —entendido como número de resultados posibles— que tiene ante sí el hipotético innovador de las políticas públicas.

Se trata pues de hallar un criterio lo más claro posible a partir del cual realizar esta clasificación. Muchos autores tienden a proponer criterios formales, por ejemplo la naturaleza jurídica pública o privada, entendiendo que ello determina lógicas de acción diferentes.

El criterio que parece más apropiado es el que parte de la consideración de que en los Estados contemporáneos los procesos de política pública están notablemente codificados. Lo que significa que a menudo se especifica en la normativa, y siempre en la praxis que se adopta, quién debe y quién puede intervenir y cómo la decisión tiene que ser

adoptada. La idea es que la solución de un problema colectivo no puede confiarse a la iniciativa espontánea del primero que pase, sino que debe ser, al contrario, un proceso previsible. Es necesario, por tanto, que cada intervención sea considerada legítima, o sea, que se reconozca la validez de la misma respecto a valores socialmente compartidos, y en relación con los motivos que subyacen en cada una de las acciones. A partir de esta consideración podemos proceder a clasificar a los actores.

El criterio de base que parece oportuno adoptar es el que relaciona un actor con lo que le anima a intervenir. Es decir, la naturaleza del propósito o de la pretensión que anima a intervenir en el proceso. ¿Por qué, en nombre de algún principio general, un actor determinado pretende que el resto de participantes tomen en consideración sus objetivos, sus posicionamientos, sus propuestas? ¿Por qué considera que su intervención es legítima o incluso necesaria?

A veces, como veremos, tal pretensión se basa principalmente en el hecho de que el actor en cuestión posee ciertos recursos de los que el resto de participantes no puede prescindir legítimamente. En otros casos, lo que se pone en evidencia es sobre todo la naturaleza del interés que ese actor representa. Una cierta reivindicación de la legitimidad de la propia intervención es, a pesar de todo, necesaria, y produce el efecto de vincular el comportamiento posterior de ese actor, tanto en el sentido de reducir el número de actores admisibles, como en el de condicionar las modalidades a través de las cuales éste se relaciona con los otros participantes. Afirmamos pues que el «propósito de la intervención» define el estilo, la racionalidad y la lógica de acción de ese actor específico y, en consecuencia y presumiblemente, de todos aquéllos que se incluyen en la misma categoría.

Como suele suceder, la clasificación no es rígida, ya que es muy posible que el mismo sujeto pueda ser clasificado en varias categorías y que, en el mismo sentido, sus comportamientos puedan oscilar a lo largo del proceso. Sin embargo, la clasificación representa un instrumento muy valioso para el análisis, dado que permite formular hipótesis plausibles acerca de las razones que explican los comportamientos observados y, sobre todo, previsiones dotadas de una cierta solidez sobre el tipo de acciones que ese mismo actor o sujeto realizará durante el proceso.

A partir de estas premisas, podemos clasificar a los actores en cinco categorías: actores políticos, actores burocráticos, aquéllos que representan o trasladan intereses especiales, y aquéllos otros que representan o trasladan intereses generales, y expertos.

La primera categoría incluye a los **actores políticos**, es decir, aquellos sujetos que basan su pretensión o propósito de intervenir en

los procesos decisionales en el hecho de que representan a los ciudadanos, de que gozan de un consenso significativo, ya sea en términos generales, ya sea con referencia explícita a la cuestión que se esté tratando. La hipótesis subyacente es que en un sistema político democrático no se puede aceptar que se tomen decisiones sin el consenso popular. Esto quiere decir que los representantes electos han de tener acceso a los espacios de la decisión, y lo mismo vale para quien habla en nombre de un comité, de una asociación de un sector determinado, de una manifestación y, por supuesto, de un partido político. En el propósito que guía la intervención, existe por lo tanto un vínculo clarísimo entre el tipo y la cantidad de recursos que el sujeto posee y es capaz de poner en marcha. Ello significa que un actor político reivindicará un papel más relevante en el proceso decisional cuanto más amplia sea la cuota de consenso que dicho sujeto se atribuye y que los otros participantes le reconocen. Naturalmente, ese vínculo con los recursos es válido también en el sentido inverso: los actores políticos prestarán atención a los vaivenes de la opinión pública, a todos aquellos factores que, como la posición adoptada por los medios de comunicación, puedan modificar el consenso de que gozan y su popularidad y, en consecuencia, buscarán aliados que les permitan seguir ampliando su representatividad.

La lógica de acción de un actor político, sobre todo si debe someterse periódicamente a examen electoral como es el caso de los partidos políticos, es clara y es por tanto lícito suponer que en cada circunstancia tenderá a escoger la alternativa que mejore su capacidad de obtener consenso. Ésta es la principal razón por la que la tendencia a buscar y alcanzar compromisos forma parte, a todos los efectos, de la lógica de acción de un actor político. Dado que el consenso se asocia a menudo con el hecho de que el sujeto es capaz de lograr resolver los problemas, la capacidad de alcanzar un acuerdo final en un conflicto, aunque sea al precio de sacrificar aspectos políticamente no esenciales, acaba siendo de suma importancia. Y, finalmente, el estilo decisional de esta categoría de actores atribuye una enorme importancia a la comunicación, es decir, a la capacidad de que el entorno social perciba la importancia del papel que desempeña el actor durante el proceso (o, al contrario, que no se conozcan aquellos aspectos que, si fuesen desvelados, podrían debilitar el consenso del que goza).

Los **actores burocráticos** son aquellos sujetos que basan su lógica o propósito de intervención en la consideración de que las reglas legales les atribuyen una responsabilidad determinada en el procedimiento de adopción de la decisión. Esta consideración se basa en que disponen de la competencia formal para intervenir. La hipótesis sub-

yacente es que en los sistemas político-administrativos con altas tasas de diferenciación interna, las normas deben predeterminedar del modo más claro posible a quién concierne tomar la decisión, a través de qué secuencias procedimentales debe ser adoptada y, por último, dentro de qué límites, lo más estrictos posibles, debe moverse el decisor público en la definición del contenido. Se trata esencialmente de la llamada legitimidad legal-racional que, según Max Weber, sustituyó a la legitimidad tradicional. Por más que todo ello lo asociemos sobre todo al estado liberal, sigue no obstante manteniendo una importancia central también en las fases históricas sucesivas por diversos motivos.

Consecuentemente, los actores burocráticos justificarán todas sus acciones a partir de la lectura e interpretación de las normas, en el acatamiento de los procedimientos predeterminedados por ley y en el respeto de las competencias y responsabilidades definidos en la misma. El rechazo a intervenir en un proceso estará motivado generalmente por la existencia de preceptos o vínculos que no pueden vulnerar, mientras que el contenido de la decisión final será presentado probablemente como no discrecional. Estas características de la racionalidad de acción burocrática, a la que podría añadirse una natural propensión al sigilo, o incluso al secreto, tienden inevitablemente a entrar en conflicto con la forma de operar de los otros participantes y, en especial, de los actores políticos. De hecho, si se considera que todas las opciones están establecidas, tanto en la forma como en el contenido, resulta muy difícil aceptar acuerdos, e incluso entrar en los procesos de negociación que los puedan llegar a generar. Esta contradicción puede llegar a ser un elemento clave en los procesos de formación de políticas, ya que es absolutamente normal que en los Estados democrático-representativos se nombre a sujetos dotados de legitimidad política para cargos dotados de autoridad legal y, como tales, vinculados por la normativa. El alcalde de un ayuntamiento es elegido por los ciudadanos para ejercer poderes atribuidos por una legislación de nivel superior, que incorpora numerosos e intensos límites en el ejercicio de su cargo.

En la interpretación de un determinado proceso de toma de decisiones es pues absolutamente necesario entender en qué medida la labor, por ejemplo, de un alcalde debe interpretarse desde una lógica política o desde una lógica burocrática. Normalmente se tratará de mezclar ambas racionalidades, pero uno de los problemas, tanto en clave predictiva como en clave explicativa, es comprender qué estilo o pauta de interacción tiende a prevalecer y cómo se resuelven las contradicciones inevitables entre esas dos lógicas.

Una última observación: se suele pensar que la imagen del burócrata que hemos presentado, está ligada en realidad a la fase del estado liberal, en la que prevalecían las políticas regulativas y el riguroso respeto a las libertades y a los derechos individuales. Mientras que en los estados contemporáneos, en los que el énfasis se ha ido desplazando hacia los servicios públicos y hacia la satisfacción de las necesidades y de las demandas, además de hacia la innovación, la figura del tradicional funcionario se ha ido acercando a la del manager, más asimilable a un profesional o a un experto y, por lo tanto, portador de lógicas diferentes.

Eso puede ser en parte cierto, pero el hecho de que buena parte de los mecanismos de solución de los problemas colectivos continúen estando regulados por ley, no deja de tener consecuencias y hace que perviva el papel de la racionalidad burocrática hasta nuestros días y previsiblemente en el futuro. Baste con pensar en el papel creciente de los tribunales, a todos los niveles, en la definición de las políticas públicas en todo el mundo. Fue justamente una sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos la que introdujo el derecho de una mujer a interrumpir su embarazo. Fue un pronunciamiento del Tribunal Constitucional alemán el que puso severos límites a la posibilidad de delegar al nivel europeo elecciones económicas importantes. Los tribunales administrativos italianos son llamados a pronunciarse continuamente acerca de elecciones de *policy* en los sectores más dispares, desde la fijación de las tarifas de la electricidad, a la localización de aparcamientos públicos. Y son en estos últimos tiempos los tribunales españoles los que han puesto de relieve los derechos de los ciudadanos ante los efectos de la crisis financiera en temas como los desahucios o el que tiene que ver con las acciones llamadas «preferentes». Precisamente porque la ley sigue siendo un elemento importante en el modo de gobernar, la lógica burocrática mantiene su centralidad en los procesos decisionales de política pública.

Con mayor brevedad examinaremos la tercera categoría de actores, es decir, los **intereses especiales**. Aquellos sujetos que basan su propósito de intervenir en el hecho de que la elección entre las alternativas incide directamente sobre sus intereses, sea por los costes que les conlleva, sea por la posibilidad de obtener beneficios. Puede tratarse de empresas, individuos, organizaciones representativas de determinadas profesiones o de personas que viven en un lugar determinado. Pero lo cierto es que los procesos decisionales acostumbra a poner de relieve la voluntad de intervención de sujetos que intentan influir en los resultados con fines propios o egoístas, y desde una lógica utilitaria. Incluso los actores formalmente burocráticos pueden intervenir desde

esa misma lógica de intereses especiales, si le damos la razón a Niskanen (1971) cuando afirma que la principal función de utilidad de un burócrata es la expansión del presupuesto a su disposición.

La hipótesis sobre la que se basa la lógica o el propósito de intervención de esta categoría de actores es que, en las sociedades contemporáneas, quien ocupa posiciones de autoridad debe necesariamente, en el ejercicio de sus propias competencias, tomar en consideración los legítimos intereses de los ciudadanos y de los grupos sociales. Por tanto, estos últimos tienen derecho, si bien no formalizado por las normas, a presentar sus posiciones y planteamientos en el ámbito público y a defenderlos con cualquier medio lícito.

Vale la pena señalar que, en este caso, no hay una relación biunívoca entre tipo de actor y tipo de recurso, como sí ocurre en el caso de los actores políticos, unidos por la necesidad de consenso, y de los actores burocráticos, vinculados por la ley. Los actores que representan intereses especiales pueden usar indiferentemente cualquier clase de recursos que tengan a disposición y que sean válidos para el resto de participantes. En cualquier caso, su lógica de acción es clara: intentarán, sea como sea, maximizar los beneficios y minimizar los costes y, por consiguiente, elegirán la alternativa que permita el logro de dicho objetivo. Dado que también la participación en el proceso de toma de decisiones comporta costes, estarán abiertos a aceptar acuerdos y compromisos que permitan cerrar el proceso salvaguardando sus intereses.

Los actores que representan **intereses generales** son aquéllos, no dotados de legitimidad política o legal, que basan su propósito o lógica de intervención en el proceso de toma de decisiones en el hecho de que representan a sujetos y/o a intereses que no pueden defenderse por ellos mismos, y que por tanto no son capaces estructuralmente de actuar en primera persona.

Puede tratarse de representar a las generaciones futuras por parte de los grupos ecologistas, de la fauna —que no tiene posibilidad de expresarse— en el caso de los grupos animalistas, o de los consumidores —cuyos intereses son demasiado difusos— en el caso de las asociaciones que se erigen en su defensa. En todos los casos el propósito o la lógica de intervención es siempre la misma: ciertas estructuras organizativas (y a veces incluso simples individuos) asumen la tutela de esos intereses y por lo tanto son candidatos a representarlos en todas las sedes en las que se elaboran o se implementan las políticas públicas. Se trata de un fenómeno cada vez más generalizado en las sociedades contemporáneas. Existen fundaciones y ONGs que se ocupan de los problemas de las poblaciones pobres del hemisferio sur, proponiendo a los gobiernos de los países desarrollados financiar las

políticas de cooperación al desarrollo. Existen organizaciones de la sociedad civil (*civil society organisations*, CSOs) que plantean problemáticas relativas a la protección de la privacidad o a la transparencia de la acción pública, etc.

La hipótesis subyacente es que, por un lado, estas temáticas tienen en común que se trata de materias de escaso interés para los actores políticos, ya que son problemas que sólo pueden resolverse a largo plazo y es difícil que se traduzcan en consenso electoral y, por el otro, las políticas públicas habituales, y por lo tanto también las leyes, se ven afectadas excesivamente por los intereses políticos y económicos inmediatos, perdiendo así dimensiones de valor más general muy importantes. Esta lógica de intervención tiene que ver, en cambio, con que es justo que alguien se erija como tutor y garante de tales valores para evitar que sean desatendidos por completo en los sistemas político-administrativos contemporáneos.

Esta llamada a los valores, a hacer lo que es correcto, es fundamental porque influye sobremanera en el estilo de acción de esta categoría de sujetos, generalmente poco propensos al compromiso, ya que suelen basar sus interacciones desde una cierta superioridad ética. Como es fácilmente imaginable, esto hace que los conflictos sobre las elecciones a tomar en el tratamiento de los problemas colectivos sean especialmente ásperos, lo que hace más difícil la posibilidad de mediaciones.

Asimismo, justamente porque éstos afirman dar voz a sujetos o intereses estructuralmente imposibilitados para participar en los procesos de *policy making*, es difícil valorar su representatividad. A fin de cuentas, no parece fácil definir con certeza cuáles serán las preferencias de las generaciones venideras. Esto tiene consecuencias catastróficas si existen posiciones divergentes entre las distintas organizaciones que representan «intereses generales», ya que debilita muy notablemente su postura y su fuerza en el proceso decisonal. De alguna manera, cuanto más radical sea la posición y más se rechacen compromisos y mediaciones por parte de una determinada organización, más salvaguardada está del peligro de ser atacada por otras entidades que pretenden también representar ese mismo sector de intereses generales.

Además de lo que acabamos de mencionar acerca del estilo decisonal adoptado, tendencialmente conflictivo, los otros elementos reconocibles se refieren a la relación con los recursos. Por más que a menudo tales organizaciones sean también portadoras de conocimientos importantes, generalmente basan sus estrategias de acción en el uso de recursos políticos. Campañas de prensa, acciones militantes de gran visibilidad (pensemos en Greenpeace), recogida de firmas, en-

cuentros y organización de manifestaciones, forman parte de la práctica habitual de los portadores de intereses generales. Incluso el uso de los recursos legales (por ejemplo, las *class actions* o «acción popular» contra los que contaminan y/o contra las autoridades públicas que no cumplen con sus obligaciones de vigilancia) suele tener, aunque no siempre es así, el significado de publicitar las posturas adoptadas y de tratar de influir en la opinión pública, principalmente con el fin de que a las autoridades públicas les sea más complicado, en términos de pérdida de consenso, el desatender sus demandas. Este tipo de actores está interesado principalmente en asegurar la plena legitimidad de las cuestiones centrales de su agenda ante gobernantes y opinión pública. Por tanto, son especialmente sensibles a que se les garantice la posibilidad de participar, formal o informalmente pero siempre públicamente, en los procesos decisonales de una determinada política pública. Ésa es la forma en que obtienen el reconocimiento de la importancia de su misión y de su visión del mundo.

La última categoría de actores es la de los **expertos**, es decir, aquéllos que basan su lógica o propósito de intervención en el hecho de que poseen los conocimientos necesarios para estructurar el problema colectivo y/o para formular las alternativas más adecuadas para resolverlo. La hipótesis subyacente es que los conocimientos adecuados para formular juicios de hecho están en posesión, necesariamente, de quien se ocupa de tales cuestiones desde una perspectiva profesional y que, por lo tanto, los procesos decisonales no pueden prescindir de su plena implicación.

Es normal suponer que esta categoría de actores es portadora de una lógica de acción muy precisa, basada en el respeto y acatamiento del método científico en la recogida y elaboración de las evidencias empíricas consideradas significativas. Son, por tanto, actores cuya lógica de actuación debe incorporar plena disponibilidad para el debate y para la valoración de su labor por parte de otros profesionales, rechazo y denuncia de las posiciones ideológicas preconcebidas y de todo lo que aparezca como «no científico», considerado sustancialmente equivalente a lo irracional.

Hay que destacar un aspecto más. El desacuerdo entre expertos del mismo sector, como sabe quienquiera que haya participado en una reunión científica o en un grupo de investigación, puede también ser muy duro. Las teorías utilizadas pueden provocar la interpretación de los mismos fenómenos de manera opuesta. Diferentes modelos de análisis de las mismas evidencias empíricas pueden conducir a conclusiones divergentes. Pueden darse fuertes controversias acerca de la significatividad de los datos. Esto es válido para las ciencias llamadas

«duras» y, con mayor razón, para las sociales y las humanas. Una obra maestra para un crítico de arte puede ser una mera chapuza pintarrajeada para otro. Éste es el punto clave de la discusión científica e intelectual y representa uno de los factores principales que pueden asegurar el progreso del conocimiento. Frecuentemente, nuevos descubrimientos han sido posibles únicamente tras fuertes críticas a las teorías dominantes. No obstante, cuando estas controversias científicas y doctrinales salen a la luz en un proceso de decisión en políticas públicas, el experto se encuentra frente a un dilema difícil de resolver. Si, como probablemente le salga de forma natural, se lanza a la crítica del planteamiento dado a un problema o a una solución propuesta por un colega suyo, corre el riesgo de desvalorizar por completo el valor del conocimiento y, esto es, del recurso mismo en el que se basa su lógica o pretensión de intervenir y de ser escuchado por los decisores políticos y por las autoridades públicas. El nivel de debate entre expertos, perfectamente aceptable en un congreso científico, puede llegar a ser del todo inapropiado y contraproducente si se traslada a procesos de *policy making* con una alta densidad de expertos, porque acabará por disminuir el valor de los expertos mismos e incluso de aquello que ha hecho surgir el conflicto o el dilema.

Por ejemplo, hace aproximadamente veinte años se produjo una situación de este tipo en un congreso de las sociedades científicas internacionales previo a la Conferencia de Río de Janeiro sobre el desarrollo sostenible. Una conferencia que puso en el centro de atención de los gobiernos del planeta la problemática del cambio climático (y cuyo fruto principal fue el Protocolo de Kioto sobre la limitación de las emisiones de los gases invernadero). Pues bien, en esa sede se produjo exactamente lo que antes decíamos. Las posturas que representaban algunos expertos —que pertenecían a diversas disciplinas, todas directamente relevantes, como la climatología, la oceanografía, la física de la atmósfera, etcétera— mostraban un gran desacuerdo entre ellos y, en consecuencia, no parecía que la reunión pudiese cerrarse con una propuesta común. En la última sesión plenaria, sin embargo, un especialista se dirigió a la asamblea recordando a los participantes que, ante todo, los puntos de acuerdo eran mayores que los desacuerdos y que, en cualquier caso, si no se lograba llegar a una postura común por parte de las sociedades científicas acerca de este problema, acabaría dejándose por completo la cuestión en manos de los gobernantes. Dichos gobernantes, llegados a ese punto, elegirían presumiblemente la alternativa que precisamente todos los presentes rechazaban, es decir, ignorar el problema hasta que no fuese demasiado tarde para poder afrontarlo con garantías.

Por descontado, casos de este tipo son mucho más frecuentes en las ciencias sociales, que son también las más implicadas en los procesos decisionales de política pública. Por ejemplo, el intento de hallar alternativas aceptables a la ortodoxia económica dominante, el monetarismo, señalado por muchos como corresponsable de la gran crisis financiera del 2008, no ha tenido éxito hasta ahora, a pesar de que se han organizado encuentros, debates y reuniones especialmente para este fin. La realidad, por lo que parece, es que los buenos economistas «no ortodoxos», que ciertamente existen, en realidad están más de acuerdo acerca de la inadecuación del monetarismo que no sobre las alternativas que podrían oponérsele.

Podríamos seguir profundizando en el papel del conocimiento y de los expertos en los procesos de *policy*, aunque fuese sólo para recordar que las disciplinas científicas de relieve para un problema determinado de políticas públicas son normalmente más de una, y que cada una de ellas aporta una determinada manera de afrontar y resolver el problema. De este modo, por ejemplo, en la fase del nacimiento de la política contra la contaminación atmosférica de origen industrial, las soluciones tendían a depender también de la prevalencia de ciertos sujetos para orientar la actividad legislativa y/o administrativa: los químicos (que tendían a privilegiar las soluciones tecnológicas para depurar los gases de los elementos más contaminantes), los físicos (que se encargaban principalmente de la dispersión de los gases en la atmósfera) o los ingenieros (que se encargaban sobre todo de incorporar nuevas tecnologías productivas) (véase Dente et al., 1984).

En España, el gran debate sobre el agua en los primeros años del nuevo siglo, tras plantearse un nuevo Plan Hidrológico Nacional por parte del gobierno del Partido Popular presidido por José María Aznar, estuvo muy marcado por la aparición de un conjunto de expertos agrupados en torno a lo que se llamó Fundación por una Nueva Cultura del Agua (FNCA), que logró presentar una mirada distinta a la hasta entonces hegemónica. Tradicionalmente los expertos vinculados a las políticas del agua en España eran los ingenieros (expertos en la realización de pantanos y presas), los expertos en energía hidroeléctrica (que aprovechaban los saltos de agua para producir electricidad) y los pocos expertos que asesoraban a las comunidades de regantes (interesados en aprovechar el agua para cambiar zonas de secano en zonas de regadío). Los expertos de la FNCA, aprovechando las nuevas perspectivas que se impulsaban desde la Unión Europea, pusieron de relieve que el problema del agua en España no sólo era trasladarla de donde había excedentes a las zonas en que predominaba la sequía, sino que tenía que modificarse el modelo de desarrollo y de sistema de riego que exis-

tía detrás de la tradicional insuficiencia de agua del sur con relación al norte. Lo que lógicamente fue utilizado por aquellos actores que se oponían al nuevo Plan Hidrológico y que procedían de zonas con teóricos excedentes de agua. Veremos más adelante ejemplos de ello (Font-Subirats, 2009).

En definitiva, es evidente que el papel de los especialistas en los procesos de *policy* tiene que ver con el conocimiento del que son portadores, aunque es necesario señalar que su presencia acostumbra a tener que ver con el objetivo de aumentar los recursos políticos de quien propone una innovación (o de quien se opone) de *policy*. En otras palabras, no hemos de imaginar que esta categoría de actores puede participar a título individual en la formulación de la solución al problema colectivo. En realidad, justamente porque pueden reforzar una determinada postura mediante el conocimiento del que son portadores, a menudo se ven implicados en justificar opciones ya tomadas por otros más que a contribuir a su elaboración. En este caso es discutible que sean portadores de objetivos propios, diferentes a los de su representante, y que sean pues verdaderos actores y no tanto simples recursos, políticos precisamente, de alguno de los participantes. Pero dilucidar una u otra cosa, es básicamente un problema empírico, que sólo el análisis en detalle de cada proceso de toma de decisiones puede ayudar a resolver.

Resumiendo lo que hemos ido diciendo en este apartado, nos limitaríamos a afirmar que la complejidad de las políticas públicas contemporáneas consiste en la pluralidad y en la heterogeneidad de los puntos de vista que encontramos en un proceso de *policy making*. Esta complejidad puede medirse mediante una clasificación de los actores que use, como criterio, la naturaleza de la lógica o del propósito de intervención en los procesos decisionales, dado que vincula a los actores a determinados tipos de comportamiento y/o al uso de determinados recursos, es decir, define su racionalidad o lógica de acción. Ello nos ayuda, sobre todo en clave predictiva, pero también en clave explicativa, a simplificar la tarea del innovador y del analista en la reconstrucción de la posible dinámica del proceso de toma de decisiones, restringiendo el campo de las opciones posibles y ofreciendo una clave de lectura de las acciones observadas.

3.5. La dimensión de los intereses implicados

Podemos examinar, aunque sea más brevemente, otro aspecto que contribuye a definir el nivel total de complejidad de un proceso de toma de decisiones.

El tema podría plantearse, de forma muy sintética, así: actores que pertenecen a la misma categoría, y que por lo tanto actúan utilizando la misma lógica de acción, pueden actuar en varios niveles o esferas de decisión, lo que influye en los intereses de los que son portadores y en los objetivos que en consecuencia persiguen.

Un partido político que, por ejemplo, a nivel nacional propone una política pública suponiendo que ésta aumentará su atractividad a los ojos del electorado, puede entrar en conflicto con su sección local o regional para quienes esa política es problemática dada la naturaleza específica de la población de referencia. Por ejemplo, si el partido conservador en Gran Bretaña piensa en promover una rígida política de control y limitación de la inmigración, respondiendo así a las ansias de sus electores, puede en cambio suceder que el alcalde de Londres, también conservador, critique fuertemente esa elección dado que cualquier limitación a la entrada de extranjeros corre el riesgo de comprometer el carácter cosmopolita de la ciudad, la atracción de talento de todas partes del mundo que ha contribuido a construir su riqueza y, en definitiva, el carácter mismo de *global city* que comparte con Nueva York y quizás con París.

Una organización industrial que persigue una estrategia de total liberalización de la actividad económica mediante la abolición de todas las restricciones para la creación de nuevas empresas, puede entrar en conflicto con aquellas industrias que corren el riesgo de sufrir la competencia de los nuevos rivales y, por consiguiente, ver disminuir los márgenes de beneficio.

En los Estados contemporáneos, en los que intervienen una pluralidad de niveles de gobierno sobre cualquier tema importante, cada uno de ellos dotado de propias competencias legales y de una legitimidad democrática propia, los conflictos intergubernamentales están a la orden del día.

Además, idénticos problemas y soluciones se presentan de manera radicalmente diferente en diversas escalas territoriales. Si en el caso de un gobierno regional comprometido en la redacción de un plan para la eliminación de residuos, el hecho de localizar en su territorio una red de instalaciones de incineración (de termovalorizadores, como se les suele llamar últimamente) es una solución altamente deseable para la solución de un problema medioambiental, la misma idéntica propuesta representa un empeoramiento de la calidad de la vida y del medioambiente para las comunidades donde deberían localizarse tales instalaciones.

En España, la construcción de la autovía Madrid-Valencia, fue, en su día (1994), un asunto muy polémico, ya que enfrentó los intereses

del gobierno del Estado, presidido por aquel entonces por el socialista Felipe González, el del gobierno de Castilla-La Mancha, presidido por el también socialista, José Bono, y el del gobierno de la Comunidad Valenciana, presidido a su vez por Joan Lerma, asimismo del Partido Socialista en Valencia. El gobierno de Madrid quería que la autovía pasase, por razones de eficiencia en el trazado, por las Hoces del Cabriel, una zona natural de Castilla-La Mancha, de gran valor ambiental. El gobierno de esa comunidad se oponía a ese trazado basándose precisamente en ese valor ecológico. Y el gobierno de Valencia presionaba para que la autovía se construyera lo antes posible, pasase por donde pasase. Un mismo problema, un mismo partido, tres gobiernos elegidos democráticamente, tres legitimidades en conflicto, tres visiones del problema y de la decisión a tomar.

La complejidad de un proceso, definida como la pluralidad de los puntos de vista posibles, debe tomar en consideración no sólo los tipos de interés, objetivos y lógicas de acción que las varias categorías de actores llevan consigo, sino también la dimensión —sobre una escala que va desde lo local a lo global— de los intereses mismos, dado que ello tiene consecuencias importantes para las modalidades de solución de los problemas colectivos.

Dos últimas advertencias.

En primer lugar, el eje global-local concierne, intuitivamente, a la dimensión territorial pero no coincide por completo con ella. En realidad, el conflicto entre niveles territoriales o esferas de gobierno es sólo uno más en un conjunto más amplio. En efecto, nos referimos a la contradicción entre los intereses que se pretenden generales y los especiales, o «particulares», a los que ya aludió hace muchos años Maquiavelo. Como han señalado Marks y Hooghe (2003), la *multilevel governance* se desarrolla sobre dos ejes, uno que tiene que ver con la dimensión geográfica y otro, con la sectorial. En otras palabras, existe una contradicción latente en cualquier descomposición de un conjunto en sus partes y el analista debe tener en cuenta esta simple verdad sin asumir, erróneamente, que la dimensión mayor pueda incluir y sustituir a la de nivel inferior. En los sistemas políticos contemporáneos, las unidades de base pueden poner en marcha autónomamente recursos absolutamente necesarios para los niveles superiores y, por consiguiente, la dinámica típica es la interdependencia y no la jerarquía.

Finalmente, uno de los *leitmotiv* de este libro es que la complejidad no sólo es inevitable, sino que puede incluso ser una ventaja desde el punto de vista del innovador de *policy*. Los conflictos que se generan entre actores del mismo tipo y del mismo nivel son a menudo

tan problemáticos que llegan a hacerse irresolubles, ya que por lo general se configuran como juegos de suma cero (véase el apartado 4.2). Al contrario, justamente porque la transformación no incremental de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo es por definición difícil y por consiguiente poco frecuente, la existencia de una pluralidad de puntos de vista permite imaginar diferentes enfoques posibles del problema, diversos mecanismos de intervención, diversos procedimientos decisorios. La complejidad, por tanto, aumenta el número de las alternativas disponibles y suele representar no pocas ventajas.

Por supuesto, esto también conlleva una mayor dificultad para el análisis y, en definitiva, para el proceso de toma de decisiones mismo pero, en cualquier caso, se trata de una senda ineludible si no queremos condenarnos al inmovilismo a corto plazo y al estancamiento a largo plazo.

3.6. Los actores en la interacción: los roles

La heterogeneidad de los actores, de los objetivos que persiguen, de los intereses que representan y de los recursos que son capaces de poner en marcha hace que cualquier proceso, y seguramente también aquéllos que tienden a alterar en modo no incremental el statu quo, sea diferente de otros anteriores.

Esto no quiere decir, sin embargo, que no sea posible encontrar regularidades, incluso importantes, tal como hemos visto en el caso de las lógicas de acción de los actores. Lo mismo vale en lo que respecta a la estructura del proceso de toma de decisiones.

De manera similar a lo que sucede en la Comedia del Arte, donde encontramos siempre a los mismos personajes (los amos, los siervos, los enamorados, etcétera) con independencia de la trama concreta de cada espectáculo, también en las decisiones de *policy* entendemos que es posible identificar un número limitado de roles, a veces incompatibles entre ellos, que los actores desempeñan.

Tomando en cuenta la finalidad de este trabajo, podemos definir los roles como las funciones que los actores desempeñan en el ámbito del proceso decisorio concreto y que implican ciertas relaciones con las acciones y comportamientos de cada uno. Hay que subrayar que el rol no está ligado a las categorías en las que hemos clasificado a los actores, sino únicamente a la dinámica de un determinado proceso. Esto significa que el mismo rol puede ser desempeñado, en procesos diferentes o incluso en el mismo proceso, por políticos, actores buro-

cráticos o por cualquier otro tipo de actor. Así pues, la acción de un sujeto tendrá dos conjuntos diferentes de vínculos, uno, el que viene definido por su categoría, y el otro, por el rol que desempeña. Lo que conlleva, por un lado, comportamientos más o menos apropiados para alcanzar los propios objetivos y, por el otro, debería ayudar a simplificar el análisis, sobre todo en clave predictiva, con relación a los comportamientos que podemos esperar en el curso de la interacción.

Dicho esto, y dejando para el final de este apartado el resto de motivaciones que entendemos que convierten en útil este planteamiento analítico, los roles que podemos reconocer son: el de promotor, el de director, el de opositor, el de aliado, el de mediador, el de *gatekeeper* y el de filtro.

El **promotor**, o iniciador, es el sujeto que plantea el problema, es decir, que propone la necesidad de intervenir para modificar las modalidades de tratamiento de un problema colectivo y/o que propone adoptar una solución determinada. Una de las características específicas de los procesos de innovación de *policy*, que son el foco de nuestro análisis, es que están siempre relacionados con la existencia de un innovador, de un sujeto, individual o colectivo, que se encarga de dar el impulso inicial capaz de superar la inercia imperante.

Las dos características destacadas de este rol son (a) la presencia de objetivos de contenido y (b) la determinación. Sobre lo primero, poco hay que decir: es casi inevitable que las preferencias de quien decide iniciar una transformación estén ligadas esencialmente a que éste considere importante el problema y útil la solución propuesta. Ello no excluye totalmente la posibilidad de que existan también otras motivaciones ligadas a las relaciones con los otros sujetos pero, generalmente, quien quiere solamente significar su presencia, difícilmente se implicará en una misión complicada. Por lo que respecta a la segunda característica, sobre todo en los casos en los que la transformación propuesta es radical y exige un largo esfuerzo, la obstinación y la perseverancia parecen ser condiciones necesarias. El promotor de éxito es aquél que sigue el consejo que, en la novela *The Hotel New Hampshire*, el entrenador Bob da a su nieto, que quiere convertirse en atleta profesional: «*get obsessed and stay obsessed*» (Irving, 1981, p. 121).

El conjunto de estos dos elementos, o sea, la casi obsesiva concentración sobre el valor de la propia propuesta, es un carácter común a muchísimos ejemplos de transformación de las políticas públicas y probablemente es uno de los mayores elementos de semejanza entre el innovador de *policy* y el emprendedor privado. Por ejemplo, el nacimiento en Milán del Museo Nacional de la Ciencia y de la Técnica se debe enteramente al empeño de su fundador, el ingeniero Guido Uce-

lli, administrador delegado de una importante industria electromecánica, que se encargó del proyecto desde 1930 hasta su inauguración en 1953 (Gaeta, 1997, pp. 175-181). En su historia de la administración pública inglesa del siglo XIX, Parris construyó la categoría de los «zelotes» precisamente para caracterizar a aquellos altos funcionarios cuyo trabajo se identificaba con la reforma de las políticas de las que se encargaban: Rowland Hill para el servicio postal, James Kay-Shuttleworth para la política educativa, James Chadwick para la higiene pública (Parris, 1969, cap. 5). Si antes mencionábamos a la Fundación para una Nueva Cultura del Agua, y su importante rol en el debate sobre las políticas hídricas en España, resulta inevitable referirse a Pedro Arrojo, como su impulsor y promotor. De la misma manera, el gran debate que se ha conseguido generar en España, en plena crisis económica, alrededor del tema de las hipotecas y de los desahucios, hasta el punto de propiciar la recogida de más de un millón de firmas respaldando una iniciativa legislativa popular, cambios en la ley existente y múltiples efectos en sentencias de tribunales y en la actitud de las instituciones financieras, no sería explicable sin la Plataforma de Afectados por las Hipotecas (PAH). Esta plataforma creada en el 2007, está estrechamente vinculada a la figura de su portavoz, promotora e inspiradora, Ada Colau (Colau-Aleman, 2012).

Sin embargo, esta atención obsesiva por llevar a buen puerto la transformación puede ser también un factor que acabe interfiriendo con el éxito de la iniciativa. Justamente porque el iniciador tiene principalmente objetivos de contenido, en la gran mayoría de los casos referentes a la solución del problema, es posible que esté ligado a su idea inicial hasta el punto de no entender que sólo a través de alguna modificación no marginal podrá ser efectivamente realizable o «políticamente factible», como suele decirse. Si esa modificación representa, desde su punto de vista, un empeoramiento de la eficacia o de la calidad de la propuesta, es probable que el promotor se oponga, corriendo así el riesgo de un completo naufragio de la iniciativa. En este punto, hay que tomar en consideración la lógica de acción que deriva del tipo de actor en cuestión. Será más proclive a compromisos si el promotor es un político o un portador de intereses especiales, y será probablemente más inflexible en el caso de que sea un actor burocrático, un representante de intereses generales o un experto.

Con esta última observación hemos empezado a encaminarnos hacia el segundo rol que encontramos siempre en los procesos de *policy*: el del **director** (también denominado *fixer*, o *pívot*) del proceso de toma de decisiones. Podemos definirlo como el sujeto que tiene la función de pilotar el proceso, desde la propuesta inicial hasta su conclu-

sión. Se trata de una función esencial, ya que las transformaciones significativas de las políticas públicas se tropiezan siempre con dificultades. Conflictos, por ejemplo, con los que prefieren mantener el statu quo, la falta de interés por parte de actores esenciales, la aparición de sucesos o acontecimientos inesperados que amenazan todo el proceso.

El rol del director es especialmente importante cuando no sólo la decisión, sino también su aplicación, dependen de la contribución y la sintonía de varios actores con lógicas de acción e intereses diferentes. En este caso, la presencia de un actor con la misión de favorecer la interacción y de estimular al resto de actores para afrontar las decisiones y los comportamientos necesarios para el éxito de la operación es casi siempre esencial. Esto es válido tanto en el caso de que la transformación haya generado o pueda generar conflictos, como en el caso, en realidad muy frecuente, en que esto no se produce y el mayor obstáculo lo representa más bien el bajo nivel de interés de aquellos cuya contribución y participación en el proceso son esenciales.

Conviene advertir que la figura del director y la del promotor pueden coincidir y de hecho suele ser así. La figura del *policy entrepreneur* o emprendedor del cambio en las políticas, propuesta por la literatura, es de hecho una suma de estos dos roles (Kingdon, 1984, cap. 8). Sin embargo, esto no siempre es así, ya que las cualidades que se exigen para desempeñar ese papel y las características que se relacionan con él son diferentes a las típicas del promotor. Aunque el nivel de determinación debe ser siempre alto, también es necesaria la capacidad de ir adaptando la definición del problema y la de replantear la solución técnica a las exigencias de los distintos participantes, así como la de suscitar el interés de otros actores, comunicar eficazmente al interior y al exterior las razones y la importancia de la propuesta, elegir el momento más adecuado para actuar, etcétera.

En otras palabras, la caja de instrumentos y de recursos del director debe necesariamente incluir también los recursos estratégicos, como los hemos definido anteriormente, y los conocimientos relativos al proceso de toma de decisiones y a los actores que operan en su interior. No es estrictamente necesario que tales conocimientos sean formalizados. La experiencia, la intuición e incluso la suerte ayudan muchas veces en la realización de las innovaciones. No obstante, un conocimiento no anecdótico de algunas dimensiones analíticas, como las que estamos presentando en este libro, constituye ciertamente una ventaja para el director que pretenda asegurar la eficacia de su acción. Un buen ejemplo de ello es el caso de los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992, en los que si bien el promotor indudable era el Ayunta-

miento de Barcelona y su alcalde, Pasqual Maragall, el director de todo el proceso al mando del Comité Organizador Olímpico fue Josep Miquel Abad desde su nombramiento en 1987. Una persona con capacidad técnica (arquitecto técnico), experiencia política (había sido concejal en el Ayuntamiento de Barcelona), y con un conocimiento indudable de las élites políticas, económicas y sociales de la ciudad (había sido decano del Colegio de Aparejadores de Barcelona). La distinción entre los dos roles, promotor y director, fue muy positiva, ya que diferenciaba responsabilidades y modulaba compromisos, y acabó siendo muy positiva dada la gran confianza existente entre ambas figuras y la buena marcha del proyecto.

Es importante subrayar otro elemento relacionado con este aspecto. Es posible que los objetivos del director sean sólo objetivos de proceso, en el sentido de que no tiene preferencias fuertes con respecto al problema o a la solución, pero en cambio está muy interesado en su relación con el resto de actores. El director pues, puede comprender la importancia de una transformación, de la que no es promotor, de manera completamente instrumental, como ocasión para aumentar su prestigio o su visibilidad o para debilitar a sus adversarios políticos y burócratas.

Lo que puede suceder en este caso es que, si bien el proceso ha sido llevado a buen puerto, no pueda decirse lo mismo sobre el éxito de la parte más sustancial, es decir, que al final no se haya contribuido a resolver eficazmente el problema colectivo. Se trata de una posibilidad bastante frecuente en los procesos de reforma, cuando la idea inicial propuesta por el promotor, sea cual sea su racionalidad de acción, es gestionada por un sujeto político que quiere explotarla principalmente para que se la relacione con una ley, con un plan, con un programa de intervención. Con el fin de obtener la aprobación de la decisión, el director puede aceptar una serie de compromisos y mediaciones, que vacíen la propuesta de todo alcance innovador y que acaben transformándola en una modesta adaptación del statu quo. Una manera de comprobar si el proceso que se está reconstruyendo es de este tipo consiste en comparar los objetivos declarados con los instrumentos utilizado y los recursos invertidos. La existencia de contradicciones internas y/o la no congruencia entre fines y medios representan un indicio de que el director del proceso, en realidad, no ha podido o no tenía algún interés real en realizar una verdadera reforma sino que pretendía sólo ganar en visibilidad o, simplemente, no caer en el descrédito.

Sin embargo, siempre es necesaria la presencia de un director y de un promotor, y recordemos que ambas figuras pueden coincidir, para generar una transformación significativa. A menudo, la entrada

en escena de un *fixer* es lo que logra desbloquear un proceso de toma de decisiones que parecía encontrarse en un callejón sin salida o que no lograba despegar.

Un buen ejemplo es la introducción del llamado *standard cost model* en Holanda, una metodología que permite cuantificar las cargas administrativas de las empresas que impone la legislación. El intento de desarrollar una política de mejora de la regulación a partir de la medida de los costes se puso en marcha entre 1984 y 1985, y se aplicó experimentalmente por primera vez entre 1992 y 1994. Su aplicación encontró una serie de obstáculos que se tradujeron en ahorros marginales a pesar de que se promovieron varias comisiones de estudio y la instauración de un *watchdog* (u organismo de vigilancia independiente) para encauzar el cambio cultural. El cambio radical se produce en 2003, cuando la tarea de coordinar la política de reducción de las cargas se confía a Gerrit Zalm, ministro de Finanzas ya en los gobiernos precedentes, y en la nueva coalición también viceprimer ministro, quien fija un objetivo de reducción sustancial (el 25 %), elabora un modelo de medición (el *standard cost model*), crea una unidad técnica en su ministerio, vincula la aplicación del programa de reducción de las cargas administrativas a la evolución de las cuentas públicas y, en general, utiliza los recursos políticos a su disposición para forzar a todos los ministerios a actuar con eficacia. El resultado es que en el momento de su cese, en el 2007, el gobierno pudo presumir de una reducción del 23,9 % en relación con lo que estaba previsto (Coletti 2010).

La dificultad estructural para introducir innovaciones de *policy* explica por qué un rol que se encuentra con mucha frecuencia es el del **opositor**. Es decir, un sujeto, recordemos, individual o colectivo, que actúa y destina sus recursos a impedir las transformaciones. En realidad no hay mucho que decir sobre esto, salvo recordar que en el origen de la oposición se pueden encontrar tanto objetivos de contenido como de proceso. Esta segunda posibilidad es más frecuente en el caso de actores políticos o burocráticos y menos frecuente, en cambio, entre portadores de intereses especiales y generales y entre los expertos. Además, la posibilidad de incidir en el proceso está por supuesto relacionada con la disponibilidad de recursos relevantes y con su uso eficaz.

Las mismas e idénticas consideraciones nos sirven para el siguiente personaje de nuestra galería de roles, esto es, el **aliado**, el actor que teniendo objetivos de contenido o de proceso congruentes con los del promotor y/o del director, aporta sus recursos a la coalición innovadora llevando a cabo acciones en ese sentido o simplemente declarando su apoyo. La única y gran diferencia consiste en que, dado un proble-

ma y/o solución, mientras que casi siempre es imposible elegir quiénes serán los opositores, el director de un proceso suele poder, si bien dentro de ciertos límites, escoger a sus aliados. Se trata de un punto de especial importancia: la entrada en la coalición de sujetos con las características que acabamos de mencionar puede también tener efectos disfuncionales, por ejemplo porque aumenta la heterogeneidad más allá del límite que garantiza su firmeza o solidez, o bien porque modifica de manera excesiva o indeseable las modalidades de interacción (véase el capítulo 5).

Imaginemos, por ejemplo, un conflicto que enfrenta, por una lado a actores sociales, que piden la transformación de una política pública, y por el otro a un ayuntamiento gobernado por una coalición de izquierdas. El hecho de que la oposición conservadora se alíe con los actores sociales aumenta con toda probabilidad los recursos de la coalición innovadora, pero también puede tener como consecuencia la politización y radicalización del conflicto, impidiendo así llegar a compromisos que podrían haber sido posibles y satisfactorios para todos los actores en el momento de iniciarse el proceso.

En cualquier caso, parece más sugerente el rol del **mediador**, que podemos definir como un tipo de director que persigue exclusivamente objetivos de proceso y está interesado especialmente en favorecer un acuerdo entre los actores presentes. Es importante observar que la eficacia de un mediador está relacionada con la existencia de un conflicto de intereses, aunque sea potencial, en el que se pueda efectivamente mediar. Si se trata de un juego de suma cero (véase el capítulo 4) en el que lo que gana un actor, el otro lo pierde, no existe obviamente mediación posible. Lo mismo vale si, en cambio, el conflicto tiene que ver con la dimensión cognitiva. Por ejemplo, el que se produce entre defensores de teorías diferentes sobre el nexo de causalidad que existe entre dos fenómenos. Pensemos por ejemplo en la controversia entre opositores y defensores de la teoría de la evolución de Darwin. No parece que existan muchas posibilidades de mediación.

La primera observación que tenemos que hacer acerca de este rol es que es relativamente raro. Si bien es cierto que siempre encontramos al promotor y al director (encarnados o no en un solo actor) y, si aumenta la complejidad del problema, también a opositores y aliados, no sucede lo mismo con la figura del mediador. Además, hay que confirmar lo implícito en la definición de mediador, es decir, que la característica esencial es la absoluta ausencia de objetivos de contenido, de preferencias por una determinada definición del problema colectivo y/o por las características de la solución que se discute. En su forma pura, el mediador ha de ser completamente imparcial y su

único objetivo, el que se pueda llevar a cabo el proceso de toma de decisiones de manera satisfactoria para los protagonistas principales. Esto parece evidente en las transacciones entre ciudadanos, cuando incluso la compensación del mediador está condicionada por el hecho de que se llegue a un acuerdo. De hecho, como veremos en el capítulo 7, el uso de la mediación profesional se ha ido extendiendo también en la esfera de los problemas colectivos y sobre todo en la resolución de conflictos.

Sin embargo, la gran parte de las mediaciones que se dan en el sector público se realizan en realidad fuera de cualquier relación profesional y con frecuencia por iniciativa de terceras partes.

Un buen ejemplo podría ser el proceso de ampliación del aeropuerto milanés de Malpensa. Más allá de los normales y previsibles conflictos con los habitantes de las poblaciones cercanas, que naturalmente estaban preocupados principalmente por el ruido generado por la nueva infraestructura, surgió un problema específico sobre el nuevo tramo vial que tenía que unir la instalación antigua con la nueva terminal. El conflicto se produjo entre la sociedad pública que gestionaba el sistema aeroportuario milanés (la SEA), que había realizado el proyecto de la ampliación, y el Parque del Ticino, una mancomunidad de ayuntamientos responsable de la protección medioambiental de la orilla lombarda del río, que se fundamentaba en una ley regional. Esta controversia era especialmente delicada para la Región misma, totalmente partidaria de la necesidad de construir un hub aeroportuario de primera magnitud y al mismo tiempo principal financiadora del Parque, a quien había delegado sus propios poderes de protección. Con el fin de hallar una solución, el presidente de la Región encargó al director general de la consejería de planificación territorial que actuase como mediador, rol que desempeñó mediante la identificación de las variaciones y de las compensaciones que podían inducir al Parque a desistir de su oposición y convenciendo a la SEA de que introdujese tales cambios en el nuevo proyecto del tramo vial.

Volveremos a examinar el uso de la mediación como estrategia en el capítulo 7.

Si en teoría el mediador es siempre funcional a la solución de un conflicto, el rol del *gatekeeper* (podríamos traducir este término como «portero», es decir, quien controla los accesos a un lugar público, quién abre o cierra una puerta que permite el acceso...) es siempre tendencialmente negativo. Con este término pretendemos designar a un sujeto que, aun sin tener objetivos de contenido —es decir, el hecho de que la solución de *policy* sea adoptada o no, no le conlleva costes o beneficios de ningún tipo— es capaz de ejercitar un poder de veto y de

bloquear el progreso del proceso de toma de decisiones a causa de los recursos que controla.

Un caso típico de este tipo es el del presidente de una asamblea o de una comisión que dirige la formación de la agenda. Dado que puede influir en establecer el orden del día de las sesiones, es capaz también de acelerar o de retrasar la discusión de una propuesta determinada. A menudo, es ése también el rol desempeñado por las autoridades de protección del medioambiente o del patrimonio cultural, que pueden usar su discrecionalidad técnica para obstaculizar un proyecto de nueva edificación. O también aquéllos que controlan informaciones esenciales para formular una propuesta o para llevar a cabo una decisión y usan su posición para permitir su acceso o distribuirlas de manera selectiva.

Como puede observarse a partir de todos estos ejemplos, el *gatekeeper* es generalmente un sujeto que usa sus propios recursos legales para impedir la adquisición de recursos esenciales al promotor. Muchas veces no porque esté en contra de la propuesta, sino para afirmar su centralidad en la interacción. En otras palabras, tiene exclusivamente objetivos de proceso.

Su presencia es siempre potencialmente disfuncional respecto al resultado decisorio y, por lo tanto, las estrategias que el director tendrá que adoptar irán en la dirección de desactivar los poderes de veto que éste posee, impidiendo que pueda usarlos. Exactamente por el mismo motivo, la implicación potencial de *gatekeepers* que puedan impedir el progreso del proceso, o por lo menos de retrasarlo, es una de las tácticas más usadas por los opositores. Veamos si no el creciente recurso a los tribunales, ordinarios o administrativos, contra muchas propuestas innovadoras, práctica que representa un ejemplo evidente.

El último personaje del que tenemos que ocuparnos es el del **filtro**. Un sujeto que entra en el proceso representando objetivos e intereses ajenos y utilizando casi exclusivamente los recursos de aquél a quien representa. Se trata pues, en cierto modo, de un «no actor», en cuanto no tiene objetivos reales que perseguir y las acciones que lleva a cabo no conllevan, si no en una medida muy pequeña, el uso de los propios recursos. Como ejemplos podemos citar el caso de un ente local que transmite a una autoridad superior la petición de un grupo de ciudadanos, pero también el de un periódico que emprende una campaña de prensa sobre un tema muy específico, o el de un presidente de gobierno que, en un viaje oficial, actúa como introductor de un grupo de empresas que quieren examinar posibilidades de inversión o de intercambio comercial con ese país.

La presencia de un sujeto con tales características es pues del todo irrelevante en la determinación de los resultados de un proceso de toma de decisiones, a condición de que no sea el propio director del proceso el que cometa el error de atribuir a dicha presencia una importancia que en realidad no tiene. Esta percepción errónea puede conducir a realizar acciones que tienen como destinatario al actor que actúa como filtro y no a su representado, con la consecuencia de generar reacciones iguales y contrarias en la formación opuesta. Un partido político o una mayoría de gobierno que, como reacción a un artículo periodístico crítico inspirado en realidad en un tercer sujeto, ataca personalmente al periodista para poner en tela de juicio su credibilidad, puede obtener el efecto indeseado de desencadenar una reacción en el resto de la prensa, preocupada por que se ponga en tela de juicio su labor, y puede acabar traducándose en un refuerzo de la postura del verdadero opositor. La sabiduría popular dice a este propósito que no hay que «matar al mensajero», pero lo cierto es que, en la política actual, ése es un error que suele producirse.

Este último ejemplo nos sirve para mostrar que la atribución de un número limitado de roles a los actores no es, en absoluto, un ejercicio puramente académico y de voluntad clasificatoria. De hecho, permite comprender mejor, en clave explicativa, la dinámica del proceso y, en clave predictiva, calibrar los propios comportamientos de modo funcional respecto al éxito decisorio.

Entender si un actor determinado actúa por sí mismo o es un filtro, si la amenaza de usar un poder de veto viene de quien tiene intereses contradictorios genuinos con relación al tema de la propuesta o de un *gatekeeper* interesado sólo en mejorar la propia posición en el contexto decisional, si es oportuno aceptar o no la entrada de un nuevo sujeto en la coalición o si un determinado sujeto tiene las características de imparcialidad necesarias para desarrollar con éxito el rol de mediador, son elementos todos ellos que pueden interferir con la posibilidad de alcanzar resultados significativos desde el punto de vista de la transformación de *policy* buscada. Y, sobre todo, uno de los momentos cruciales suele darse en la decisión del promotor sobre si ha de gestionar por sí mismo el proceso innovador o ha de incorporar a un director a tal propósito. Con frecuencia, es justamente la falta de conocimiento acerca de la necesidad de efectuar una determinada elección lo que explica el fracaso de procesos de reforma que podrían haber sido útiles y completamente factibles si hubieran sido gestionados adecuadamente.

3.7. Los actores en la interacción: las propiedades de las *networks* decisionales

El último tema que hemos de examinar en este capítulo traslada el foco de análisis desde el simple actor al conjunto de los actores implicados en un proceso de toma de decisiones de política pública.

Hasta ahora nos hemos ocupado exclusivamente de entender quiénes son los actores, qué tipo de objetivos persiguen, qué recursos utilizan, qué lógicas de acción siguen y qué rol desempeñan en el proceso de toma de decisiones. Todas ellas son preguntas a las que es esencial responder para comprender cuáles han sido las razones por las que se han producido determinados resultados. Pero tenemos también que preguntarnos si, y en qué medida, el modo en el que se estructura la interacción representa otro factor causal a tener en cuenta.

La atención, pues, se desplaza hacia el conjunto de los actores que intervienen en un proceso y la pregunta es si existen algunas características de ese conjunto que pueden contribuir a arrojar luz sobre las dinámicas de solución de los problemas colectivos.

Éste es el principal objeto de atención de lo que se ha denominado como *network analysis* (Marin, Mayntz, 1991; Rhodes, 1997). Un tema al que se prestó mucha atención en la última parte del pasado siglo y que ha generado sofisticadas metodologías para el estudio de las redes decisionales, término que consideraremos equivalente al de *policy network* o entramado-red de una política pública específica (para un texto básico sobre el análisis formal de las *networks*, véase Hanneman, Riddle, 2005).

No es posible aquí, ni tampoco especialmente útil con relación al tema que nos ocupa, visitar esta corriente de estudios. Nos limitaremos, por lo tanto, a poner de relieve algunas dimensiones o propiedades de las *networks* vinculadas a las decisiones de políticas públicas. Dimensiones que parecen importantes, que son relativamente fáciles de medir y de modificar mediante estrategias decisionales específicas, tal como veremos en el capítulo 7.

La propiedad más obvia de un conjunto, y también de una red de actores, es su amplitud. Es decir, el hecho de que sea pequeña o grande, que incluya a muchos o a pocos actores, parece a primera vista un elemento relevante, ya que es razonable esperar que las dinámicas que se originen en uno u otro caso sean diferentes. Sin embargo, clasificar las *networks* decisionales a partir de su dimensión cuantitativa no es útil para el análisis, al menos por dos motivos diferentes.

En primer lugar hay que señalar que, empíricamente, la amplitud de una red decisional tiende a moverse en un intervalo bastante es-

trecho, por lo menos en los procesos objeto de nuestra atención. Generalmente no se encuentran *networks* o entramados con menos de 4/6 actores o con más de 12/15 actores. Sobre todo si, como parece razonable, incorporamos en el cómputo sólo a aquellos actores que desempeñan un rol efectivo, en el sentido de que contribuyen significativamente a determinar los resultados.

La razón es principalmente la siguiente: la dificultad de introducir intencionalmente transformaciones en las modalidades de tratamiento de un problema colectivo depende de la dispersión de los recursos entre muchos actores con diferentes lógicas de acción y objetivos a menudo en contraste entre ellos. Si estos sujetos son pocos, las alternativas posibles son tres. O se dotan de reglas decisionales que puedan decidir en modo institucionalizado (y entonces escapan muchas veces a nuestro campo de observación). O bien el choque en el que inevitablemente se transforma el proceso será resuelto pura y simplemente mediante la capacidad de control o de dominio del actor que disponga de más recursos. O, y se trata de la posibilidad más frecuente, el conflicto no se resolverá en absoluto y el proceso se estancará en un persistente bloqueo decisional. Si por el contrario los actores son muchísimos, la dificultad de encontrar un ajuste o acuerdo entre ellos superará, con toda probabilidad, las capacidades cognitivas de cualquier director, por hábil que sea, y se generará un modelo similar al *garbage can*, del que ya hemos hablado en el capítulo anterior.

Dicho en otras palabras, la literatura acerca de los procesos de reforma, sean grandes o pequeños, nos dice que un esfuerzo de transformación puede tener éxito si el número de actores no es ni demasiado grande ni demasiado pequeño. Por ejemplo, la transformación de la política en materia de telecomunicaciones en Alemania (superación del monopolio, liberalización, etcétera), que es efectivamente un proceso de primera magnitud, ha visto la presencia constante de menos de 15 sujetos, agrupables en pocas categorías bastante homogéneas (las grandes empresas, las asociaciones empresariales, las instituciones centrales y locales,...) (Schneider, Werle, 1991).

Esto no quiere decir, por supuesto, que no pueda haber excepciones a esta regla y que no puedan generarse resultados muy significativos incluso dentro de entramados de actores muy concurridos. Pero se trata, justamente, de excepciones para las que será necesario llevar a cabo análisis ad hoc y hallar explicaciones específicas.

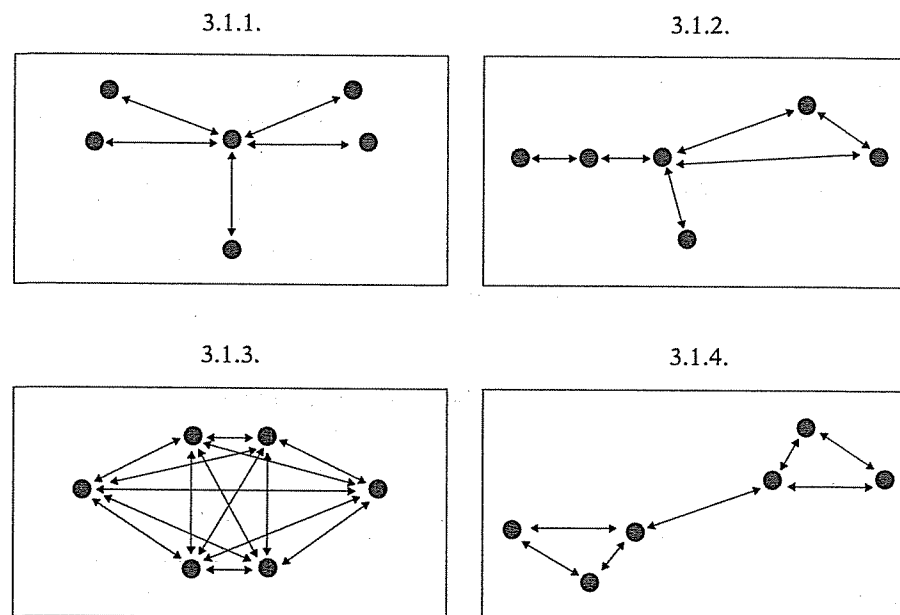
La segunda razón por la que un simple análisis de la amplitud no parece especialmente útil, reside en que, como veremos en las páginas siguientes, el número de actores tiene una influencia significativa

también en el resto de propiedades de las *networks*. Por lo tanto, el caracterizar una red sobre la base de su amplitud nos pone en el peligro de considerar dos veces el mismo fenómeno, el número de actores, con efectos disfuncionales para la claridad del análisis.

Este último motivo se aplica también a una propiedad diferente de las *networks* decisionales, es decir, a su morfología o forma. De hecho es posible representar gráficamente las redes de actores de diversos modos y, por lo tanto, es bastante habitual imaginar una clasificación basada en los distintos formatos en que los actores interactúan.

En la figura 3.1 se presentan algunas formas típicas útiles sobre todo para dar una idea de la variedad morfológica de las *networks* decisionales. Los puntos representan a los actores y las flechas, a las relaciones que les unen y que, en nuestro modelo de análisis, equivalen a los intercambios de recursos que se dan entre ellos.

FIGURA 3.1. Las formas de las networks.



Fuente: elaboración propia.

Más allá de las dificultades de representación, sobre las que no nos detendremos en esta ocasión, el principal problema de una clasificación de las redes basada en las formas típicas (partiendo de la esquina superior izquierda y procediendo en el sentido de las agujas del re-

loj, en la figura 3.1 tenemos la *network* en forma de estrella, la lineal, la de interacción total y la *nested* o anidada) es que tiende a mostrar demasiado sintéticamente propiedades que, por el contrario, tendrían que ser distinguidas analíticamente.

Volveremos a examinar este aspecto en breve pero antes tenemos que dar cuenta de una propiedad diferente de las *networks* que refleja una dimensión de los procesos decisionales a la que hemos aludido varias veces. Nos referimos a la **complejidad**. Una característica que definimos a partir de la existencia de una pluralidad de puntos de vista dentro de los procesos. Dicha complejidad puede ser más o menos elevada y puede medirse sólo si analizamos la red de los actores.

Ya hemos visto como el «punto de vista» de un actor, que contribuye a determinar la manera en la que éste define el problema decisional y al mismo tiempo se vincula con los comportamientos que podrá tener, depende por un lado de su lógica de acción —definida a su vez por la naturaleza del propósito que le lleva a intervenir en el proceso— y, por el otro, del nivel (global/local o general/sectorial) del interés que representa.

Para medir la complejidad de un proceso, y por consiguiente de una *network*, se puede construir una matriz como la que se describe en la figura siguiente y colocar a los actores en las diversas casillas. Obsérvese que la matriz usada como ejemplo se refiere al caso en que la dimensión que mide el nivel del interés es la territorial. Si, en cambio, es relevante el eje general/sectorial, ésta tendrá que ser modificada lógicamente y, en el caso en que los ejes relevantes sean ambos, tendrá que añadirse una tercera dimensión.

FIGURA 3.2. *La medida de la complejidad.*

| DIMENSIÓN DEL INTERÉS | TIPOS DE ACTORES | | | | |
|-----------------------|------------------|--------------|----------|----------------------|---------------------|
| | Políticos | Burocráticos | Expertos | Intereses especiales | Intereses generales |
| Internacional | | | | | |
| Nacional | | | | | |
| Regional | | | | | |
| Local | | | | | |

Fuente: elaboración propia.

La lógica subyacente es que si todos los actores son del mismo tipo y se encuentran al mismo nivel, y por lo tanto se sitúan en una única celda, el nivel de complejidad será el mínimo. Podrán tener también objetivos diferentes y opuestos pero tenderán inevitablemente a definir la solución y a valorar las soluciones homogéneamente, en base a los mismos criterios.

Por el contrario, para llegar al máximo de complejidad no es necesario que todas las celdas estén llenas (ni por supuesto que estén igualmente llenas: el peso de los actores no puede ser considerado igual dado que lo que importa es la cantidad de recursos que son capaces de poner en marcha en cada caso), sino que es suficiente con que estén llenas todas las filas (es decir, que haya al menos un actor para cada nivel territorial) y todas las columnas (es decir, que haya al menos un actor de cada tipo).

De este modo es posible, en el ejemplo de la figura 3.2, calcular un índice de complejidad multiplicando el número de las filas pobladas por el de las columnas también pobladas: dicho índice variará entonces entre 1 (si todos los actores se encuentran en la misma celda) y 20, si hay al menos un actor por cada nivel territorial y por cada tipo.

Como parece evidente, se trata de una medida convencional que puede tener diferentes bases de cálculo si los niveles del interés se clasifican de otra manera (en nuestro modelo, las categorías de los actores son fijas). Todo ello puede ser muy útil para ofrecer un indicador sintético de la complejidad de un proceso que se puede comparar con casos análogos, pero también para verificar si su aumento o su disminución, en el curso del tiempo, hace más fácil o más difícil alcanzar el éxito de la toma de decisiones.

Pero, sobre todo, una medida de la complejidad puede ser útil para verificar la hipótesis, que presentaremos al final del capítulo 7, según la cual el éxito decisional depende de que la complejidad del proceso, y por tanto de la *network*, refleje la cantidad y el tipo de intereses afectados por el problema o por la solución. Es decir, que una de las razones principales por las que los procesos de innovación en el ámbito de las políticas públicas suelen fracasar es el hecho de que las redes decisionales activadas son o demasiado simples, es decir, no incluyen a algunos de los actores interesados, o demasiado complejas, es decir, incluyen a sujetos que no tienen en realidad objetivos e intereses relevantes para solucionar el problema de *policy* planteado.

Otra propiedad seguramente importante para determinar los resultados de los procesos está representada por la densidad, que se refiere a la cantidad de relaciones que se instauran entre los actores de un proceso de toma de decisiones.

Podemos decir que es bastante de sentido común el imaginar que, dentro de cualquier grupo de personas, el hecho de que se establezcan relaciones directas, cara a cara, puede tener consecuencias importantes en los resultados de la interacción. Por ejemplo, puede servir para compartir mejor las informaciones, evitando así desagradables sorpresas en las fases sucesivas, o bien puede aumentar la empatía, y por tanto el nivel de confianza recíproca, pero puede también ocasionar enfrentamientos verbales, toma de posiciones imprevistas, etcétera. Incluso en una época como la actual, de comunicación instantánea y global, cualquier organización sigue convocando reuniones para instruir o tomar decisiones. El intercambio directo, la comunicación no verbal, el lenguaje corporal, la posibilidad de reacción inmediata y demás, son todos ellos elementos considerados insustituibles. Y probablemente por ello, las mejoras técnicas están cada vez más tratando de suplir lo que eran carencias evidentes de la comunicación virtual.

Aun así, la forma de estas interacciones puede ser muy diferente: una lección ex cátedra o un *briefing* unilateral, una reunión formal entre los miembros de una coalición para decidir la posición común con respecto a los actores situados en contra, una sesión de *brainstorming*, etcétera. La forma tiene que adecuarse a las diferentes circunstancias en las que se desarrollan los procesos decisionales.

Lo que cambia en estos últimos ejemplos es la densidad de la *network*, que puede medirse como la proporción de relaciones entre los actores sobre el total de relaciones posibles. La fórmula mediante la que es posible calcular un coeficiente que la exprese, relativamente sencilla, es la siguiente:

$$D = \sum ki / (n^2 - n)$$

donde:

- D = coeficiente de densidad que varía entre 0 y 1
- n = número de actores presentes
- ki = número de las relaciones posibles por parte de cada actor

En los cuatro ejemplos destacados en la figura 3.1 parece bastante claro que la densidad máxima se da en el caso 3.1.3, donde el coeficiente es igual a 1, dado que todos los actores están ligados a los otros, mientras que es mínima en el caso 3.1.1, donde el intercambio se da sólo entre el actor central y cada uno de los otros participantes (el coeficiente es igual a $10/(36 - 6) = 0,33$). Los otros dos casos tienen valores intermedios (0,4 en el caso 3.1.2 y 0,46 en el caso 3.1.4).

Las consecuencias de la densidad de una *network* sobre los resultados del proceso de toma de decisiones pueden ser contradictorias, como ya hemos apuntado. Es decir, pueden producir un aumento de la confianza entre los participantes o el desarrollo de un proceso de aprendizaje, pero también un aumento de la entropía y de las probabilidades de aparición de conflictos insalvables. En general, puede decirse que tiene el efecto de amplificar y reforzar las otras propiedades de las redes decisionales: los obstáculos o los beneficios que podrían esperarse del hecho de que un proceso muestre un alto nivel de complejidad serán reforzados si la *network* tiene una densidad particularmente alta, mientras que se verán debilitados si sucede lo contrario.

Lo mismo ocurre en la relación que se establece entre la densidad y la última de las propiedades de las *networks* decisionales, la centralidad, esto es, el hecho de que uno o pocos actores monopolicen las relaciones con los participantes. Ésta puede expresarse de muchas maneras. Una de las más sencillas consiste en medir la proporción de todas las relaciones presentes en una *network* que tiene como punto de referencia a un actor determinado, esto es, con la fórmula:

$$C = ki / \sum ki$$

donde:

- C = coeficiente de centralidad, que varía entre 0 y 1
- ki = número de relaciones potenciales de un actor

La centralidad de la *network* será igual al coeficiente más alto verificado y/o al que más se aleja de la media. Volviendo a los ejemplos de la figura 3.1, ésta es claramente máxima en la *network* en forma de estrella (3.1.1), mientras que es mínima en el caso de 3.1.3 (*network* con interacción total) dado que ningún actor tiene una posición dominante.

El cálculo de la centralidad ayuda a comprender si en una determinada configuración decisional existen uno o más actores centrales que, presumiblemente, deberían corresponder al director del proceso y, en casos de conflicto, a la existencia de un líder de la oposición. Por el contrario, una *network* con un bajo nivel de centralidad muestra casi inevitablemente una escasa capacidad de dirección del proceso: la centralidad es de hecho condición necesaria pero no suficiente para que puedan instaurarse relaciones de poder. Si no tengo ninguna relación con un sujeto, ni siquiera mediada, difícilmente podré influir en sus comportamientos.

La relación entre densidad y centralidad es también muy clara. Un alto nivel de centralidad en una *network* con baja densidad indica con certeza la existencia de un actor dominante capaz de condicionar el resultado del proceso. En realidad, esto puede ser también una condición muy incómoda. Si un actor con objetivos de proceso en posesión de los recursos necesarios pero no suficientes para introducir una transformación de *policy* se halla en el centro de una red de relaciones de escasa densidad y alta centralidad, en la que recibe peticiones fuertemente contradictorias por parte de numerosos sujetos dotados todos ellos de importantes recursos de acción, puede encontrarse en una difícil situación por lo que atañe a la elección de las posiciones asumibles, ya que acabará por enemistarse o poner en contra a alguno de sus potentes interlocutores y por perder esa centralidad que de hecho representa su único objetivo. Esto explica, por ejemplo, el motivo por el cual a veces, reformas que parten con mucha ambición acaban por generar compromisos a la baja que suelen dejar las cosas tal y como estaban. Frente a oposiciones, a menudo contradictorias, un promotor/director que tenga miedo de perder el consenso de actores importantes puede acabar aguando las opciones y sólo realizar cambios incrementales.

El análisis de las *networks*, en conclusión, ofrece una serie de informaciones relevantes y permite cuantificar, si bien con la habitual imprecisión de las ciencias sociales, una serie de dimensiones o propiedades de la interacción que pueden representar elementos significativos en las hipótesis formulables para explicar o predecir los resultados de los procesos decisionales. Por lo tanto, añade más instrumentos a la caja de herramientas del analista.

Debido a la extensión limitada de este trabajo, no es posible alargarse más sobre este tema. Aun así, se puede formular una recomendación tanto a quien trata de entender por qué se ha producido, como a quien quiere comprometerse en hacer posible una transformación no marginal de las modalidades de tratamiento de los problemas colectivos. Dicha recomendación se basa en dedicar una cierta cantidad de tiempo y de atención al diseño de la *network* decisional —en el sentido de representación gráfica—. Por un lado, porque permite una mejor comprensión de las dinámicas y, por otro, porque facilita el cálculo de los indicadores de complejidad, densidad y centralidad que hemos considerado importantes para explicar los resultados. Dicha representación gráfica, que puede incorporar muchas informaciones (véase por ejemplo la figura 5.4 en el capítulo 5) o ser en cambio del todo elemental, es asimismo útil para comunicar dentro o fuera del proceso el modo en que un determinado actor ve la interacción y, por consiguiente, para contribuir a aclarar y a esquematizar una situación que puede parecer muy complicada.

3.8. Conclusiones

En este capítulo hemos puesto las bases del modelo de análisis, centrándonos nuestra atención en quien decide, es decir, en los actores del proceso de *policy*.

En realidad, el verdadero punto de partida es entender que los actores son los individuos o las organizaciones que llevan a cabo acciones capaces de influir sobre los resultados del proceso de toma de decisiones y que lo hacen por cuanto persiguen objetivos relativos al problema y a su posible solución, o bien relativos a sus relaciones con los otros actores.

Para llevar a cabo dichas acciones, deben emplear recursos cuya disponibilidad se vuelve así la condición para la eficacia de su acción, y están relacionados por el papel que se otorgan en el proceso así como, sobre todo, por la naturaleza de su voluntad en intervenir, que tiende a definir sus lógicas de acción. Estas categorías analíticas sirven para simplificar el análisis, dado que ofrecen orientaciones útiles para interpretar (y para predecir) los comportamientos observados.

Finalmente, hemos tenido en cuenta un concepto al que nos hemos referido varias veces, el de la complejidad de los procesos de política pública en las sociedades contemporáneas, considerándolo como una de las características de la *network* decisional, es decir, la complejidad entendida como pluralidad de los puntos de vista presentes en el proceso y que entendemos debe ser tenido en cuenta junto con las otras características de las *networks*, como son su densidad y centralidad.

Tal como creemos haber ya aclarado, el sentido de este trabajo, y del cuadro conceptual que propone, es ofrecer una descomposición en términos mínimos del fenómeno que hemos dado en llamar decisión de *policy*. Para, de este modo, identificar todos sus elementos, partiendo de la hipótesis de que actuando así podremos definir las modalidades típicas mediante las cuales alguien que quiera iniciar un proceso de innovación en un campo específico de políticas públicas puede tratar de llevar a cabo la transformación deseada. En el capítulo 7 veremos la importancia que tienen estos elementos para ofrecer una guía a la interpretación de los fenómenos que nos interesan: las transformaciones no incrementales de las modalidades de tratamiento de los problemas colectivos. No obstante, antes hemos de completar la identificación de los elementos relevantes del proceso de toma de decisiones que no se refieren directamente a los actores.

CAPÍTULO 4

¿SOBRE QUÉ SE DECIDE? EL CONTENIDO DE LA DECISIÓN

4.1. Lowi y la revolución en el análisis de políticas públicas

Parece bastante evidente que los actores, sus recursos y sus interacciones en las redes o entramados decisionales tienen un peso muy significativo en determinar los resultados de la decisión. Pero, en cambio, otros aspectos del esquema analítico presentado en el capítulo precedente —el peso de los objetivos de proceso, la funcionalidad aparentemente similar de los recursos y especialmente de los recursos legales— lo son mucho menos.

Sin embargo, el hecho de que los resultados de la decisión dependen también del contenido mismo de la decisión, es decir, que el mismo actor con la misma cantidad de recursos logre alcanzar sus objetivos si la decisión es de un cierto tipo pero no lo haga si es de otro, resulta claramente contrario a la intuición y parece desafiar al sentido común.

A pesar de ello, el análisis de las políticas públicas ha llegado precisamente a esa conclusión mediante la célebre fórmula «*policy determines politics*» (Lowi, 1964, 1972). Sería el contenido de la decisión el factor capaz de predecir cuáles serán los actores más influyentes en la adopción de la opción final. Para comprender esta afirmación, es necesario definir *policy* (como modalidad de tratamiento de un problema colectivo) y *politics* (como distribución del poder político entre sujetos dotados de autoridad).