

**Cuadernos de  
Polipub.org**

**Nro. 14  
Año 2014  
ISSN 1853-5739**

# **Los modelos de los subgobiernos y los triángulos de hierro en políticas públicas**

**Alejandro M. Estévez, Ph.D.**

**Polipub.org**

Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas

Amenabar 1595 piso 2 oficina 17 (CP 1426)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

<http://www.polipub.org>

## Presidente de Polipub.org

Alejandro M. Estévez

## Comité editorial

Susana C. Esper  
Gerardo Izzo  
Francisco Pagliuca  
Jorge Sereno

ISSN 1853-5739

// Publicación confeccionada por Polipub.org. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que Polipub.org puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

## Polipub.org

Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas

### Dirección:

Amenabar 1595 piso 2 of. 17  
(CP 1426), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### Correo electrónico:

Info@polipub.org

### Página web:

<http://www.polipub.org/>

## Los modelos de los sub-gobiernos y los triángulos de hierro en políticas públicas

*Alejandro M. Estevez*

### Tabla de contenidos

#### EL MODELO DE LOS SUB-GOBIERNOS (1950) 4

Los grupos de interés y la naturaleza del Estado 6  
Los intereses no organizados y el molde democrático 8  
Premisas fundamentales del modelo de los sub-gobiernos 11  
El modelo y sus logros 12

#### EI MODELO DE LOS TRIÁNGULOS DE HIERRO (1960) 14

Elementos básicos del modelo 15  
Grilla de análisis 16  
La sobrerrepresentación de ciertos intereses 18  
La información, comunicación e influencia 21  
Críticas 23

#### Conclusiones 25

#### Bibliografía 27

# Los modelos de los subgobiernos y los triángulos de hierro en políticas públicas

## Por Alejandro M. Estévez

Ph.D. en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá. Es profesor de “Administración y Políticas Públicas” en la UBA y de “La Política de las Políticas Públicas” en la Universidad Torcuato Di Tella. Es profesor invitado de Reforma del Estado y Políticas Públicas en América Latina en el IEP (Institute d’Études Politiques) de la Université Pierre-Mendes France, Grenoble, Francia. Ha escrito numerosos artículos de su especialidad en revistas con referato de Argentina y del exterior. Ha sido consultor de organismos multilaterales. Es director de la ONG Polipub.org que promueve el estudio de las políticas públicas participativas.  
Correo electrónico: aestevez@polipub.org

---

### Resumen

En las etapas iniciales de los estudios de políticas públicas surgieron dos modelos: el de los subgobiernos (1950) y el de los triángulos de hierro (1960). El primero enfatizaba en el análisis de la participación mientras que el segundo focalizaba sobre los grupos permanentes que intervenían. Ambas teorías interactuaron desde un principio y la teoría más nueva no desplazó a la más vieja. En políticas públicas, teorías nuevas y viejas cohabitan de una forma permanente.

**Palabras clave** modelos de política pública, subgobiernos, triángulos de hierro, subsistemas de políticas públicas, participación en políticas públicas

---

### Abstract

In the early stages of policy studies, two models emerged: subgovernments (1950) and iron triangles (1960). The first one, emphasized the participation analysis, while the second one, focused on permanent stakeholders. Both theories interacted from the outset and the new theory did not displace the oldest. In public policy, new theories and old ones lives together on a permanent basis.

**Keywords:** public policy models, sub-governments, iron triangles, public policy subsystems, public policy participation

---

## ***EL MODELO DE LOS SUB-GOBIERNOS (1950)***

En esta etapa (1945-1955) no existe una clara demarcación entre la teoría política y las políticas públicas. Hay una gran relación con estudios pluralistas y elitistas vigentes en ese momento. Una de las preguntas que guía esta etapa es : ¿quién gobierna: los ciudadanos o los pequeños grupos? ¿Los grupos de interés o la opinión pública? (Muller, 2008; Parsons, 2007; Aguilar Villanueva, 1993; Subirats, 1992).

La teoría política vigente en esta época empieza a poner el acento en las élites y los grupos de interés como una forma central para explicar el “juego político”. Las visiones formales -que sostenían que el ciudadano individual tenía una influencia determinante en el proceso decisorio- empiezan a ser dejadas de lado. Los grupos o élites empiezan a ser vistos como los que llevan el mayor peso en la decisión pública. Esta tendencia teórica es conocida como “elitismo” que ya había tenido sus exponentes en Europa con autores como Robert Michels (1876-1936), Wilfredo Pareto (1848-1943) y Gaetano Mosca (1858-1941); (Muller, 2008; Theodolou & Cahn, 1995).

David S. Truman (1913-2003), politólogo norteamericano, con su libro *The Governmental Process* (1951) establece las premisas iniciales del enfoque de los sub-gobiernos, subsidiario también de la teoría pluralista que luego profundizaría Robert Dahl (1967).

Los pluralistas sostienen que hay una competencia en torno al poder y que éste está descentralizado entre los distintos grupos. Dicha competencia permite a los grupos más eficientes en este juego llegar al poder, independientemente de su pertenencia o no a los sectores dominantes. Por otro lado, los elitistas (Pareto, 1916) sostienen que el poder se concentra en torno a los sectores que representan a la clase dominante y que la única apertura a grupos “no poderosos” es permitida cuando dichas demandas se alinean con las creencias e intereses de las élites dominantes. El poder sería una propiedad permanente de ciertas élites.

La noción de grupos o élites en políticas públicas pasa a ser de suma importancia. Una élite es aquel grupo social que comparte una creencia (o un conjunto de intereses) como valiosa y que está dispuesto a sostenerla. Existiría una diferencia de grado entre los grupos de interés y los de presión. Un grupo de presión es un grupo de interés que decide realizar presión sobre el gobierno para promover los valores o intereses que lo preocupan. Dependiendo del contexto histórico y del tema en cuestión, un grupo de interés puede transformarse en uno de presión (Mc Cool, 1995; Lemieux, 2002; Duverger, 1951).

## Los grupos de interés y la naturaleza del Estado

Según David B. Truman (1951), los individuos participan de distintos grupos sociales. Existen grupos permanentes y otros transitorios. En los grupos donde existen interrelaciones continuas se desarrolla el poder. Los grupos ejercen ese poder en dos dimensiones, primero hacia sus propios miembros (respecto de sus actitudes, habilidades, valores, marcos de referencia, significados, aprendizajes, etc.) y, segundo, hacia al exterior, en relación a otros grupos. Estos grupos sociales se activan, alían o entran en conflicto según el tema que los agrupa. En todo “problema” existen diversos grupos sociales que se movilizan para impulsar o bloquear una cierta iniciativa política. En toda alianza hay grupos más poderosos que otros que, por lo tanto, tienen una capacidad de tracción distinta. Los grupos forman alianzas con otros grupos (más grandes o pequeños) con los que comparten algún interés en común.

Para ser parte y permanecer dentro de un grupo hay que aceptar una cierta cantidad de condiciones (valores, rutinas, identidades, reglas, etc.). Es decir que un grupo no solamente tiene una capacidad de alianzas o poder hacia el “exterior” sino también hacia el “interior”. Los grupos disciplinan a sus miembros y establecen los criterios por los cuales un individuo ingresa y permanece en él.

Las sociedades están integradas por múltiples grupos sociales, pero solo una parte de ellos se encuentra politizado (Dahl, 1967).

Para este modelo, las instituciones del gobierno están conectadas de alguna forma con los distintos grupos de interés que hay en una sociedad. La competencia que existe entre los grupos está radicada en cómo ejercer su influencia sobre la decisión pública. Todo grupo de interés tiene como objetivo lograr influir fuertemente en las decisiones que le incumben directamente, relacionadas a sus objetivos e intereses. La competencia entre los distintos grupos de interés es un elemento clave y natural para el enfoque de los sub-gobiernos. De allí deriva la explicación del concepto “sub-gobierno”. Ningún gobierno ejerce el poder solo, hay grupos que apoyan o vetan una política, por ello, el juego político que existe entre los grupos es el que impulsa decisiones o vetos a las distintas políticas. El gobierno no gobierna solo<sup>1</sup>, lo hace con la participación de distintos grupos sociales (Truman, 1951; Dahl, 1967).

La política pública, para esta teoría, es la resultante de la interacción entre los distintos grupos de interés en un tema en particular. Habrá grupos que estarán a favor y en contra de una cierta decisión y es esa capacidad de ejercer poder y de controlar distintos recursos (políticos, sociales, económicos, publicitarios, simbólicos, etc.) la que aplicarán para condicionar la decisión política de su interés. La estabilidad de estas

---

<sup>1</sup> Si bien es muy difícil establecer el promedio de las decisiones que se originan “dentro” del gobierno, respecto de aquellas que son sugeridas o impulsadas por grupos externos, se cree que en un país desarrollado, solamente el 20 % de las decisiones fue propiamente gubernamental. Esto remarca la importancia del estudio sobre el origen de las iniciativas en políticas públicas.

decisiones políticas dependerá del apoyo que le brinden los grupos sociales que las impulsan.

Todo sistema político (especialmente las democracias competitivas) tienen múltiples puntos de acceso para los grupos de interés (Dahl, 1967; Pal, 1992, 1997). Si consideramos también a los regímenes de tipo federal, esta cantidad se incrementa sustancialmente. Sobran los ejemplos en los países de tipo federal en los que ciertos grupos de interés que no tienen una buena llegada al nivel federal, pueden tener un mejor acceso a los gobernadores o legisladores provinciales, o viceversa (Ripley & Franklin, 1975; Rhodes, 2008).

### Los intereses no organizados y el molde democrático

Todos los individuos pueden pertenecer a diversos grupos de interés al mismo tiempo. Cualquier ciudadano simpatiza con un partido político o movimiento social, está afiliado a alguna organización de tipo sindical o profesional, simpatiza con alguna ONG que promueve alguna causa de su interés, es miembro de alguna iglesia o congregación, está asociado a algún club social o deportivo, nació en una región de su país que tiene una menor o mayor identidad, pertenece a algún grupo étnico que le confiere un mayor o menor sentido de pertenencia, etc. Los individuos le dedican a sus distintas afiliaciones una mayor o menor parte de su tiempo, sea por interés, altruismo o ambas a la vez. Cada individuo está atravesado por varias pertenencias sociales al mismo tiempo, por una cuestión de gusto o

elección priorizará las que más le interesen, según el contexto histórico que le toque vivir.

Los grupos tienen un factor disciplinante hacia sus miembros. Pertenecer a un grupo implica compartir sus principales creencias, participar de sus rutinas y estar en contacto con su membresía. Cuando al interior de estos grupos existen individuos que dejan de adherir a ciertas creencias centrales o manifestar desvíos, el grupo tiende a corregir estas conductas, ya sea de la mano del reforzamiento o de la expulsión (Truman, 1951; Rokeach, 1979).

También algunos grupos sociales tienen poder sobre otros, es decir, tienen la capacidad de generar coaliciones permanentes o temporarias con otros grupos para actuar frente a otras coaliciones en los temas que los preocupan. Es muy común observar grupos de distintas congregaciones religiosas que se nuclean para defender los temas que les interesan.

Evidentemente, cada grupo tiene un núcleo distinto de intereses. En temas referidos a la ecología, se activan los grupos que hacen del tema su preocupación central; lo mismo sucede con los temas de derechos humanos o en los relacionados con la igualdad de género, y con todo otro tópico que se pueda abordar.

Frente a este escenario, en el cual se sostiene que la sociedad está integrada por múltiples grupos que tienen intereses diversos y que sólo una parte de ellos está interesado por la política, surge la siguiente cuestión: ¿cómo no se desintegra la sociedad? Los autores de esta teoría creen en la existencia de un “molde democrático”, es decir, los valores compartidos por el conjunto de la sociedad. También podemos asignar aquí la idea de una “opinión pública” que es la que sostiene un nivel de creencias promedio –encarnando un cierto interés público– y es justamente ella la que determina qué es apropiado e inapropiado en un contexto político y económico determinado. Para la opinión pública hay demandas de los grupos de interés que son o no viables. Ésta asiste al debate que se le propone en torno a las distintas políticas públicas. Los distintos grupos sociales que entran en conflicto o consensuan respecto de un tema de política pública siempre lo hacen buscando obtener el mayor apoyo social posible para sus posturas, o el mayor poder posible mediante el control de los “puntos de acceso” al sistema político (Truman, 1951; Dahl, 1967; Freeman & Stevens, 1987).

Las coaliciones de grupos de interés son también cambiantes respecto del tema que las agrupa. Como veremos más adelante, el tema y su definición traccionan a la coalición de grupos de interés. Pero, los grupos no sólo ejercen poder sobre sus miembros y sobre otros grupos, sino que tienen como objetivo presionar al gobierno. Para este modelo, el centro de decisión del sistema político es el gobierno y es precisamente sobre ese punto que hay que influir para promocionar los intereses y valores que les interesan. En este sentido, todo gobierno tiene múltiples puntos de acceso

y dependiendo del poder que puede desplegar un grupo social o coalición de grupos se observará una determinada decisión política.

Para el modelo de los sub-gobiernos, la decisión política o la política pública es la resultante de la interacción entre distintos grupos sociales que estuvieron en tensión o consensuaron respecto del tema que les interesaba. En base a esta metáfora proveniente de la física, los grupos que tienen mayor poder, tendrán más capacidad de acercar la decisión pública a sus intereses.

### Premisas fundamentales del modelo de los sub-gobiernos

Como todo modelo teórico tiene ciertas premisas fundamentales o supuestos sobre los cuales se estructura. Sus elementos centrales son:

- El sistema político no está compuesto solamente de individuos, sino también por diversos grupos. Algunos de estos grupos están politizados.
- Estos grupos ejercen el poder sobre sus miembros y sobre el gobierno, los partidos políticos, o sobre otros grupos.
- Existe una competencia natural entre los grupos.
- Estos grupos se “activan” cuando promueven sus temas en la agenda pública o cuando se debaten temas de su estricto interés.

- La decisión pública es la resultante de la interacción entre los distintos grupos.
- Los intereses no organizados (opinión pública) son el “molde democrático” que impone límites a los grupos organizados.

## El modelo y sus logros

El modelo de los sub-gobiernos es el primero que surgió en el análisis de políticas públicas. Su principal logro consiste en estudiar a la decisión pública como la resultante de la interacción entre distintos grupos que pueden estar dentro o fuera del gobierno. Si bien años más tarde, el estudio de las políticas públicas se va complejizando, podemos señalar que encontramos en el análisis de grupos sociales que aquí se establece, una base sobre las cuales se seguirán construyendo ciertos desarrollos teóricos posteriores (Sabatier, 2007; Goodin *et al.*, 2008).

La idea de una cierta “resultante” en la decisión pública (la política pública) es un ejemplo ilustrativo de las relaciones de cooperación y conflicto que se establecen entre los distintos grupos que participan del gobierno. En este modelo ya no se percibe a los gobiernos como estructuras absolutamente homogéneas y la construcción de la decisión pública pasa a ser una tarea “socialmente compartida”. La existencia de un “molde democrático” -que traza la sociedad en su conjunto- le pone límites a las políticas públicas y a los comportamientos de los distintos grupos.

Respecto del gobierno, si bien se le reconoce su rol central en las políticas públicas, no se le otorga “todo” el peso de la decisión. Por lo tanto, los otros actores que intervienen, tienen también alguna influencia en la decisión final que sea adoptada; si bien la responsabilidad recae siempre sobre el gobierno.

Una de las críticas que se le hace a este modelo es precisamente que muestra como muy “flexible” la participación de los distintos grupos en la decisión pública, y que, si bien habría cierta “circulación” de grupos en el ejercicio del poder, existiría también una cierta estabilidad en ciertos intereses que siempre promoverían a los mismos grupos en un sector de políticas públicas determinado. A partir de este argumento se sentaron las bases para el desarrollo de la teoría del triángulo de hierro.

## *EL MODELO DE LOS TRIÁNGULOS DE HIERRO (1960)*

Este modelo –al igual que el de los “sub-gobiernos”, que ya hemos considerado- pertenece al tipo de análisis de “subsistemas” que existe en políticas públicas. Si bien ambos tienen muchos factores en común (analizan como funciona un subsistema de actores en las políticas públicas), su origen es diferente. La teoría de los sub-gobiernos proviene del mundo de la academia, mientras que el modelo de los triángulos de hierro habría surgido en el ámbito del ejercicio del lobby, buscando no tanto una explicación científica de la decisión pública, sino un mapa de acción que mostrase los distintos puntos clave del sistema sobre los cuales actuar (Browne, 1998; Hamm, 1983; Ripley & Franklin, 1975).

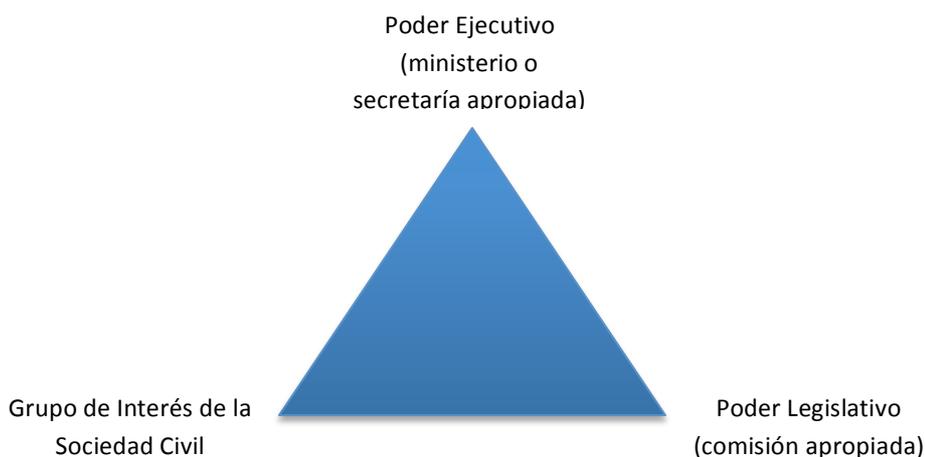
El modelo de los triángulos de hierro se desarrolló durante la década del 60, durante la “guerra fría”. Debido a esto, la mayoría de los actores –sobre los cuales se realizó este tipo de estudios- estaba vinculada al mundo de la industria de la defensa norteamericana o la agroindustria. Dichos sectores ejercían fuertes influencias sobre la política “doméstica” norteamericana y son fuente de trabajo para numerosos lobistas (Browne; 1995, 1998).

## Elementos básicos del modelo

Los siguientes postulados hacen referencia a los elementos básicos del modelo de los triángulos de hierro (Browne, 1995, 1998; Lowi, 1964, 1967; Ripley & Franklin, 1975; Hamm, 1983):

- a) El gobierno está compuesto por diversos sub-gobiernos que a su vez, están integrados por triángulos de hierro.
- b) Dichos triángulos de hierro son relaciones estables entre los actores del esquema. En un vértice del triángulo está la sociedad civil, en la cual se observan los grupos de interés y de presión que les preocupa una determinada cuestión. En el segundo vértice está el Parlamento, concretamente, la comisión parlamentaria en la cual está radicado el tema central del triángulo. En el tercer vértice está el Poder Ejecutivo, en particular, el ministerio que entiende del tema en cuestión.

Gráficamente



- c) Los miembros de este triángulo entablan relaciones estables y estrechas entre ellos.
- d) El conflicto debe ser evitado, porque introduce el riesgo de abrir la participación de nuevos grupos. Por ello, se prefiere la cooperación y la negociación al interior de los triángulos.
- e) Los triángulos representan una estructura que se da dentro de un dominio específico de políticas públicas<sup>2</sup>.
- f) Los triángulos de hierro son autónomos de otros triángulos y adoptan sus decisiones teniendo en cuenta su propio esquema de poder.

### Grilla de análisis

Todo modelo de políticas públicas desarrolla una grilla de análisis, es decir una forma particular de analizar la realidad que estudia. La de los triángulos de hierro se centra en las siguientes categorías:

- **Grupos e intereses:** burócratas, funcionarios, parlamentarios (comisiones), agencias (ejecutivas), otros grupos de interés o de presión.
- **Dominios de políticas públicas:** se refiere a los distintos sectores dentro de los cuales puede comprenderse una política pública. En muchas ocasiones dichos dominios se ven representados en las comisiones parlamentarias (salud,

---

<sup>2</sup> Los dominios hacen referencia al área específica de una política pública o a un sector, por ejemplo: defensa, salud, vivienda, minería, agricultura, industria, energía, etc.

educación, defensa, agricultura, industria, energía, medioambiente, etc.) o en los ministerios y secretarías del poder ejecutivo.

- **Acciones públicas:** es el desarrollo del “juego político” que se da entre el triángulo analizado. Por ello, debe distinguirse entre “acciones retóricas” -las opiniones de los integrantes del triángulo, los informes escritos, los comunicados, los debates, etc.- y “acciones de implementación” -, la forma en la que las agencias vinculadas al triángulo asignan sus gastos. También aquí se estudia cómo los grupos de presión emplean sus recursos para influir sobre la política pública que les incumbe.
- **Resultados de las acciones públicas:** son las consecuencias de las decisiones que se adoptaron. El acento está puesto en los resultados que obtiene el triángulo de hierro en su actividad (decisiones, leyes, acuerdos, asignaciones presupuestarias, exenciones, subsidios, impuestos, etc.)
- **Reglas de juego:** se analizan las reglas, rutinas y códigos (formales e informales) que adoptan los triángulos para reglamentar su accionar cotidiano. Cada triángulo puede establecer un funcionamiento o consensos distintos al de los otros.

## La sobrerrepresentación de ciertos intereses

Estos triángulos llevan a la sobrerrepresentación de ciertos grupos de interés, dado que éstos logran más poder (debido a las organizaciones de tipo estable e informal que articularon) que la representación política que hubieran obtenido por el voto. Por ello, esta estructura es sumamente importante y de allí la búsqueda de la estabilidad y permanencia. En el trabajo legislativo cotidiano, la existencia de múltiples comisiones parecería haber fortalecido la presencia de estos triángulos. También cuando se abren subcomisiones, generalmente los intereses organizados buscan controlar la comisión más significativa para sus objetivos (Browne; 1995, 1998; Parsons, 2007; Mc Cool, 1995).

Esta teoría sostiene que los triángulos de hierro tendrán especial interés en controlar el cargo de presidente de la comisión o relator, quien es el encargado de administrar el juego político en el cual se desarrolla la actividad cotidiana (Browne; 1995, 1998).

Existe también una cierta circulación del personal entre los distintos puntos del triángulo. La experiencia internacional señala que para determinados actores, por una cuestión de perfil profesional y de contactos adquiridos, se constataría una mayor facilidad para mudarse de una parte del triángulo a otra, cuando ocurrieran cambios previstos (retiro, cumplimiento del mandato, etc.) o imprevistos. Es muy común observar que cuando un

funcionario se retira de la actividad, generalmente termina desempeñándose en actividades conexas a las que tuvo intervención (consultoría). Esta característica es la que fomenta la “permutabilidad” entre los distintos vértices del triángulo. Por ello diputados que cumplen su mandato se transforman en consultores, los funcionarios o burócratas que se retiran se transforman en asesores, algunos miembros de los grupos de interés pasan a ser temporariamente funcionarios en un gobierno afín, etc. Esta tendencia hace que ciertos sectores atentos de la sociedad perciban que en diversas actividades públicas “son siempre los mismos” los que intervienen en los debates o que solicitan decisiones gubernamentales (Mc Cool, 1995; Goodin et al., 2008).

La existencia de estos triángulos le confiere a un sector de políticas públicas, una cierta perdurabilidad en sus enfoques, aún cuando se hayan registrado cambios políticos en el contexto mayor. Si estos cambios políticos mayores no focalizan su atención o voluntad política sobre un triángulo de hierro determinado (o un dominio) es muy probable que ese sector continúe estructurado y funcionando con la misma sintonía que antes, aunque en el momento de vincularse con el “centro decisorio” no tendría un acceso fácil al mismo ni una gran capacidad de imponer sus demandas (Sabatier, 2007).

Los “lazos” informales y formales le confieren al triángulo estabilidad y perdurabilidad. Los efectos del funcionamiento de esta estructura están fuertemente ligados a este clima de cooperación y entendimiento que se

registra entre los vértices de el esquema (Ripley & Franklin, 1975; Browne; 1995, 1998; Sabatier, 2007).

La sobrerrepresentación en los triángulos les da una cierta impronta, “personalidad, sesgo o consenso dominante” a un determinado sector de políticas públicas que si no entra en colisión con el enfoque político dominante, tiene una gran probabilidad de permanecer en ejercicio (Browne; 1995, 1998; Mc Cool, 1995).

Desde el punto de vista de la forma de percibir a los problemas, este efecto es particularmente significativo. Si consideramos que una teoría “condiciona” nuestra forma de explicar un fenómeno determinado, la perdurabilidad de los intereses, de un consenso o de una forma de explicar una cuestión, tiene un efecto indudable sobre los diagnósticos o soluciones que se propongan frente a un determinado tema. Por eso, si bien pueden haberse producido cambios políticos en el contexto mayor, la continuidad de los triángulos genera cierta permanencia en los enfoques e interpretaciones dominantes en un sector de las políticas públicas (Mc Cool, 1995; Sabatier, 2007).

Si bien la sobrerrepresentación no es la variable central que permite explicar una decisión política, creemos que es un factor a tener en cuenta para entender la permanencia de ciertas visiones dentro de un dominio de

políticas públicas que por diversos motivos pueden no ocupar el centro del interés público (Browne; 1995, 1998; Hamm, 1983).

### La información, comunicación e influencia

Por tratarse de triángulos en los que interactúan burócratas, funcionarios, políticos y profesionales formados en un tema específico, el rol de la información que manejan es un aspecto central. Existiría un cierto lenguaje en común que implica también códigos y formas de interpretar la realidad que los preocupa. El rol que juegan los especialistas o técnicos más reputados en el tema de la comisión es un elemento que tiene un fuerte peso en el momento en el que se debatan aspectos centrales del área de políticas públicas que nos ocupa (Sabatier, 2007; Hamm, 1983).

En este sentido, es interesante el rol de los lobistas que transitan por estos triángulos, son percibidos, no sólo como profesionales que realizan la representación del grupo de interés que los contrató, sino también como portadores de información técnica que puede tener una gran utilidad en los momentos de los debates. Por este motivo, ciertos lobistas ponen un fuerte acento en el intercambio de información y en la relación de cierta confianza que establecen con los miembros del triángulo de hierro, bajo el supuesto de que el suministro de ciertos insumos clave para la decisión, tiende a condicionar el resultado final de la misma. Hacer lobby no sería tanto “presionar” sino “suministrar” información clave (Browne, 1995, 1998; Ripley & Franklin, 1975).

En las comisiones parlamentarias existe una rutina de trabajo que regula el tipo de información que se puede tratar en el trabajo cotidiano. Por ello, los triángulos tienen tendencia a cierto intercambio controlado de información, que busca, apoyar las formas de ver la realidad que tienen sus distintos actores. También utilizan a la información como una forma de legitimar las decisiones que ya han tomado (Rhodes, 2008; Parsons, 2007; Sabatier, 2007).

En el momento de sopesar si las comunicaciones de tipo directas o indirectas son las que moldean el debate de la comisión, podemos decir que ambos tipos interactúan en el resultado final de la decisión. El eje no es tanto el tipo de comunicación sino la relevancia o impacto que dicha información ha tenido para algunos miembros de la comisión o del triángulo de hierro (Sabatier, 2007; Browne; 1995, 1998).

Si bien la literatura no es conclusiva, una parte de la evidencia señalaría que en el trabajo de las comisiones, las audiencias abiertas o los debates, son centrales en el momento de cambiar cierta percepción dominante. Por esa razón, el esfuerzo de ciertos lobistas estaría puesto en esos momentos clave (Hamm, 1983; Cerny, 2001).

## Críticas

Las críticas que se le han realizado al modelo de los triángulos de hierro tienen distintos alcances. Por un lado, se cuestiona que este enfoque es muy rígido porque los triángulos no siempre se mantienen tan “prolijos” en momentos en que una política pública empieza a ser cuestionada o debatida por la opinión pública. Cuando un tema “se prende fuego” empiezan a intervenir otros actores en ese dominio de políticas públicas y, en general, dicha incursión reconfigura el escenario sobre el cual existía una estructura previa (Sabatier, 2007; Parsons, 2007).

Otra crítica que se le realiza a la teoría de los triángulos de hierro es que por una cuestión del crecimiento de las empresas multinacionales, la globalización de las economías y una mayor disponibilidad de información por parte de las ONGs y la ciudadanía en general, los movimientos que hace un triángulo determinado, ya no son tan independientes de los que haga otro triángulo conexo (el modelo sostenía que eran autónomos). Por ejemplo, en el caso de la industria de la defensa norteamericana (si la tomamos como un triángulo) no sería tan independiente de lo que ocurra en el triángulo de la industria electrónica de dicho país. Con esto se demostraría que los triángulos no están cerrados a cierta influencia recíproca, porque todo el sistema se mueve tanto por variables endógenas como exógenas. También la globalización tiene su impacto en esta crítica, los triángulos de hierro no estarían solamente basados en un “dominio” local, dado que la internacionalización de la información y los intereses

lleva a que la localización de alguno de los vértices no sea tan clara y simple. Del mismo modo, podemos decir que la mayor interacción entre las burocracias estatales que exigen los procesos de globalización, plantea que en algunos casos, los vértices que corresponden a los funcionarios y a los parlamentarios no estén exclusivamente cerrados a la arena política local (Goodin *et al.*, 2008).

Creemos que los triángulos de hierro son -de alguna forma- una de las primeras constataciones de las redes sociales que enfatizan en la existencia de relaciones estables y duraderas entre ciertos componentes o integrantes de una estructura de políticas públicas. Serían una visión más cerrada, rudimentaria y jerárquica que las que surgirían décadas más tarde de la mano de las teorías de las redes de cuestiones o de las redes sociales (Mc Cool, 1995; Sabatier, 2007).

## *Conclusiones*

En políticas públicas la búsqueda de modelos que expliquen el comportamiento del fenómeno bajo estudio, es una necesidad científica concreta. Pero un modelo tiene una doble naturaleza, porque nos sirven para “iluminar” una parte de la realidad pero también nos “oculta” otra. Todo modelo implica enfatizar unos elementos o relaciones entre las cosas en detrimento de otros.

En los dos casos aquí analizados, en el modelo de los sub-gobiernos, se buscaba estudiar la participación de distintos actores en las políticas públicas, quiénes participan, con qué valores, objetivos y cuáles son los límites que la sociedad les pone a los distintos grupos. De alguna forma, esta percepción de una sociedad “más compleja” y fragmentada en distintos grupos sociales permite tener un mapa más claro de cómo se produce el fenómeno de la participación en políticas públicas. En relación al enfoque de los triángulos de hierro, la búsqueda se orientaba a explicar porqué hay grupos que aparecen más “estables” en cuanto a su participación pública. En el primer modelo, la participación aparecería como más fluida, mientras que en el segundo, se buscaría explicar la permanencia de determinados actores en un dominio de políticas públicas. Pero la permanencia no es constante, porque los triángulos mutan cuando hay cambios mayores en el esquema (políticos, económicos o técnicos) o cuando una cuestión “se prende fuego” e intervienen nuevos actores hasta que se logre un nuevo equilibrio.

La búsqueda de una estructura o un patrón organizativo en una política pública le permite al analista reducir los niveles de incertidumbre. Presuponer la existencia de una organización que pueda insertarse dentro de una organización mayor (por ejemplo el parlamento) o unir como si fuese una “red” distintos grupos entre distintas partes del sistema político (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, sociedad civil, etc.) nos permite tener una visión más flexible y coordinada de un fenómeno complejo. También una estructura puede ser percibida como un esqueleto, un esquema estable que le da cierta sustentabilidad a una organización o entidad mayor.

En las organizaciones modernas cohabitan diversas estructuras y los triángulos de hierro son un excelente ejemplo para demostrar cómo una estructura convive con otra estructura mayor (el sistema político o distintos subsistemas de políticas públicas).

Desde el punto de vista de cierta “circulación de las ideas científicas”, en el mundo de las políticas públicas, se observa que una teoría o modelo no termina desplazando a la teoría más vieja o anterior (como en la física), sino que existiría una cierta cohabitación entre ambos esquemas, si bien se utilizaría por momentos, una más que la otra. En políticas públicas, las viejas teorías no terminan de morir y las nuevas no terminan de reinar...

## Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Ediciones Miguel Angel Porrua; México.
- BROWNE, William P. (1995) *Cultivating Congress, Constituents, Issues and Interests in Agricultural Policymaking*. Lawrence University Press of Kansas, 295 pag.
- BROWNE, William P. (1998) *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*; Ed. Georgetown University Press, USA, 239 pag.
- CERNY, Phil (2001) "From Iron Triangles to Golden Pentangles,? Globalizing the Policy Process", *Global Governance*, Oct-Dec., p 397-410
- DAHL, Robert (1967) *Pluralist democracy in the United States: conflict and consent*; Rand McNally Editors; Chicago.
- DUVERGER, Maurice (1951) *Los partidos políticos*; México D.F: FCE (reeditado 2012).
- FREEMAN, J.L & STEVENS, J.P. (1987) "A theoretical and conceptual re-examination of subsystem politics", *Public Policy*, 21: 9-25.
- GOODIN, Robert; REIN, Martin & Michael MORAN (2008) *The Oxford Handbook of Public Policy*; Oxford University Press, New York, 983 pag.
- HAMM, Keith (1983): "Patterns of influence among committees, agencies and interest groups", *Legislative Studies Quarterly*, August, p. 379-426
- LEMIEUX, Vincent (2002) *L'étude des politiques publiques*, Presses de l'Université du Laval; Québec.
- LOWI, Theodore (1964) "How the farmers get what they want", *Reporter*, May: 34-6.
- LOWI, Theodore (1967) "The public philosophy: interest-group liberalism"; *The American political science review*; v. 61, no. 1 (March 1967), p. 5-24.
- MC COOL, Daniel (1995) *Public Policy Theories, Models and Concepts: an anthology*, Ed. Prentice Hall, New Jersey, 412 pages.

- MULLER, P. (2008) *Les politiques publiques*, Editions Montchrestien, Paris.
- PAL, Leslie A. (1992) *Public Policy Analysis: an introduction*, Ed. Nelson Canada, Toronto, 303 pag.
- PAL, Leslie A. (1997), *Beyond Policy Analysis; Public Issue Management in Turbulent Times*, Ed. International Thomson Publishing, Canada.
- PARETO, Vilfredo (1916), *Traité de Sociologie Générale*, Libraire Payot Editions, Paris-Lausanne.
- PARSONS, Wayne (2007) *Políticas Públicas*, Ed. Niño y Dávila; Madrid.
- RHODES, R.A.W. (2008) “Policy Network Analysis”, en GOODIN, Robert; REIN, Martin & Michael Moran; *The Oxford Handbook of Public Policy*; Oxford University Press, New York, 983 pag.
- RIPLEY, Randall B. & Grace FRANKLIN (1975) *Policy Making in the federal executive branch*; Ed. The Free Press, USA.
- ROCKEACH, Milton (1979) *Understanding Human Values: Individual and Societal*; The Free Press Collier Macmillan Editions, New York; 322 pag.
- SABATIER, Paul (2007) *Theories of The Policy Process*, Editorial Westview, Oxford.
- SUBIRATS, Joan (1992) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- THEODOLOU, Stella Z. y Matthew A. CAHN [Eds.] (1995) *Public policy: The essential readings*, Prentice Hall Editions; USA.
- TRUMAN, David (1951): *The governmental Process; Political interest and Public Opinion*, Ed. Knopf, USA.