



**Cuadernos de
Polipub.org**

**Nro. 15
Año 2014
ISSN 1853-5739**

De las anarquías organizacionales a las agendas de 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/>

De las anarquías organizacionales a las agendas de políticas públicas

Por: Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Tabla de contenidos

INTRODUCCIÓN.....	4
EL “CESTO DE RESIDUOS”	5
LAS ANARQUÍAS ORGANIZADAS.....	7
BUSCANDO UN ORDEN.....	10
LAS CUATRO CORRIENTES DEL “CESTO DE RESIDUOS”	10
LAS AGENDAS DE JOHN KINGDON.....	13
EL PORQUÉ DE LA AGENDA.....	13
LA CORRIENTE DE LOS PROBLEMAS.....	15
LA CORRIENTE DE LAS SOLUCIONES O PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	16
LA CORRIENTE DE LA POLÍTICA O EL JUEGO POLÍTICO.....	17
JUNTANDO LAS TRES CORRIENTES O LA “VENTANA DE OPORTUNIDAD”	17
IDEAS Y POLÍTICA.....	19
CONCLUSIONES.....	23
BIBLIOGRAFÍA.....	25

De las anarquías organizacionales a las agendas de políticas públicas

3

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. Es director de la Maestría en Administración Aplicada de la FCE_UNLZ.
Correo electrónico: aestevez@polipub.org

Resumen

La decisión pública es el producto de múltiples interacciones sociales que son posibles en un cierto contexto histórico. Por ello su resultado dependerá de tres corrientes relativamente autónomas, los problemas, las soluciones y la decisión política; tres elementos que se juntan cuando se abre una ventana de oportunidad. En este artículo repasamos el desarrollo histórico de este modelo que empieza en la teoría de las organizaciones y termina en el análisis de políticas públicas.

Palabras clave: cesto de residuos, anarquías organizacionales, agendas, políticas públicas, participación en políticas públicas, múltiples corrientes, Argentina

Abstract

Public decision is produced by multiple social interactions that are possible in a certain historical context. Therefore its result depends on three relatively independent streams, problems, solutions and policy decisions; three elements that come together when a window of opportunity opens. In this article we review the historical development of this model that begins on organization theory and ends in public policy analysis

Keywords: garbage can, organizational anarchy, agenda setting, public policy, public policy participation, multiple streams, Argentina

Introducción

El modelo de las agendas ha recorrido un largo camino en los estudios de políticas públicas. Aparece en los años 70 ligado a los estudios de la decisión en organizaciones complejas (universidades) y luego en los 80 se lo aplica concretamente en el ámbito de las políticas públicas de la mano de John Kingdon (1984). En la teoría de los sistemas, en los años 90, la tensión existente entre “orden y desorden” es tratada por la teoría del caos. Se sostenía que había sistemas de tres clases, estables, inestables y caóticos (que combina a los otros dos) y que en los sistemas del tercer tipo, el principio organizador era muy débil, por lo tanto pequeñas variaciones de algunas variables provocan efectos impensados en todo el conjunto.

En las ciencias sociales (Balandier, 1988) establece una relación entre el orden y el desorden como “necesarios” pues para establecer un “orden” hay que tomar como referencia un “desorden”. El gran problema de la teoría del caos para la teoría organizacional era la imprevisibilidad de ciertos fenómenos, para tratar con este problema existirían dos respuestas, una, buscar los patrones más usuales que pueden reconocerse dentro de ese desorden, o dos, introducir a la imprevisibilidad dentro del esquema de cálculo (Rouleau, 2011).

El modelo de las agendas o de las “múltiples corrientes” en políticas públicas (Kingdon, 1984), aparece como una forma de tratar con cierta imprevisibilidad de las políticas públicas. Por lo pronto veremos cómo comienza el modelo.

El “cesto de residuos”

Este modelo, comienza tomar forma en los años 70. En el texto de Cohen, March y Olsen de 1972 comienza a utilizarse la expresión “cesto de residuos” (*garbage can*) como una metáfora que hacía referencia al estudio de las condiciones en las cuales se desarrollaban ciertas decisiones colectivas. En este sentido, la referencia directa eran las organizaciones que muestran un cierto nivel de “anarquías organizadas” como según los autores serían las universidades y los gobiernos.

Una anarquía organizada; puede ser caracterizada como una organización que debe lidiar cotidianamente con ciertos niveles de desorganización y ambigüedad. Cohen, March y Olsen (1972) identifican a las universidades dentro de esta tipología.

En la teoría de las organizaciones de los años 70 se configuró claramente un movimiento teórico que pretendía explicar el comportamiento organizacional desde otros supuestos alternativos a los que estaban vigentes. El modelo que estaba vigente en la administración que era el de la racionalidad perfecta de inspiración positivista y luego postpositivista, que sostenía que la razón humana, si aplica los métodos científicos apropiados puede tomar las decisiones más racionales para cada problema. Todo problema es solucionable mediante la razón y el método científico, de acuerdo a los niveles tecnológicos que se disponga en cada época. Este modelo supone también que en la realidad existe un orden “inmanente” y que la tarea de la ciencia y la razón, es por lo tanto, descubrir las leyes generales que guían a estos fenómenos. Estas ideas trasladadas a la teoría de la organización dan como resultado la creencia en un “orden” en el cual se inserta nuestra organización (Rouleau, 2010).

Frente a este tipo de análisis surgen propuestas de pensar a las organizaciones no tanto como estructuras completamente ordenadas y racionales, sino como sistemas complejos que tiene un margen alto de ambigüedad y en los cuales la decisión dista de seguir un proceso completamente “racional y objetivo” (Rouleau, 2010; Denhardt, 2011).

La reflexión que se ha desarrollado frente a los contextos inciertos, hace siempre referencia a la incertidumbre como un factor que necesariamente debe ser disminuido para poder tomar decisiones correctas o construir organizaciones racionales. Por ello es necesario distinguir entre incertidumbre y ambigüedad. La incertidumbre es un fenómeno en el cual los actores que intervienen están lejos de tener seguridad respecto de las posibles decisiones que adopten. El decisor no tiene suficientes elementos como para clarificar las consecuencias positivas y negativas de su decisión, por lo tanto, según la teoría de la decisión, dicho estado indeseable se soluciona obteniendo más información, buscando mayores certezas respecto de los resultados y los componentes de nuestra decisión, etc. Entonces los niveles de incertidumbre se reducen de una forma indirectamente proporcional a la cantidad de información precisa disponible. (Kingdon, 1984, 1993).

No es el caso de la ambigüedad, que es un estado de cosas que no puede solucionarse mediante la simple obtención de mayor información. El decisor frente a una situación ambigua, busca más información y datos para clarificar su postura, pero observa que cuanto más información obtiene, los niveles de ambigüedad que enfrenta no se reducen, o peor aún, se incrementan (Kingdon, 1984, 1993).

La ambigüedad entonces, es un tema común en este tipo de organizaciones en las cuales la configuración puede encajar perfectamente como “anarquías organizadas”.

Las anarquías organizadas

En los estudios organizacionales de los 60, comienza poco a poco a instalarse otra visión de la racionalidad. Ya no se puede pretender en las organizaciones alcanzar una racionalidad de tipo perfecta (que evalúa todas las alternativas, consecuencias y costos posibles), sino que a lo sumo, se puede alcanzar una racionalidad limitada (que toma en consideración solo las alternativas más cercanas y no tan óptimas, sino satisfactorias). Esta corriente en lo que respecta a la decisión racional limitada, la inician James March y Herbert Simon (1958) en el campo de la sociología de las organizaciones y Charles Lindblom (1959) en los estudios de políticas públicas. Para los autores citados, en la decisión -tanto en las organizaciones como en políticas públicas- ya no hay que buscar la racionalidad perfecta porque es imposible alcanzarla, sino que hay que considerar cómo los actores deciden cotidianamente y la evidencia es clara cuando muestra que los decisores practican un modelo de racionalidad limitada que implica pocas comparaciones sucesivas y toman sus decisiones en base a una información imperfecta.

Otro elemento a tener en cuenta aquí es el aporte de Carl Weick (1976) quien popularizó la noción de “sistemas flojamente acoplados” (*loosely coupled systems*), es decir que habría estructuras que si bien pertenecen a un mismo conjunto, la relación que habría entre sus subcomponentes no es tan coordinada o sincronizada como se supondría. Por ello las distintas subunidades de un sistema complejo pueden darle distintas interpretaciones y soluciones a un problema determinado. Esto aumenta los niveles de ambigüedad que puede enfrentar un problema para una organización “débilmente acoplada”. Por ello, se torna muy importante, analizar mediante una comparación sistemática bajo qué condiciones se producen dichos acoplamientos organizacionales. En síntesis, la decisión pública, no sería entonces algo tan predecible, racionalizable y monolítico como se supondría, pero tampoco sería algo imposible de estudiar.

Siguiendo a Cohen, March y Olsen (1972), una anarquía organizada (toman como ejemplo a la universidad) puede ser caracterizada por los tres componentes siguientes:

1. Una fuerte ambigüedad en las preferencias de los actores, quienes tienen claras dificultades para establecer cuáles son los fines que desean y cuáles son sus objetivos. Las universidades, dada su complejidad, tienen objetivos contradictorios y a veces resulta muy difícil poder conciliarlos.
2. Una tecnología indeterminada para tratar con los problemas. En las organizaciones por tecnología se entiende al proceso que se le aplica a un problema o insumo para transformarlo en algún producto. Dada la complejidad organizacional de la universidad no todas las subunidades que la componen le aplican la misma tecnología a la resolución de un problema. Y lo mismo ocurre con los criterios para evaluar el resultado de la aplicación de una tecnología sobre un problema, varían absolutamente los criterios de éxito o fracaso entre las unidades académicas.
3. Una fluida participación en los procesos de decisión. En las universidades hay ciertos ámbitos de decisión en los cuales los participantes no permanecen estables y tienen una alta tasa de rotación. No siempre está decidiendo la misma gente y tampoco lo hace de la misma forma. Y por otro lado las fronteras organizacionales (al interior y al exterior) suelen también ser difusas.

Estas características son las que permitirían la caracterización de una organización como “anarquía organizada”. En esta figura entran perfectamente las universidades y posteriormente, se la extenderá hacia los gobiernos democráticos.

En el fondo, cuando consideramos las condiciones de una anarquía organizacional estamos haciendo referencia también a una característica de la decisión pública, la cual no siempre es tomada de la forma más racional posible (teniendo en cuenta todos los

elementos que interactúan), bajo una multiplicidad de valores y evaluaciones posibles y con una participación difusa y con cierto grado de renovación periódica¹.

En políticas públicas, estaríamos tratando casi permanentemente con anarquías organizadas. Es innegable que la decisión política muestra, la mayor parte del tiempo las tres condiciones que se especificaron más arriba. También debemos agregar que no siempre estamos frente a una contradicción, las políticas públicas no siempre están buscando su punto de equilibrio (como pretenderían obsesivamente ciertos economistas), es más, la idea de desequilibrio es casi permanente, por ello los modelos que se basan en el supuesto del equilibrio su poder explicativo, tendrían escasa utilidad en este aspecto. Lo mismo ocurre con la tensión entre orden y desorden.

Hay ciclos por los cuales las políticas públicas, de alguna forma, están siempre ordenándose y desordenándose, pero por otro lado, tampoco se puede afirmar que dicho desorden tiene alguna lógica y que es posible estudiarla. Buscando este objetivo, surgen los modelos del “cesto de residuos” (*garbage can*) o el modelo de las “corrientes múltiples” (*multiple streams model*), que suponen que si las anarquías organizadas o los sistemas débilmente acoplados (*loosely coupled systems*) tienen una parte “organizada”, se los puede estudiar de alguna forma científica al buscar los patrones de comportamiento recurrentes del conjunto.

¹ No estamos aquí defendiendo a una decisión de tipo tecnocrática y cerrada a la sociedad, sino que simplemente estamos reconociendo algunas características peculiares del proceso de decisión de una democracia medianamente participativa.

Buscando un orden

Entonces los modelos de decisión racional “perfecta” que se emplearían con precisión en las ciencias duras, no serían ya aplicables a las ciencias humanas que tuvieran que ver con las anarquías organizadas. La racionalidad limitada y el método de las comparaciones sucesivas, pasan a ser entonces el camino indicado para explicar la dinámica del “cesto de residuos”.

En relación a la expresión “cesto de residuos” –utilizadas por Cohen, March y Olsen en 1972- existen algunos analistas que sugirieron denominarlo “caja de herramientas” o “cajón del sastre” en donde se haría referencia a múltiples elementos que aguardan un momento para ser utilizados, a diferencia de la palabra “residuos” que connotaría una imagen de algo descartado definitivamente (Zahariadis, 2007).

Existe también una denominación alternativa para este modelo y es la de “múltiples corrientes” donde se pone el acento en la existencia de diversas corrientes que finalmente mediante un alineamiento por un cierto motivo, le dan forma a una política pública (Zahariadis, 2007; Sabatier, 2007).

Las cuatro corrientes del “cesto de residuos”

El estudio de Cohen, March y Olsen (1972) tenía como propósito explicar el proceso de las decisiones que se adoptan en medios que pudieran ser caracterizados como anarquías organizadas. Los autores para ver el desarrollo de su modelo realizaron una simulación matemática por computadora. Su intención era realizar un aporte al estudio de la toma de la decisión en el campo de la teoría de la decisión y de las organizaciones,

es decir, no es un modelo *estrictamente* concebido para el análisis de las políticas públicas.

En lo que respecta a los elementos del “cesto de residuos” (*garbage can*), Cohen, March y Olsen (1972), centran su atención en cuatro corrientes, a saber:

1. Los problemas: son las preocupaciones o situaciones insatisfactorias percibidas por los distintos grupos sociales, tanto al interior como al exterior de la organización. Pueden tener que ver con ideologías, estilos de vida, familia, frustraciones en el puesto de trabajo, relaciones de grupo, distribución del status en la organización, dinero, expectativas, etc. Todas estas situaciones insatisfactorias reclaman que se le presten atención con un cierto grado de urgencia (*problemas buscando soluciones*).
2. Las soluciones: son las distintas alternativas que la organización propone para intentar resolver sus diferentes problemas (*decisiones buscando solucionar problemas*).
3. Los participantes: son los distintos actores que intervienen en el fenómeno bajo análisis. Cabe señalar aquí, que por tratarse de una “anarquía organizada” la fluidez y rotación de esta participación es una condición a tener en cuenta (*decisores buscando realizar algún trabajo*).
4. Las oportunidades de decisión: son aquellas situaciones de la organización que demandan una decisión, es decir, hay momentos en que hay que tomar una determinación respecto de los diversos problemas; a saber, contratar gente, promover ciertas políticas, asignar ciertos recursos, asignar distintas responsabilidades laborales, etc. Es el hueco que luego intentará ser ocupado por una decisión (*evento o situación que permite alinear a los decisores, con la decisión para solucionar un problema*).

Estos cuatro componentes, tienen un desarrollo relativamente independiente entre sí, los problemas siguen su curso, las soluciones el propio, los participantes siguen en sus asuntos cotidianos y las oportunidades de decisión se desenvuelven con su dinámica propia. Pero en algún momento un problema “cobra relevancia” por una situación crítica, un plazo legal impostergable, o cualquier evento (interno o externo a la organización) que ocasiona que se produzca un alineamiento entre el problema, la decisión y los decisores.

Hasta aquí es evidente, que el modelo del “cesto de residuos” se transforma en antagónico de aquellas corrientes del pensamiento (la racionalidad perfecta) que creen que la decisión puede ser completamente planificada para solucionar de una forma ordenada los distintos problemas. A partir de aquí, la decisión no será tan planificada ni completamente racional. Comienza a aparecer un contexto que no es completamente predecible y una decisión que es construida por múltiples actores que no están dotados del mismo tipo de racionalidad, valores y expectativas. El modelo concluye aportando una visión alternativa y realista al modelo de la racionalidad perfecta (Zahariadis, 2007).

Las decisiones frecuentemente no solucionan los problemas, los transforman en otro tipo de inconvenientes que requieren nuevamente de una solución. Sostienen que el modelo del cesto de residuos no soluciona los problemas pero muestra las condiciones en las cuales se desarrollan ciertas decisiones en los contextos de anarquía organizada (Cohen et al., 1972).

Las agendas de John Kingdon

En la década del 80 John W. Kingdon (1984) publica el libro que termina por darle forma al modelo que originalmente habían pensado Cohen, March y Olsen (1972) para el ámbito de la teoría organizacional y lo aplica al estudio de las políticas públicas. Específicamente, el objetivo de Kingdon, era determinar cómo se armaba una agenda de políticas públicas por parte de un gobierno. Su gran aporte es justamente mostrar la dinámica de la agenda gubernamental.

La evidencia empírica a partir de la cual construye su modelo es un minucioso estudio de la agenda que siguieron 23 casos de las áreas de transporte y salud en el nivel federal de los Estados Unidos durante el período 1976-1980. Entrevistó en profundidad a 247 participantes de estas políticas (políticos, periodistas, académicos, burócratas, lobistas, miembros de ongs y miembros de grupos de interés). Aplicaba un cuestionario semiestructurado de 7 preguntas como una forma de ordenar sus respuestas (Kingdon, 1984).

El porqué de la agenda

Kingdon (1984, 1993) tomará a las agendas como una forma de comprender las políticas públicas, porque a partir de cómo los temas ingresan en las listas de prioridades se puede estudiar cómo se decide en el proceso político, tomando en cuenta las opciones que se le propusieron al problema.

Sostiene que el incrementalismo es la mejor forma de explicar el cambio en políticas públicas pero la agenda no procede de una forma incremental. Muchas veces los hechos ocupan un lugar en la agenda imprevisto o impensado respecto de algunos meses atrás. O se observan períodos de alta actividad o cambio de agenda mientras que otras veces, parece aquietarse. Entonces un buen modelo de fijación de agenda, debe buscar

comprender el cambio súbito, la complejidad de la decisión pública y los procesos confusos que tienen lugar en la realidad política (Kingdon, 1984, 1993).

Afirma que los gobiernos como las universidades, pueden ser incluidos en la definición de “anarquías organizadas” que tienen las grandes organizaciones, fragmentadas, dotadas de múltiples objetivos y que los participantes del juego no son siempre los mismos (lo mismo con quienes toman las decisiones). Por ello, en el modelo de Cohen, March y Olsen (1972) existen varias corrientes que son relativamente independientes la una de las otras, a saber, los problemas, las soluciones, los participantes y las oportunidades de elección. Kingdon (1984) simplifica este modelo y reduce las corrientes a tres, problemas, propuestas y la política (apunta al juego político).

Las tres corrientes se mueven con relativa independencia. Las propuestas se formulan cuando se está solucionando o no un problema; los problemas son reconocidos tengan o no una solución prevista, y la política sigue según su propia dinámica. Las tres corrientes se desarrollan con cierta normalidad hasta que hay algún evento que provoca su alineamiento y aquí ocurre el cambio de agenda. Un problema es reconocido, se le aplica una solución que está disponible y la política adopta esta decisión.

Una “ventana de oportunidad” se abre justamente cuando hay cambios en los factores que influyen la agenda². Existen actores que están atentos a estos cambios de agenda o apertura de ventanas para lograr influir sobre el proceso político. Aquí puede verse la idea del “emprendedor de políticas públicas”, personas que de alguna forma están atendiendo al cambio de condiciones “climáticas” que podrían permitir “filtrar” una cierta solución o decisión. Las ventanas de oportunidad se abren por cortos períodos y luego tienden a cerrarse, hasta que ocurra algún nuevo evento que la abra.

² A la agenda la influyen varios elementos, como ser, cambio de gobierno o administración, cambio interno en el gobierno, cambios en el humor o estado de ánimo de la opinión pública, campañas de los grupos de interés, eventos imprevistos, etc.

La corriente de los problemas

¿porqué cierta gente presta más atención a algunos problemas por sobre otros? Existen eventos imprevistos que hacen que ciertos problemas merezcan mayor atención que otros (una crisis, un desastre, un accidente, etc.).

Kingdon (1984, 1993) sostiene que se debe distinguir las condiciones de los problemas. Asocia las condiciones a los hechos (*por ejemplo: tengo cuatro dedos en una mano*), hecho que se transforma en un problema cuando se introduce la interpretación (*es algo insatisfactorio tener cuatro dedos en una mano*) y de allí surge el impulso o la necesidad (*tengo que hacer algo al respecto*). Estas condiciones o hechos se transforman en problemas cuando surge la convicción de que algo hay que hacer para solucionarlo. Un problema, implica -de alguna forma- creer que una condición insatisfactoria puede tener alguna solución. Las cosas que no tienen solución no pueden ser un problema.

En políticas públicas hay factores que están cambiando continuamente y eventos imprevistos, como un accidente o una crisis, que despiertan la necesidad en la opinión pública o en distintos sectores sociales, de hacer algo al respecto.

Es interesante observar cómo un problema merece un tratamiento distinto por parte del Estado cuando lo categorizamos de una forma diferente. Por ejemplo, el problema del consumo de drogas ilegales por una parte de la población de un país puede ser clasificado como un asunto de “seguridad pública”, por lo tanto el gobierno lo va a tratar con policías, jueces y cárceles; o puede ser encuadrado como una cuestión de “salud pública” y a por ello intervendrían médicos, asistentes sociales, sanitaristas y expertos en adicciones... Esto nos indica que en políticas públicas es importantísima la definición del problema o la cuestión, ya que de allí se desprende todo el tratamiento que el gobierno le dará al problema.

El Estado es una organización heterogénea y es muy probable que todo problema que ingresa en la agenda gubernamental sea abordado desde distintas agencias o ministerios. Lo que tenemos que considerar aquí es *cuál* es la definición o respuesta

“predominante” que desde el gobierno se le asigna a un problema en un momento determinado. Así como hay momentos en que la definición del problema está clara para el gobierno, puede haber momentos de transiciones, debates o discusiones en las cuales la problemática en cuestión (por ejemplo, el narcotráfico) no encaja o no responde a las soluciones que tradicionalmente se le adjudicaban (Kingdon, 1984, 1993).

En el juego político, hacer que la opinión pública perciba una situación o condición como un problema, es un gran logro político (por ejemplo, las desapariciones de personas en Argentina de la dictadura; la figura del hombre golpeador, la ludopatía, el aborto clandestino, la crisis habitacional, etc.).

La corriente de las soluciones o propuestas de políticas públicas

En torno a cualquier política pública existen múltiples “comunidades” o “pequeños grupos” (asesores, militantes, funcionarios, periodistas, académicos, ongs, religiosos, ciudadanos *atentos* que siguen un problema, etc.) y estos grupos producen ideas de cómo enfrentar un problema determinado. Pero estas ideas o propuestas van tomando forma en debates, crisis, cambios, transiciones, decisiones, participaciones, innovaciones, etc. Existiría una especie de “gran cuenco o sopa primigenia” en el cual las distintas ideas van interactuando o recombinando y terminan de tomar forma como propuesta o posición de un cierto grupo. Por momentos parece que no hay nada nuevo bajo el sol y por momentos se producen recombinaciones de ideas que cambian el panorama (Kingdon, 1984, 1993).

Una comunidad de políticas públicas puede tener múltiples ideas (se van depurando o recombinando en la sopa primigenia), pero en el corto o mediano plazo, terminan teniendo una lista “corta” de soluciones o propuestas. Siempre existe algún proceso de descarte o depuración de las ideas que puede responder a varios motivos; primero, que posean posibles de realizar, que funcionen, si existe la técnica apropiada para implementarlas, etc; segundo, si tienen un costo monetario aceptable; tercero, deben

ser aceptables –desde el punto de vista de los valores– para el público en general o para el “ciudadano atento”.

La corriente de la política o el juego político

Kingdon (1984, 1993) hace aquí una clara referencia al juego político y sostiene que tiene su propia dinámica. En la corriente política puede haber habido un cambio de Administración, cambios de alineamientos políticos en el congreso, cambios provocados por elecciones de mediano término, cambios en el humor de la opinión pública, realineamientos partidarios, o cambio de comportamiento de los grupos de interés.

El humor de la opinión pública por momentos favorece o desfavorece el activismo del gobierno o de otros grupos políticos. Y es el estado de ánimo o las percepciones de la opinión pública la que favorece o demanda que ciertos temas sean tratados y otros no. También se pueden generar movimientos políticos que arrasan todo lo que encuentran a su paso y la corriente política debe rápidamente interpretarlos para seguir “adaptándose a la ola” (como los derechos civiles en los 60 en EEUU, la demanda de retorno a la democracia en Argentina en 1983, la preocupación ambiental en los 90, etc.).

Juntando las tres corrientes o la “ventana de oportunidad”

La ventana de oportunidad se abre en la corriente de los problemas o en la de la política. Nunca se abre en las soluciones, porque son éstas justamente las respuestas que se pretende dar a alguna situación insatisfactoria. Cuando se abren en el juego político, muchas veces el problema no está tan claramente definido y ahí empieza la

lucha por definirlo según la ideología de los grupos intervinientes. Los políticos privilegian salidas arriesgadas si el beneficio es grande (Kingdon, 1984, 1993).

En políticas públicas existen “emprendedores”³ que aprovechan las circunstancias – cuando las perciben favorables- para impulsar sus propuestas favoritas ante un problema público. También estos emprendedores son los que se encargan en los tiempos “fríos” para su propuesta de mantenerla viva o resguardada hasta que llegue el momento apropiado y por ello, están siempre atentos a que se produzca el alineamiento del problema, con su solución y el apoyo de la corriente política (podemos usar aquí la imagen del surfista). La apertura de la ventana de oportunidad, son justamente esas condiciones que favorecen el alineamiento de los tres factores que especificamos (problema, solución y decisión política). Esta ventana permanece abierta un corto tiempo, a través del cual pueden pasar soluciones que antes no hubieran pasado (Kingdon, 1984, 1993).

Las ventanas pueden abrirse lentamente (por un paulatino cambio en las preferencias de la opinión pública) o por un cambio súbito que genera una crisis o un evento traumático en términos sociales (un accidente, catástrofe, terremoto, etc.). Por ejemplo, en la Segunda Guerra Mundial, el estado de ánimo de la opinión pública americana era contrario a la guerra, hasta que ocurrió el ataque japonés a Pearl Harbour y se abrió una ventana de oportunidad belicista.

³ El emprendedor de políticas públicas puede ser un individuo o grupo que tiene como objetivo influir en las decisiones públicas y que tiene un rol proactivo en el esquema. Es también quien interpreta las condiciones del contexto y protege o publicita su propuesta en los momentos en que considera que debe hacerlo. Entrará en acción cuando vea un cambio de humor en la opinión pública, un cambio político o cualquier otra señal de apertura de la ventana de oportunidad. La imagen del “surfista” es un excelente ejemplo para este caso; el “emprendedor de políticas públicas” debe estar equipado y atento a la espera de una buena ola, una vez que se identifica la apropiada (que lo pueda llevar lejos), buscará posicionarse con su tabla en la naciente misma y si sus maniobras fueron las apropiadas, el torrente lo llevará fácilmente hasta que se produzca la rompiente.

Dado que los cambios de agenda son generados en la corriente del juego político o en la de los problemas, las ventanas de oportunidad se abren por cortos tiempos (prevista o imprevistamente), razón por la cual los actores que están interesados en influir en políticas públicas deben desarrollar un aceitado sentido de la oportunidad. Por ejemplo, la crisis financiera del 2007 en EEUU le permitió al gobierno de Obama avanzar en regulaciones al sector financiero que no hubieran sido posibles antes. O en Argentina el caso del conscripto Carrasco, muerto en 1994 permitió la abolición del servicio militar obligatorio que era una fuerte herramienta de presión de las fuerzas armadas.

Cuando las tres corrientes se alinean, estamos en presencia de un tema importante en la agenda y generalmente se producen decisiones mayores y activas. Es importante tener en cuenta que el alineamiento de los tres factores se junten para que se produzca una política pública (Kingdon, 1984, 1993).

Ideas y política

El modelo de las “múltiples corrientes” nos muestra el grado de complejidad y el ciclo que tienen las políticas públicas. Existirían momentos de quietud y períodos de gran actividad, por ello es relevante analizar la relación entre las ideas y la política. Si bien el debate político tiene momentos de dudosa calidad, existen otros períodos en los cuales se producen grandes intercambios teóricos de gran nivel entre los distintos grupos y allí es cuando las ideas se van refinando y toman una dimensión completamente distinta a la que comenzaron. Por ello, Feigenbaum et al. (1998), señala que no es tan importante cuándo una idea nazca, sino cuando un grupo social la adopta como “útil o explicativa” para el debate, su ideología, su accionar o para la decisión pública.

En relación a la complejidad del proceso de la decisión pública, Allison (1988, p.9) toma como evidencia las palabras de John Fitzgerald Kennedy cuando reflexionaba sobre su experiencia:

“La esencia de la decisión última resulta impenetrable al observador –e incluso, con frecuencia al sujeto mismo de la decisión-. Siempre existirán oscuridades y enredos en el proceso de toma de decisiones... un proceso que es misterioso también para los que están íntimamente envueltos en él.”

Del párrafo anterior se desprende que en toda decisión, existen “zonas” que no pueden ser fácilmente comprendidas o explicadas por los modelos teóricos. Creemos que la intuición, el sentido de oportunidad, los sentimientos, traumas y otras percepciones varias, tienen algún peso en el momento de una decisión clave. ¿Se pueden ignorar los efectos de las experiencias personales traumáticas de los actores centrales de las políticas públicas? ¿son de poca importancia los efectos de las grandes crisis sobre las sociedades? ¿son insignificantes los aprendizajes que adquieren las organizaciones en momentos difíciles? Creemos que no, y por ello la explicación completa de una decisión pública tiene que tratar de comprender tanto su racionalidad como su costado “oscuro”. Ambos factores juegan en el resultado final de la decisión. Por eso los modelos de la racionalidad perfecta no encuentran un correlato sencillo en las políticas públicas (Lindblom, 1959).

Si nos referimos ahora a la tensión existente entre los “hechos” y las “leyes generales” que explican un fenómeno, es también una cuestión polémica. Es nuevamente Allison (1984, p. 9) quien expone en palabras de Alexis de Tocqueville una deliberación al respecto:

“Me he encontrado con hombres de letras que han escrito tratados de historia sin haber participado en los asuntos públicos, y con políticos que estaban preocupados por producir

los acontecimientos pero no por pensarlos. He observado que los primeros, siempre se inclinan a encontrar causas generales, y que los segundos, viviendo en medio de los hechos diarios carentes de conexión, tienden a imaginar que todo es atribuible a incidentes particulares y que los resortes que ellos dominan son, precisamente, los que mueven el mundo. Presumiblemente, ambos se engañan.”

Es esta reflexión Tocquevilleana se nos muestra claramente un dilema respecto de la explicación de la realidad, si son más importantes los “hechos” que las “explicaciones causales entre los fenómenos”, y el resultado es parejo, porque ambos aspectos influyen en las políticas públicas.

La relación entre ideas⁴ y política es fuerte... existen quienes creen que en política es más importante la gestión cotidiana, “manejar” ciertas cuestiones, “generar alianzas”, “controlar los votos”, “bloquear una iniciativa”, “tener el financiamiento necesario”, el manejo de las “agendas paralelas”⁵, etc.... pero la experiencia muestra que las ideas son tan importantes como la cuestión del “gerenciamiento político”. La argumentación, la discusión y el manejo de las evidencias e ideas son sumamente importantes si ocurren en el momento y lugar apropiado.

La importancia de las ideas es grande, dado que los grupos políticos recurren a analistas, académicos, teóricos a los efectos de tener mejores argumentos para el debate político. Esto no quiere decir que siempre ganen las mejores ideas o que no existan los intereses individuales. Simplemente, que las ideas son una parte importante del debate político. Representan valores, disvalores o explican como funcionan ciertas cosas. Si no

4 Por ideas entenderemos aquí a dos cosas: a) las metas o ideales de los distintos actores políticos, o b) la “teoría” que explica cómo funciona una cierta parte de la realidad (las relaciones causas-efectos).

5 En toda organización existen agendas “públicas” que son las que el público conoce y “paralelas” que son el listado de prioridades que tienen ciertos grupos más reducidos. Por ello muchas veces las prioridades enunciadas por las grandes organizaciones pueden tener una gran distancia a las prioridades de algunas de sus élites. Y existirán momentos y cuestiones en que ambas agendas coincidan y períodos en los que no.

fuesen importantes, quienes intervienen en el juego político, no invertirían cierto tiempo en ellas (Kingdon, 1984, 1993).

Pero las ideas y el interés individual del actor no pueden ser separadas por completo. Ambos influyen sobre los comportamientos porque crean significados de las cosas, los hechos y las acciones políticas. Y los significados afectan las acciones; un grupo político al intentar persuadir a la opinión pública también se “persuade” a si mismo. Pero las ideas por si solas no cambian la agenda; son necesarios los problemas, las soluciones y la decisión política. Las ideas necesitan ser “palanqueadas” con las condiciones del alineamiento de la ventana de oportunidad (Kingdon, 1984, 1993).

Conclusiones

El modelo del “cesto de residuos” (*garbage can*) surge en la década del 70 como un intento de explicar cómo se producía la decisión pública en las anarquías organizadas que eran las universidades. La intención de Cohen, March y Olsen (1972) pretendía encontrar un modelo de decisión fundado en la evidencia concreta. Este propósito es una continuidad de la línea teórica que buscaba separarse de la “racionalidad perfecta” (March y Simon, 1958; Linblom, 1959).

Años más tarde, Kingdon (1984) aplica el modelo precedente al estudio de las agendas en políticas públicas, de allí que cambia su nombre a “modelo de fijación de agenda” (*agenda setting model*). Al explicar cómo cambian las prioridades de la agenda pública estaríamos comprendiendo el porqué unos problemas pasan a ser más relevantes que otros y porqué la decisión adopta una solución determinada en detrimento de otras propuestas.

Es interesante destacar que los estudios de “agendas” fueron muy populares en la década del 80 y 90. Su gran aporte fue mostrar a la decisión como un hecho complejo que se producía cuando se alineaban tres corrientes que tenían cierta autonomía entre sí. Como consecuencia de esta postura, los estudios de políticas públicas se abrieron más a la idea de incertidumbre, desorden, ciclos políticos, distintos tipos de cambio, etc.

Con respecto a las críticas que se le formularon al modelo de las agendas o de las “múltiples corrientes”, podemos encontrar dos, que no se lo puede probar empíricamente de una forma clara y que la autonomía que les asigna a las tres corrientes es ilusoria (Zahariadis, 2007). Creemos que ambas críticas son relativizables, porque ni en las pretensiones del Cohen, March y Olsen (1972) ni en las

de Kingdon (1984) estaba expresada el propósito de construir “el único modelo científico posible” que explicara la decisión pública. Y en relación a la autonomía de las corrientes, encontramos exactamente la misma respuesta, la autonomía no es un hecho absoluto, pero hay que reconocer que la evidencia indica que no siempre las tres corrientes están conectadas.

Para finalizar este escrito, queremos hacerlo utilizando las palabras de un directivo del Banco Mundial que entrevistáramos en 1998 cuando comenzaban las fuertes críticas al organismo por los resultados de la reforma del Estado de los 90, que llevarían a revalorizar fuertemente la cuestión de las instituciones en políticas públicas:

“Por supuesto que siempre buscamos apegarnos a la mayor racionalidad posible en todas nuestras decisiones como organización... Pero tengo que reconocer que los resultados que obtenemos en nuestras intervenciones, nunca son lo que habíamos previsto... y que cuanto más queremos apegarnos a la decisión técnica pura, tenemos más problemas... Sinceramente, por momentos, es difícil creer que el comportamiento social sea encuadrable como continuamente racional...”

Para comprender la decisión pública en profundidad, es necesario tener en cuenta tanto la racionalidad de los actores como las dimensiones “blandas o subjetivas” que usualmente son dejadas de lado.

Bibliografía

- ALLISON, Graham T. (1988) *La esencia de la decisión: análisis de la crisis de los misiles de Cuba*; Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales, Argentina.
- BALANDIER, Georges (1988) *El desorden: la teoría del caos y las ciencias sociales; elogio de la fecundidad del movimiento*; Editorial Gedisa, Barcelona.
- COHEN, Michael; MARCH, James G. Y Johan P. OLSEN (1972) "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, pp. 1-25, Marzo; 1972.
- DENHARDT, Robert B. (2011) *Theories of Public Organization*; Ed. Wadsworth Cenage Learning, Boston.
- FEIGENBAUM, Harvey, HENIG, Jeffrey y HAMNETT, Chris (1998) *Shrinking the State: The political underpinnings of privatization*, Cambridge University Press, Boston.
- KINGDON, John W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Harper Collins Editions, New York, 1984.
- KINGDON, John W. (1993) "How does issues get on public policy agenda?"; WILSON, William Julius (eds); *Sociology and the Public Agenda*, Sage Editions, Thousand Oaks, 391 pag. Disponible en internet en: http://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=CxN1AwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA40&dq=john+w+kingdon+agendas&ots=ySDn2xLqeg&sig=s5Ba_gsa7hNH5NpJ_1nBtTHiPw#v=onepage&q=john%20w%20kingdon%20agendas&f=false
- LINDBLOM, Charles (1959) "The science of muddling through", *Public Administration Review, ASPA, Nro. 19. Pp. 79-88.*
- MARCH, James G. y Herbert SIMON (1958) *Organizations*, Ed. Willey, Massachussets.
- ROULEAU, Linda (2010) *Théories des organisations: approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*; Presses de l'Université du Québec, Canada.
- WEICK, Karl E. (1976) "Educational organizations as loosely coupled systems", *Administration Science Quarterly*, Vol. 21, pp. 1-19.
- ZAHARIADIS, Nikolaos (2007) "The multiple streams framework", en, SABATIER, Paul A.; *Theories of the policy process*, Westview Press, California.