



**Cuadernos de
Polipub.org**

**Nro. 6
Año 2011
ISSN 1853-5739**

¿Cuáles son los enfoques que explican el juego de los actores en el proceso de las políticas públicas?

André Picard

Polipub.org

Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas

Av. Cabildo 714 piso 12 oficina 61 (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:

Cabildo 747 - piso 12° (CP1426), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Correo electrónico:

Info@polipub.org

Página web:

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

¿Cuáles son los enfoques que explican el juego de los actores en el proceso de las políticas públicas?

Por André Picard

Tabla de contenidos

Introducción	3
Terminología	3
Ambigüedad	5
Dificultad para clasificar los enfoques	5
1. Clasificación basada en referencias paradigmáticas	6
2. Clasificación basada en referencias metodológicas	7
3. Clasificación basada en distintas orientaciones	7
4. Clasificación basada en referencias relativas a disciplinas	7
Algunos enfoques explicativos respecto al juego de los actores	8
1. Enfoques sobre temas individualizados	9
2. Enfoques integradores ampliados	12
Comentarios	15
1. Con respecto al enfoque de las coaliciones defensoras	17
Conclusión	18
Referencias bibliográficas	18

¿Cuáles son los enfoques que explican el juego de los actores en el proceso de las políticas públicas?¹

Por André Picard, PhD

Resumen El presente trabajo, expone diversos enfoques de estudio del campo de las políticas públicas. Realizando una descripción de los diferentes marcos, se resumen sus principales aspectos, términos y dificultades del campo, no sólo teóricas sino también terminológicas.

Palabras clave análisis de políticas públicas – juego de actores – Estado – paradigmas teóricos en políticas públicas

Introducción

Los procesos de las políticas públicas constituyen un campo complejo y diversificado. La disciplina que se ocupa de describir su naturaleza, los mecanismos y los efectos reflejan estas características ya que exige una adaptación para alcanzar sus objetivos. No podemos pretender aquí realizar un análisis completo ya que se trata de un ámbito muy técnico y lleno de controversias. En primer lugar, vamos a abordar la terminología del problema que nos ocupa. Luego intentaremos aclarar algunas dificultades. Analizaremos rápidamente los enfoques para luego detenernos en algunos de ellos.

Terminología

Podemos definir las **políticas públicas** como « acciones gubernamentales destinadas a regular situaciones conflictivas o que pueden crear conflictos dentro de una colectividad o entre colectividades. » (Bélanger y Lemieux, 1996, p. 287). Estos procesos de regulación pueden ser guiados « por normas [...] en donde la distribución de los recursos, en una

¹ El presente artículo constituye una sección del examen doctoral del autor, presentado en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de la Universidad de Quebec, Canadá, el 23 de mayo de 2001. Actuaron como jurados los Dres. Luc Benier, Richard Marceau y Jean Turgeon.

colectividad o entre colectividades, se considera como no conforme a dichas normas» (Lemieux, 1995; Lemieux, 1999, p. 101). Una definición sistémica de las políticas públicas las muestra como « un sistema de acción » que puede explicarse a través de « sus entornos, sus finalidades, actividades y estructuras, el concepto de evolución destaca que este sistema se transforma » en el tiempo (Lemieux, 1995, p. 7).

La noción de « **procesos de políticas públicas** » se centra fundamentalmente en la acción. Se entiende por procesos de políticas públicas la forma en que fueron definidos los problemas como problemas políticos, como soluciones que elabora e implementa el gobierno para resolver problemas, como el impacto de estas supuestas soluciones y finalmente la revisión de estas soluciones (Sabatier, 1996, p. 101).

Estos procesos desarrollados por personas o grupos de personas se pueden abordar según una segmentación espacio-temporal de los problemas y sus posibles soluciones, es decir desde un ángulo *sincrónico o transversal*, o desde un ángulo *diacrónico o longitudinal*, o de manera *sincrónica/transversal* y *diacrónica/longitudinal al mismo tiempo*. El ángulo *sincrónico o transversal* analiza los elementos coexistentes de las políticas públicas en distintos lugares, o también aborda distintos procesos en un mismo lugar. Se pone el acento en la amplitud, la intensidad o la gravedad de los problemas o bien en la magnitud de las soluciones (por ej: Hofferbert y Budge, 1996). El ángulo *diacrónico o longitudinal* permite hacer un seguimiento de estos mismos elementos de las políticas públicas dentro de un período determinado. Entonces se pone el acento en la evolución de los problemas o características durables de las soluciones (ex. Bernier, 1996).

Los **participantes** que se involucran en los procesos de políticas públicas son personas que están dentro de los aparatos administrativos y gubernamentales (Ej.: estudio sobre la administración pública canadiense, Aucoin y Bakvis, 1988), o fuera de los aparatos administrativos y gubernamentales (ej.: estudio sobre seis responsables de políticas públicas de Minnesota, Roberts y King, 1996). Los procesos de las políticas públicas se pueden abordar, además, considerando a los actores que están dentro y fuera de los aparatos administrativos gubernamentales (ej.: el proyecto de desarrollo de la mano de obra, Pressman y Wildavsky, 1973 y 1984).

El **juego de los actores** se puede definir como el conjunto de acciones que los participantes o grupos de participantes deciden adoptar, y/ o que adoptan, y/o que deciden no adoptar en relación a los distintos procesos de las políticas públicas.

Explicar el juego de los actores puede resultar más difícil de lo que parece. Hay que hacer una diferencia entre *explicar* y *describir*. La mayoría de los análisis de los procesos de las políticas públicas son descriptivos (Ej.: los que se fundan en el modelo de las etapas de Jones, 1970). En efecto, la descripción del juego de los actores no actualiza las relaciones de causalidad entre los componentes de los procesos de las políticas públicas, aunque

esta búsqueda de las relaciones causales sea necesaria. Explicar el juego de los actores no solo significa interpretarlo. Por el contrario, una descripción detallada dentro de un contexto claro se puede parecer a una explicación aceptable para un estudio de carácter científico. Todo depende, según las técnicas de análisis disponibles en determinadas épocas, si buscamos resolver un problema y describir el juego de los actores respondiendo a preguntas como: « ¿Cómo? » y / o « ¿Porqué? ». Como vemos el término « Explicar » puede adquirir distintos sentidos en materia de análisis de procesos de las políticas públicas. Diremos que este término no es específico y debemos aclarar el sentido que queremos darle.

Ambigüedad

La pregunta que nos motiva encierra otra expresión que tampoco es clara en el contexto del análisis de los procesos de las políticas públicas, y resulta ambigua. En efecto, la expresión « grandes enfoques de análisis » no hace referencia a un concepto determinado en materia de análisis y gestión de las políticas públicas. También nos podríamos preguntar en qué dimensión o perspectiva de análisis debe situarse el analista para explicar el juego de los actores a partir de un « gran enfoque ». Puede tratarse de una perspectiva amplia, como las perspectivas sociológica, económica y psicológica. Por otra parte, puede ser una perspectiva más reducida, como el enfoque llamado « corrientes múltiples » (Kingdon, 1984; Zahariadis, 1999), o bien la teoría estructural de las coaliciones (Lemieux, 1998), o también el marco de la coalición defensora (ACF de Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, 1999).

La ambigüedad de la expresión « grandes enfoques » plantea un problema de interpretación que hay que aclarar. Para lograrlo es necesario abordar los distintos enfoques de análisis de las políticas públicas para identificar a los que podemos considerar « grandes ». Además, es necesario opinar sobre algunos enfoques para poder identificar a los que podemos llamar « grandes ». Finalmente, sería útil clasificar los enfoques, sus semejanzas y diferencias para lograr separar aquellos que podemos clasificar como « grandes ». Sin embargo, una clasificación que haría posible identificar los « grandes enfoques » encierra varios problemas.

Dificultad para clasificar los enfoques

Hoy no existe un modelo único de clasificación de los enfoques que se utilizan para el análisis de las políticas públicas como tampoco existe un modelo más importante de clasificación de los enfoques utilizados en ese ámbito. No existe una monografía que responda directamente a la pregunta planteada. En realidad, aún Parsons (1995) resulta

difícil de recortar en función de la pregunta planteada por nuestro artículo. Plantearemos algunas hipótesis en relación a las clasificaciones con el fin de presentar algunos enfoques cuyas dimensiones sean más o menos « grandes », que puedan explicar el juego de los actores en los procesos de las políticas públicas.

1. Clasificación basada en referencias paradigmáticas

Una primera clasificación de los enfoques de análisis de las políticas públicas podría centrarse en **referencias paradigmáticas**, como el positivismo, el neopositivismo, o el constructivismo (Barreau, 1992; Chalmers, 1987; Kuhn, 1983; Kremer-Marietti, 1994; Le Moigne, 1995; Lyotard, 1979; Omnès, 1994; Stengers, 1995; White, 1999). La pregunta que nos hacemos es si un « gran enfoque » debería entrar dentro de un solo paradigma. Varios investigadores y especialistas responden que sí.

Por ejemplo, Rockman (2000) que se dedicó a estudiar a los actores dentro del aparato administrativo y gubernamental, sostiene que la argumentación teórica, en el sentido post-moderno no tiene nada que ver con la confirmación empírica como tal ya que esta manera de teorizar se reduce a opiniones que no pueden ser probadas. Para él, una teoría pre-empírica o empírica debe mostrar cómo funcionan las cosas. Sostiene que el trabajo científico sólo se realiza a través de la comprobación de la realidad gracias a normas de procedimiento y que la ciencia exige las leyes de la evidencia (Rockman, 2000).

Por el contrario, para otros autores como De Leon y Steelman (2000), el valor de un enfoque no radica en el criterio de predicción que defienden los positivistas, criterio en el que insiste también Sabatier (Sabatier, 1999b). El hecho de poner el acento en algunas teorías específicas puede llevar a definir un problema con demasiada estrechez e impedir una integración de conocimientos interdisciplinarios. Para ellos, los análisis cuantitativos que destacan el conjunto de datos asociados y los resultados universales pueden parecer reduccionistas frente a los valores y desafíos que algunas poblaciones consideran importantes (De Leon y Steelman, 2000, p. 165). Además, si queremos reproducir los criterios de cientificidad de las ciencias sociales y de las ciencias del análisis de las políticas públicas, en base a los de las ciencias de la naturaleza, debemos considerar que el criterio de predicción no constituye en sí mismo una norma fundamental del conocimiento científico (Prigogine, 1993).

La clasificación de los enfoques de análisis en función de las orientaciones paradigmáticas parece inadecuada para identificar a los « grandes enfoques » en el análisis de los procesos de las políticas públicas.

2. Clasificación basada en referencias metodológicas

La segunda clasificación de los enfoques de análisis de las políticas públicas se basa en el tipo de método utilizado para determinar la validez general y hasta la « magnitud ». Al igual que en la pertenencia paradigmática, nos situamos en la pelea entre los métodos cuantitativos y los métodos cualitativos. La primera pregunta que nos planteamos es saber si debemos excluir los « grandes enfoques», aquellos que no utilizan datos cifrados. Otro punto relativo a la superioridad y al valor de un método en particular tiene que ver con el procedimiento deductivo que se opone al procedimiento inductivo. Lo que podemos plantear es si el procedimiento deductivo, con los procesos de verificación de hipótesis, otorgan más validez a los resultados que en el caso del método inductivo.

Como varios estudios de análisis de los procesos de políticas públicas dieron como resultado una importante recopilación de conocimientos positivos y normativos a partir de métodos inductivos (ver Pressman y Wildavsky, 1973 y 1984; Mazmanian y Sabatier, 1983/1989), podemos deducir que no son los métodos los que determinan si se trata de un « gran enfoque».

3. Clasificación basada en distintas orientaciones

El sentido común nos dice que no podemos considerar un enfoque como « grande » solo en función del sector de actividad de las políticas públicas (como las políticas de salud, de transporte, de medio ambiente, de cultura, de educación, etc.). Un enfoque tampoco puede superar al resto porque se lo atribuye a grupos de actores (teorías de elites, grupos de interés, clases sociales, etc.).

4. Clasificación basada en referencias relativas a disciplinas

Distintas disciplinas ayudan a delimitar algunos aspectos de los procesos de políticas públicas (administración, antropología, derecho, economía, educación, filosofía, psicología, ciencias de la salud, ciencias políticas, sociología). Entre estas disciplinas existen distintas subdivisiones dentro de las que se desarrollaron enfoques específicos en materia de análisis del comportamiento de actores involucrados en los procesos de las políticas públicas.

En el ámbito de la economía se elaboró la *teoría de juegos* y el *Public choice* sobre los que volveremos más adelante. En el ámbito de la psicología Herbert Simon (1947) acudió a sus conocimientos de psicología cognitiva para formular hipótesis sobre la racionalidad limitada: 1) los actores dentro de las organizaciones administrativas solo tienen información incompleta y fraccionada (no relacionada); 2) Están limitados en cuanto a su capacidad de atención; 3) También están limitados en su capacidad de anticipar las consecuencias de las acciones. Tendremos la oportunidad de volver sobre este tema de la explicación del juego de los actores.

El psicoanálisis es otra disciplina que permitió a algunos autores desarrollar descripciones y explicaciones relativas al juego de los actores. Mencionemos a Lasswell (1930) que, inspirado en el pensamiento freudiano, propuso una clasificación de los actores políticos (el agitador, el administrador y teorizante) que se funda en una ecuación del desarrollo de la personalidad política: $p\} d\} r = P$ (p : motivos privados; d : desplazamiento a objetos públicos; r : racionalización por el individuo en términos de interés público; P : el hombre político).

La ciencia política también fue útil para varios enfoques utilizados en el análisis de políticas públicas. Por ejemplo, el enfoque sistémico aborda por sí solo y relacionando unos con otros, los factores relativos al medio ambiente, a las finalidades, a las actividades, a las estructuras y a la evolución de esos factores. (Le Moigne, 1984). Y el análisis estructural, que trata sobre los vínculos entre los participantes que se involucran en los procesos de las políticas públicas, profundiza un aspecto específico del enfoque sistémico (Lemieux, 1999).

Algunos enfoques explicativos respecto al juego de los actores

En esta parte de nuestra respuesta, vamos a detenernos en los recursos epistemológicos y clasificatorios para presentar los enfoques que habíamos dividido en dos categorías, sin pretender que estos constituyan lo que podríamos llamar « grandes enfoques » de análisis de procesos de las políticas públicas. Llamaremos a estas dos categorías « enfoques de temas particularizados » y « enfoques integradores ampliados ». Planteamos que los « temas particularizados » muestran en profundidad un elemento específico que participa activamente en los procesos de las políticas públicas, o que forma parte de alguna manera del juego de los actores. Los « enfoques integradores ampliados », presentan por su parte a los procesos de políticas públicas y al juego de los actores como resultado de un conjunto relativamente amplio y diversificado de fuentes, influencias y / o métodos de investigación.

1. Enfoques sobre temas individualizados

Los temas individualizados que elegimos en forma arbitraria para tratar en esta parte se relacionan con el comportamiento económico, la racionalidad limitada, la implementación (*implementation*) de las políticas públicas y el juego de los actores dentro de las coaliciones.

1.1. Enfoques derivados del análisis del comportamiento económico

La teoría de juegos fue creada por Von Neumann y Morgenstern (1944). Se efectuaron dentro de laboratorio varias experiencias a partir de este enfoque para tratar de determinar los factores de comportamiento. Por ejemplo, el dilema del prisionero tiende a demostrar que no se puede lograr un umbral óptimo de bienestar cuando se persiguen intereses estrictamente personales (Kollock, 1998). Otras explicaciones de carácter socio económico sobre el comportamiento de la gente con incidencia en la colectividad como las posiciones negativas se elaboran dentro de los juegos llamados « de suma nula» (Rasmusen, 1989). La teoría de los juegos tuvo impacto en una corriente de estudios dedicada al comportamiento de los individuos involucrados en los procesos de las políticas públicas que se agrupan en alianzas o coaliciones.

Los partidarios del *Public choice* presentaron tres críticas sobre el juego de actores involucrados en los procesos de políticas públicas: 1) los partidos políticos hacen muchas promesas para que los voten; 2) una vez que los votan, los políticos sacrifican acciones destinadas al bienestar de la población para mantenerse en el poder; y 3) los funcionarios atienden directa o indirectamente sus propios intereses en vez de atender los intereses públicos. Las nociones principales del *Public choice* se relacionan con el interés personal, el individualismo y los intercambios. Dentro del *Public choice*, Buchanan (1958) denunció el fracaso de las finanzas públicas. Tullock (1965) ilustró cómo los funcionarios tienden a privilegiar sus intereses. Downs (1957 y 1967) formuló numerosas leyes organizacionales a partir de postulados según los cuales las distintas motivaciones corresponden a distintos tipos de funcionarios. Niskanen (1971) se alejó del tema desarrollado por Downs y se mantuvo cercano a la economía neo-clásica. Sostuvo que los participantes buscan maximizar el crecimiento de su organización así como el del presupuesto relacionado ya que obtienen beneficios personales de este aumento del presupuesto.

1.2. *Un enfoque basado en la racionalidad limitada*

Herbert Simon (1947) reconoce haber profundizado en los trabajos del psicólogo Edward Tolman (1932) una fuente de inspiración sobre el comportamiento de la gente y su motivación en el trabajo. Su teoría de la racionalidad limitada nació con su tesis de doctorado (Simon, 1947). Le permitió mostrar la falta de información y el carácter dispar de la información disponible para los miembros de distinto rango de las organizaciones. Destacó los problemas de ineficiencia inherente al carácter rutinario de ciertas tareas, ineficiencia exacerbada por estructuras administrativas inadecuadas. También documentó los problemas estructurales y conflictivos relativos a la delimitación de las jurisdicciones y responsabilidades de distintos sectores de las organizaciones. Simon desarrolló su tesis para incluir propuestas que permitan a las organizaciones compensar de varias formas las falencias en el comportamiento de sus miembros, como por ejemplo, considerando la **transmisión adecuada de la información pertinente** como una herramienta fundamental de coordinación y desarrollo organizacional (Simon, 1958, 1975; March et Simon, 1958; Rockman, 2000).

La racionalidad limitada constituye una de las fuentes del institucionalismo planteado por un colaborador de Herbert Simon, James March (March y Olsen, 1983, 1989, 1995) que se unió a Michael D. Cohen y a Johan P. Olsen para inventar el modelo llamado « Tarro de basura » (Cohen, March y Olsen, 1972; Atkinson y Powers, 1987; Padgett, 1980). Estos autores criticaron la incertidumbre que rodea a las organizaciones que tienen estructuras y costumbres rutinarias; demostraron que los procesos organizacionales constituyen, por cierto, una forma de enfrentar la complejidad, pero que algunos de estos procesos generan sus propias patologías (Rockman, 2000).

La corriente de investigación sobre la racionalidad limitada solo importa para la teoría de las organizaciones. Involucra directamente a la implementación de políticas públicas a través del estudio del comportamiento de los actores que forman parte del aparato administrativo y gubernamental. Tuvo un fuerte impacto sobre el conocimiento ligado al análisis de las políticas públicas, especialmente a través de los estudios relativos a la implementación de políticas públicas desarrollados en los años 1970 y 1980 (ex.: Pressman y Wildavsky, 1973/1984; Mazmanian y Sabatier, 1983/1989).

1.3. *Enfoques basados en la implementación*

Los estudios sobre la implementación de políticas y programas públicos se multiplicaron en los años 1970 y 1980. Estos estudios tienen que ver con una de las grandes etapas que

Jones (1970) presentó con respecto a las políticas públicas (emergencia, formulación, adopción, implementación, evaluación). Se trata probablemente de un « gran enfoque » que logró reunir muchos conocimientos positivos y normativos en varios sectores de actividad de las políticas públicas. A través de este enfoque Pressman y Wildavsky (1973/1984) describieron la dilapidación vergonzosa de recursos que es el resultado de la falta de coordinación entre los actores gubernamentales y los actores del medio a la hora de implementar ciertos programas. Demostraron la necesidad de circunscribir un problema antes de elegir las soluciones más eficientes y adaptadas para resolverlo.

Mazmanian y Sabatier (1983/1989) elaboraron un sistema para analizar la etapa de implementación que se basa en seis principios: 1) los objetivos deben estar lo suficientemente claros para poder obtener el apoyo legal; 2) Se deben definir con claridad las relaciones de causalidad entre los distintos elementos del problema; 3) las estructuras de la implementación deben ser de tal forma que se pueda obligar a los responsables de la implementación a realizar un trabajo adecuado ; 4) los organizadores, hábiles y motivados deben tener un cierto margen de iniciativa personal orientada al éxito de la implementación.; 5) se debe garantizar el respaldo de los grupos interesados así como el de las instancias legislativas y ejecutivas; 6) hay que contar con una cierta estabilidad de los parámetros contextuales para evitar la pérdida del apoyo legal necesario y lograr un contexto en el que hayan cambiado sustancialmente las relaciones de causalidad. Sabatier abandonó este enfoque para profundizar en los distintos tipos de aprendizajes que tienen los actores involucrados en los procesos de políticas públicas y para describir mejor los comportamientos « normales » de los individuos unidos para hacer valer sus intereses.

1.4. Enfoques sobre los juegos de los actores dentro de las coaliciones

Los estudios sobre las coaliciones trataron, en primer lugar, sobre las coaliciones gubernamentales (Ej.: Covell, 1991) luego sobre las coaliciones relativas a las políticas públicas (Lemieux, 1998). Estos estudios provienen de los trabajos de Von Neumann y Morgenstern (1944) sobre la teoría de los juegos de las que hablamos anteriormente. Caplow (1956, 1968) demostró que los actores forman coaliciones para tratar de dominar la mayor cantidad posible de integrantes. Gamson (1961) mostró cuán diferentes podrían ser los intereses verdaderos de los actores que se reúnen para un objetivo común. Este autor también consideró los beneficios que persiguen las personas que adhieren a las coaliciones como un factor importante que se agrega al factor de los recursos disponibles. Es el primero que consideró el parámetro relacionado con el nivel de decisión que hay que alcanzar como factor importante para el éxito de las coaliciones (Lemieux, 1998).

Por su parte, Lemieux (1998) aborda las coaliciones a partir de la base que todos los sistemas de organización social tienen tres dimensiones: los vínculos de pertenencia, las transacciones y la apropiación, y los controles y las regulaciones. Identifica cuatro parámetros (afinidades ideológicas, los beneficios que se persiguen, los recursos disponibles y un nivel de decisión a alcanzar) que sitúa en cuatro ámbitos: 1) « la estructuración interna del poder, que debe tomar la forma de una red o una cuasi - red » ; 2) « las relaciones entre los vínculos internos y externos » ; 3) « las contribuciones y beneficios inherentes a las coaliciones » ; y 4) « el logro del nivel adecuado de preponderancia » (Lemieux, 1998). Hecho esto, Lemieux (1998) explica el juego grupal de los actores de los procesos de las políticas públicas desde una perspectiva estructural y sistémica, se considera a la estructura como un elemento necesario del sistema social.

2. Enfoques integradores ampliados

Los enfoques integradores ampliados que elegimos tratar en forma arbitraria en esta sección, incluyen el enfoque de las corrientes múltiples, el análisis estructural, el enfoque de la « elección racional institucional » y el marco de la coalición defensora (*Advocacy Coalition Framework*).

2.1. El enfoque de las corrientes múltiples

Kingdon propuso un enfoque que incluía una amplia observación de las comunidades interesadas por las políticas públicas. Su originalidad se debe a la combinación especial que hizo de distintas variables: la corriente de los problemas (*problem stream*), la corriente de las prioridades (*priorities*), la corriente de las soluciones políticas (*policy stream*), la corriente de los actores políticos (*political stream*), y el marco de oportunidad. A pesar del particular interés que Sabatier brinda a este enfoque (Sabatier, 1996; Sabatier y Schlager, 2000), este modelo descriptivo del juego de los actores alrededor del proceso de organizar ciertas políticas públicas llama la atención por el lugar de privilegio que ocupa el azar. Es evidente que se debería brindar mayor precisión sobre los mecanismos del marco de oportunidad, prestar más atención a la democracia y a la función de las instancias legales y judiciales, y que se debería considerar las diferencias entre los países (Sabatier, 1996).

2.2. *El análisis estructural*

El análisis estructural nace del estructuralismo que plantea que la comprensión de un hecho u objeto debe remitir a la globalidad de sus componentes, es decir que el conocimiento exige que se perciba a un objeto en su totalidad y en función de las estructuras de esa totalidad. El estructuralismo se encuentra en varias disciplinas, especialmente: en antropología con los trabajos de Claude Lévi-Strauss (1958), en lingüística con los trabajos de Roman Jakobson (1963), en el psicoanálisis con el enfoque de Jacques Lacan (1966), para quien el inconsciente se estructura como el lenguaje, y en psicología con los trabajos de Jean Piaget sobre la estructuración de los estadios de desarrollo y aprendizaje (Piaget, 1970).

Para Lemieux (1999), la adhesión al concepto estructural se caracteriza por tener 3 niveles distintos. El primer nivel es el de las interpretaciones estructurales que no consideran la formalización y se basan más en las diferencias que en las afinidades. El segundo nivel es el del estudio sistemático de los componentes o elementos y sus relaciones. Este método se caracteriza por recurrir a gráficos y el método proviene de las matemáticas del álgebra moderna. (Flament, 1968; Roy, 1969). El tercer nivel consiste en construir modelos estructurales para ilustrar los principios de organización de las relaciones enunciadas (Lemieux, 1999). Consideremos que también podemos descubrir una ausencia de relación entre los actores.

Las estructuraciones que fueron descubiertas deberían responder a ciertos principios. Así, el principio de *grupabilidad* muestra la reunión o el acople de actores según los tipos de afinidades. Ilustra una propiedad de los vínculos. El principio de *equilibrio* sugiere la tendencia de una situación de volver a su estado normal cuando surgen excepciones con respecto al principio de *grupabilidad*. El tercer principio, principio de *coordinación*, hace referencia a las posibilidades que tienen los que representan la autoridad de reunirse, a través de sus conexiones con los demás miembros de su comunidad.

El método de los grafos permite establecer relaciones entre los vértices: « Se puede llamar *conexión* a un camino entre dos vértices, la *bi conexión* se refiere a caminos en ambos sentidos, y la *uni conexión* a un camino en un solo sentido. Un actor social que tiene la propiedad de ser una raíz puede llamarse *transconector* » (Lemieux, 1999, p. 20). La conectividad está asociada a procesos de controles. Ésta puede tomar distintos aspectos. De esta forma, se establece una *conectividad fuerte* cuando dos caminos unen en ambos sentidos los dos vértices. Una *conectividad semi-fuerte* involucra al menos una uni conexión entre dos vértices. Una *conectividad cuasi-fuerte* sucede cuando se representa un ascendente común a dos vértices. Finalmente, la *no conectividad* traduce la ausencia de transconector. Lemieux (1989) llamó de otra manera a este tipo de

conexiones que se pueden establecer entre los actores: « En nuestros trabajos anteriores llamamos *coarquía*, *estratarquía*, *jerarquía* y *anarquía* que pueden ser consideradas dentro del orden de control como tipos de coordinación » (Lemieux, 1999, p. 20-21).

2.3. El enfoque de la «elección racional institucional»

Los autores que desarrollaron este enfoque analizaron la interacción de las reglas institucionales sobre los recursos, las preferencias y los intereses de los actores, además de evaluar las relaciones inversas (Kiser y Ostrom, 1982). El elemento principal de este enfoque supone que un individuo va a comportarse de distinta manera frente a diferentes situaciones en las que debe tomar una decisión. Diferenciamos tres niveles de acción de los actores: el nivel de las operaciones, el nivel de la elección conjunta y el nivel constitucional. Un primer principio establece que las decisiones tomadas a un cierto nivel determinan reglas de base para el nivel inferior inmediato. El segundo principio establece que las decisiones tomadas a nivel operativo son las que afectan directamente a los ciudadanos mientras que las que se toman a niveles más altos constituyen información para los niveles subalternos (Sabatier, 1996, p. 109).

Lo que muestra este modelo es que los individuos a nivel local conocen mejor la situación local que los que gestionan instancias centrales, y está demostrado que van a poner mayor empeño para obtener mejores resultados sólo si sienten que tienen un cierto control de la situación. Lo que muestra además este modelo con respecto a la evolución de los procesos de las políticas públicas se relaciona con los valores y la información personal de los individuos así como las reglas establecidas a nivel constitucional. Además, este enfoque explicativo del juego de los actores en el proceso de políticas públicas también es interesante porque se vincula con un marco teórico desarrollado en la microeconomía y otros modelos llamados « actores racionales » (Sabatier, 1996).

2.4. El enfoque de la coalición defensora (Advocacy Coalition Framework)

Este enfoque fue desarrollado por Sabatier (1988) luego de sus estudios sobre la implementación de políticas públicas. Se basa en dos pilares importantes: el pensamiento de la gente que se agrupa en coaliciones y el cambio que se produce durante el desarrollo de las políticas públicas. Las cuatro características son: 1) un período de observación de al menos diez años ; 2) la necesidad de volcarse al estudio de un solo ámbito de las políticas públicas, dentro de ese subsistema, las interacciones y las tentativas de influencia de los

actores de distintos medios; 3) la obligación de incluir distintos estadios de gobierno en los subsistemas; y 4) la concepción de políticas y programas como sistemas creíbles de valores, prioridades y modelos causales (causales) (Lemieux, 1998). Tenemos que considerar que un subsistema se compone de varias coaliciones que se caracterizan por sus creencias, sus recursos, estrategias (conjunto deliberado y ordenado de tácticas) y sus tácticas.

A su vez, los sistemas de creencia se diferencian según tres órdenes: 1) las creencias profundas en relación con los valores fundamentales; 2) las creencias del ámbito de la vida política; y 3) las creencias secundarias específicas a un sector determinado. Los factores que pueden influir en el conocimiento y la evolución de los procesos políticos son: 1) la interacción entre las coaliciones dentro de un sistema o una comunidad; 2) cambios fuera del sistema en relación a las condiciones socio-económicas, a la coalición predominante y a las decisiones que emanan de otros subsistemas; y 3) los efectos de los parámetros estables sobre las obligaciones y recursos de distintos actores.

Hay que entender las diferencias entre las creencias principales y las creencias secundarias. En general, el aprendizaje político de los actores se aplica a las creencias secundarias. Se producen cambios en los aspectos principales de las políticas públicas en la medida en que la coalición predominante es reemplazada por otra coalición, lo que se presume que ocurrirá cuando hay cambios por fuera del subsistema (Sabatier, 1996; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, 1999; Sabatier y Schlager, 2000).

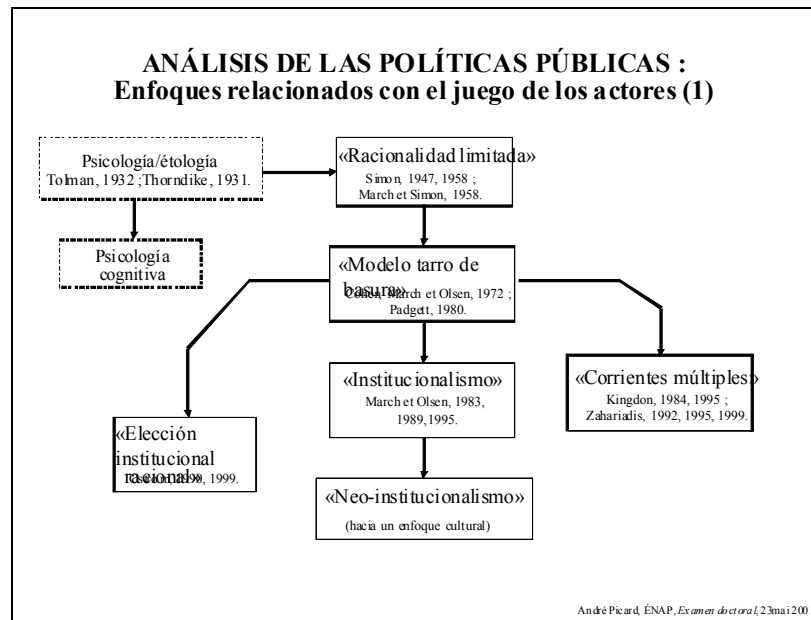
2.5. El enfoque narrativo

El análisis narrativo de las políticas públicas es tal vez un « gran enfoque de análisis » que puede eventualmente explicar el juego de los actores dentro de los procesos de las políticas públicas. En la tercera parte del presente examen doctoral desarrollaremos con mayor detalle el análisis narrativo.

Comentarios

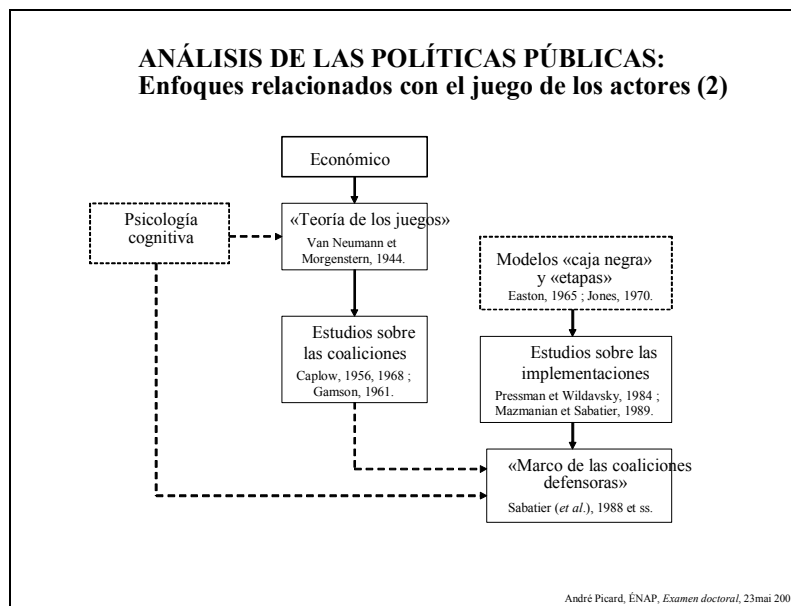
La primera característica que surge de este rápido análisis sobre los enfoques tiene que ver con el carácter evolutivo y acumulativo del análisis de los elementos de las políticas públicas. El primer cuadro de abajo destaca los vínculos conceptuales que podemos apreciar dentro de la primera familia de enfoques analíticos derivados de los estudios sobre la racionalidad (Simon, 1947).

Ilustración 1 Enfoques relacionados con el juego de los actores (1)



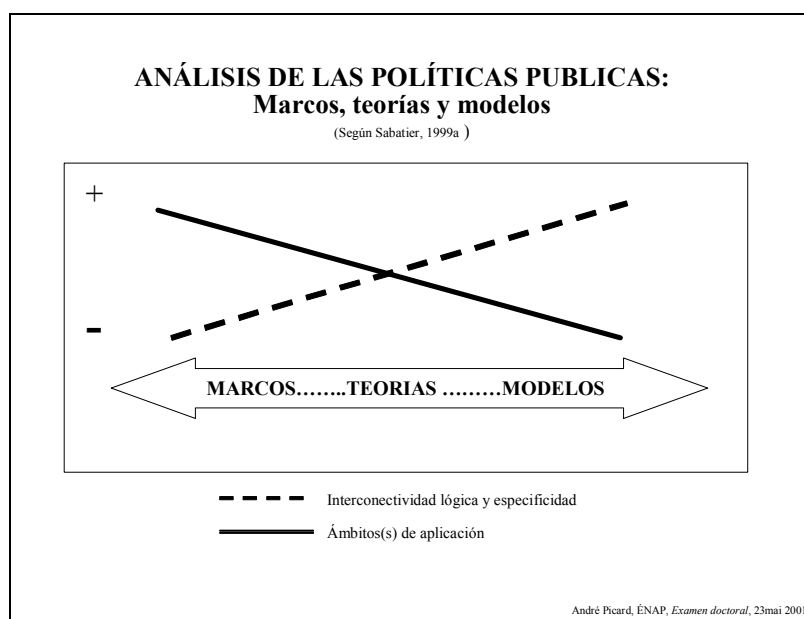
El segundo cuadro muestra una serie de enfoques que concluyen en el marco de la coalición defensora (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, 1999).

Ilustración 2 Enfoques relacionados con el juego de los actores (2)



Las discusiones alrededor de los distintos enfoques en materia de procesos de políticas públicas dejan entrever interesantes desarrollos epistemológicos (Sabatier, 1999a). Las aclaraciones brindadas en relación a los conceptos de marcos, teorías y modelos están ilustradas en el tercer cuadro.

Ilustración 3 Marcos, teorías y modelos en el análisis de las políticas públicas



1. Con respecto al enfoque de las coaliciones defensoras

Sabatier critica severamente varios enfoques que analizamos anteriormente y elogia el suyo (Sabatier, 1996; Sabatier y Schlager, 2000). Vamos a volver sobre las críticas al análisis narrativo durante la tercera respuesta del examen doctoral.

Hay que aclarar que Sabatier omite explicar los conceptos de aprendizaje así como los modos de aprendizaje que constituyen una de las dos bases de su modelo. Además, Sabatier (1996) concibe el aprendizaje como un proceso estrictamente lineal que se efectúa en relación a las estrategias motivacionales, cognitivas y meta cognitivas necesarias. Su modelo podría destacar más los aprendizajes relativos a los conocimientos y a las habilidades, diferenciándolos al mismo tiempo.

Por otra parte, las mejoras que Sabatier y Jenkins-Smith (1999) aportan al modelo de ACF nos hacen dudar sobre la importancia que se le otorga a los foros de expertos en detrimento de la participación de gente común cuyas opiniones pueden ser aprovechadas

dentro de las coaliciones eficaces y diversificadas. Ciertamente, el modelo de ACF debe señalar las manipulaciones narrativas en materia de políticas públicas (Stone, 1988, 1989; Rochefort y Cobb, 1994). Sin embargo, una exaltación pronunciada del conocimiento profesional puede infiltrarse dentro de las coaliciones y desnaturalizarlas totalmente.

En el plano epistemológico, ponemos en duda que el criterio de factibilidad sobre el que insiste Sabatier (1999a, 1999b) sea realmente necesario para establecer la cientificidad de un método y los conocimientos derivados. Al igual que Stengers (1995), no pensamos que sea justo o científico definir el conocimiento científico de un objeto a partir de las posibilidades que puede tener ese objeto de no ser lo que se dijo que era. En efecto, la refutabilidad de las propuestas sirve como pretexto para esclarecer la enunciación. En este sentido, resulta necesaria y suficiente una explicación de las propuestas sin ambigüedades semánticas.

Conclusión

Analizamos algunos enfoques que pueden explicar de alguna manera el juego de los actores en los procesos de las políticas públicas. Algunos de estos enfoques muestran un trabajo de decodificación mientras que otros son más explícitos en sus métodos y resultados en relación al tema planteado. Sin duda, habría mucho para decir sobre otros enfoques que dejamos de lado. Sin embargo, las reflexiones sobre los fundamentos epistemológicos y metodológicos del análisis de las políticas públicas nunca hubiesen podido responder objetivamente a la pregunta: ¿Qué es un gran enfoque de análisis de las políticas públicas? Esta confesión de impotencia viene acompañada de un balance alentador.

En efecto, vemos a través de los trabajos de Sabatier (1999a, 1999b) y sus colegas, como así también de otros enfoques que abordamos, un esfuerzo permanente para que su disciplina adquiriera un carácter científico. Reconocemos estos esfuerzos ya que existen trabajos estadísticos muy elaborados en ciencias políticas a los que se les ha reprochado una falta de rigor (Shepsle, 1996, p. 219; citado en Rockman 2000, p. 7). La diversidad y la complejidad de los objetos de análisis de los procesos de las políticas públicas y del juego de los actores no deben obstaculizar el desarrollo de una disciplina que debe contribuir al bienestar de los individuos y su comunidad.

Referencias bibliográficas

ANDERSON, Paul A. (1983) « National security decision making in the White House and its organization », *World Affairs*, nº 146, p. 148-175.

- ATKINSON, Michael M. y Richard A. POWERS (1987). « Inside the industrial policy garbage can: selective subsidies to business in Canada », *Canadian Public Policy*, n° 13, p. 208-217.
- AUCOIN, Peter y Herman BAKVIS (1988). *The centralization-decentralization conundrum: organization and management in the Canadian government*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy/L'Institut de recherches politiques.
- BARREAU, Hervé (1992). *L'épistémologie*, Paris, Presses Universitaires de France.
- BÉLANGER, André-J. y Vincent LEMIEUX (1996). *Introduction à l'analyse politique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- BERNIER, Luc (1996). *De Paris à Washington : la politique internationale du Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- BOLDUC, Nathalie et Vincent LEMIEUX (1992). *Les facteurs influençant la formation des coalitions*, Cahier 92-08 du Laboratoire d'études politiques et administratives, [Sainte-Foy, Québec], Université Laval.
- BUCHANAN, James M. (1958). *Public principles of public debts*, Homewood (Illinois), Richard D. Irwin.
- CAPLOW, Theodore (1968). *Two against one: coalitions in triads*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- CHALMERS, Allan F. (1987). *Qu'est-ce que la science ?*, Paris, La Découverte.
- COHEN, Michael D., James G. MARCH y Johan P. OLSEN (1972). « A Garbage can model of organizational choice », *Administrative Science Quarterly*, n° 17, p. 1-25.
- COVELL, Maureen (1991). « Parties as institutions of national governance », dans Herman BAKVIS (dir.), *Representation, integration, and political parties in Canada*, Toronto, Dundun, p. 65-127.
- DELEON, Peter y Toddi A. STEELMAN (2000). « Making public policy programs effective and relevant : the role of the policy sciences », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, n° 1, p. 161-171.
- DOWNS, Anthony (1957). *An economic theory of bureaucracy*, New York, Harper.
- DOWNS, Anthony (1967). *Inside bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- EASTON, David (1965). *A framework for political analysis*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice-Hall.
- FLAMENT, Claude (1968). *Théorie des graphes et structures sociales*, Paris, Gauthier-Villars.
- GAMSON, William A. (1961). « A theory of coalition formation », *American Sociological Review*, vol. 26, p. 373-382.

- HOFFERBERT, Richard I. y Ian BUDGE (1996). « Patterns of post-war expenditure priorities in ten democracies », dans Louis M. IMBEAU et Robert D. MCKINLAY (dir.), *Comparing government activity*, New York, St.Martin's Press, p. 26-47
- JAKOBSON, Roman (1963). *Essais de linguistique générale*, Paris, Minuit.
- JONES, Charles O. (1970). *An introduction to the study of public policy*, Belmont (California), Wadsworth.
- KISER, Larry L. y Elinor OSTROM (1982). « The three worlds of action : a metatheoretical synthesis of institutional approaches », dans Elinor OSTROM (dir.), *Strategies of political inquiry*, Beverly Hills (California), Sage, p. 179-222.
- KINGDON, John W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, [New York], HarperCollins.
- KOLLOCK, Peter (1998). « Social dilemmas », *Annual Review of Sociology*, vol. 24, p. 183-214.
- KUHN, Thomas S. (1983). *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.
- KREMER-MARIETTI, Angèle (1994). *La philosophie cognitive*, Paris, Presses Universitaires de France.
- LACAN, Jacques (1966). *Écrits*, Paris, Seuil.
- LASSWELL, Harold D. (1930). *Psychopathology and politics* (rééd.), Chicago, University of Chicago Press, 1977.
- LEMIEUX, Vincent (1995). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*. Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.
- LEMIEUX, Vincent (1998). *Les coalitions ; liens, transactions et contrôles*, Paris, Presses Universitaires de France.
- LEMIEUX, Vincent (1999). *Les réseaux d'acteurs sociaux*, Paris, Presses Universitaires de France.
- LE MOIGNE, Jean-Louis (1984). *La théorie du système général*, Paris, Seuil.
- LE MOIGNE, Jean-Louis (1995). *Les épistémologies constructivistes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- LÉVI-STRAUSS, Claude (1958). *Anthropologie structurale*, Paris, Plon.
- LYOTARD, Jean-François (1979). *La condition postmoderne*, Paris, Minuit.
- MARCH, James G. y Herbert A. SIMON (1958). *Organizations*, New York, John Wiley.
- MARCH, James G. y Johan P. OLSEN (1983). « Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government », *American Political Science Review*, vol. 77, p. 281-296.
- MARCH, James G. y Johan P. OLSEN (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York, Free Press.
- MARCH, James G. y Johan P. OLSEN (1995). *Democratic governance*, New York, Free Press.

- MAZMANIAN, Daniel A. y Paul A. SABATIER (1983). *Implementation and public policy*, Glenview (Illinois), Scott Foresman ; 2^o éd., 1989, Lanham (Maryland), University Press of America.
- MIYAKAWA, Tadao (dir.) (1999). *The science of public policy : essential reading in policy sciences*, New York, Routledge.
- NISKANEN, William A. (1971). *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine Atherton.
- OMNÈS, Roland (1994). *Philosophie de la science contemporaine*, Paris, Gallimard.
- OSTROM, Elinor (1990). *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, New York, Cambridge University Press.
- OSTROM, Elinor (1999). « Institutional rational choice : an assessment of the Institutional Analysis and Development framework », dans Paul A. SABATIER (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder (Colorado), Westview, p. 35-71.
- PADGETT, John F. (1980). « Managing garbage can hierarchies », *Administrative Science Quarterly*, n° 25, p. 583-604.
- PARSONS, Wayne (1995). *Public policy : an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham (UK), Edward Elgar.
- PIAGET, Jean (1970). *L'épistémologie génétique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron WILDAVSKY (1973). *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 3^o éd., 1984.
- PRIGOGINE, Ilya (1994). *Les lois du chaos*, Paris, Flammarion.
- RASMUSEN, Eric (1989). *Games and information*, Oxford (England), Blackwell.
- ROBERTS, Nancy C. y Paula J. KING (1996). *Transforming public policy : dynamics of policy entrepreneurship and innovation*, San Francisco, Jossey-Bass.
- ROCHFORD, David A. y Roger W. COBB (dir.) (1994). *The politics of problem definition : shaping the policy agenda*, Lawrence, Kansas University Press.
- ROCKMAN, Bert A. (2000). « Theory and inference in the study of bureaucracy : micro- and neoinstitutionalist foundations of choice », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, n° 1, p. 3-27.
- ROY, Bernard (1969). *Algèbre moderne et théorie des graphes, orientés vers les sciences économiques et sociales ; tome 1 : Notions et résultats fondamentaux*, Paris, Dunod.
- SABATIER, Paul A. (1988). « An Advocacy Coalition Framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, no 21, p. 129-168.

- SABATIER, Paul A. (1996). « The suitability of several models for comparative analysis of the policy process », dans Louis M. IMBEAU et Robert D. MCKINLAY (dir.), *Comparing government activity*, New York, St.Martin's Press, p. 101-117
- SABATIER, Paul A. (1998). « The political context of evaluation research : an advocacy coalition perspective », dans Marie-Christine KESSLER, Pierre LASCOUMES, Michel SETBON et Jean-Claude THOENIG (dir.), *Évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, p. 129-146.
- SABATIER, Paul A. (1999a). « The need for better theories », dans Paul A. SABATIER (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder (Colorado), Westview, p. 3-17.
- SABATIER, Paul A. (1999b). « Fostering the development of policy theory », dans Paul A. SABATIER (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder (Colorado), Westview, p. 261-275.
- SABATIER, Paul A. y Hanck C. JENKINS-SMITH (1993). *Policy change and learning; an advocacy coalition approach*, Boulder (Colorado), Westview.
- SABATIER, Paul A. y Hanck C. JENKINS-SMITH (1999). « The advocacy coalition framework : an assessment », dans Paul A. SABATIER (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder (Colorado), Westview, p. 117-166.
- SABATIER, Paul A. y Edella SCHLAGER (2000). « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 2 (avril), p. 209-234.
- SHEPSLE, Kenneth A. (1996). « Statistical political philosophy and positive political theory », dans Jeffrey FRIEDMAN (dir.), *The rational choice controversy*, New Haven (Connecticut), Yale University Press.
- SIMON, Herbert A. (1947). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, New York, Free Press ; 3^e éd., New York, Free Press, 1975; trad. *Administration et processus de décision*, Paris, Economica, 1983.
- SIMON, Herbert A. (1958). « The decision-making schema: a reply », *Public Administration Review*, vol. 18, p. 60-63.
- STENGERS, Isabelle (1995). *L'invention des sciences modernes*, Paris, Flammarion.
- STONE, Deborah A. (1988). *Policy paradox and political reason*, Glenview (Illinois), Scott Foresman.
- STONE, Deborah A. (1989). « Causal stories and the formation of policy agendas », *Political Science Quarterly*, vol. 104, no 2, p. 281-300.
- THORNDIKE, Edward L. (1931). *Human learning*, New York, Century.
- TOLMAN, Edward C. (1932). *Purposive behavior in animals and men*, New York, Appleton-Century-Crofts.
- TULLOCK, Gordon (1965). *The politics of bureaucracy*, New York, University Press of America.
- VON NEUMANN, John y Oskar MORGENSTERN (1944). *Theory of games and economic behavior*, Princeton, Princeton University Press.

WHITE, Jay D. (1999). *Taking language seriously: the narrative foundations of public administration research*, Washington, D.C., George Washington University Press.

ZAHARIADIS, Nikolaos (1999). « Ambiguity, time, and multiple streams », dans Paul A. SABATIER (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder (Colorado), Westview, p. 73-93.