

# POLÍTICAS PÚBLICAS

*'Una obra absolutamente integral, reveladora y útil. Indispensable en toda biblioteca personal e institucional.'*

—AMITAI ETZIONI, autor de *The Spirit of Community*

*'El libro de Wayne Parsons ofrece uno de los más actualizados panoramas de los principales temas, cuestiones, corrientes, debates y marcos analíticos de la disciplina de Política Pública. Representa una contribución relevante a la evolución académica y profesional del análisis y diseño de políticas en nuestros países.'*

—LUIS F. AGUILAR, UAM—Xochimilco, México

*'Un excelente compendio y análisis de la literatura sobre política pública [...] Estudiantes y docentes por igual podrán beneficiarse de los conocimientos y las reflexiones de Parsons.'*

—B. GUY PETERS, Universidad de Pittsburgh, EE.UU.

*'Un libro formidable que ofrece el compendio más completo de la vasta y variada literatura dedicada a la política pública.'*

—MICHAEL HILL, Universidad de Newcastle upon Tyne, Reino Unido

*'Una efectiva respuesta a la cada vez más compleja naturaleza de la sociedad moderna [...] Parsons aporta una introducción meticulosamente documentada al estudio de lo que los gobiernos hacen, por qué lo hacen y cuál es su impacto.'*

—Choice Review

**Wayne Parsons** es Profesor de Política Pública en la Facultad Queen Mary and Westfield de la Universidad de Londres, Reino Unido.

ISBN 970-9967-06-1



9 789709 967067 >



MIÑO y DÁVILA EDITORES



WAYNE  
PARSONS

POLÍTICAS PÚBLICAS

# WAYNE PARSONS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una introducción a la teoría  
y la práctica del análisis  
de políticas públicas



*La obra del Dr. Parsons ofrece una muy clara y útil recopilación de los numerosos enfoques adoptados a la política pública y los procesos que la definen y modifican*

Herbert A. Simon, Universidad Carnegie Mellon, EE.UU., Premio Nobel de Economía 1978

como “sistemas”, pero imaginar que las políticas públicas pueden reducirse a semejantes etapas de exagerada simplificación, desde el punto de vista metodológico, hace agua por todas partes. No obstante, la idea de analizar la formulación de políticas y el análisis de las políticas públicas en función de un marco “por etapas” ofrece ventajas y no debe dejarse de lado sin pensarlo dos veces.

Este libro se adhiere al enfoque “por etapas” porque, dado el enorme abanico de marcos y modelos disponibles como herramientas analíticas, es necesario disponer de una vertiente que contribuya a que tal complejidad adquiera una forma más manejable. (Sobre los límites cognitivos de la mente humana y la importancia de simplificar la complejidad, véanse Simon, 1957: 198 y Newall *et al.*, 1979; véanse también las secciones 3.4.2 y 3.7.4.) Aquellos que defienden la idea de abandonar el modelo “por etapas” propugnan reemplazarlo por otro marco de análisis (véase, por ejemplo, Lindblom y Woodhouse, 1993: 11-12). No obstante, lo que hay que aceptar es que el análisis contemporáneo de las políticas públicas es una actividad definida por múltiples marcos. La fortaleza del enfoque “por etapas” es que proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad (Cook, 1985) de la realidad (véase la sección 4.5.4). Así, cada etapa presenta un contexto en el que se puede echar mano de diferentes marcos.

Si se desecha el modelo “por etapas”, las opciones son quedarse con una confusa gama de ideas, marcos y teorías, o aceptar otro modelo alternativo. Por lo tanto, en términos generales, el marco “por etapas” sí permite el análisis de las complejidades del mundo real, con la condición de que, al usarlo como dispositivo heurístico, se recuerde que tiene todas las limitaciones de un mapa o metáfora. Y, a diferencia de los mapas de África o América, no hay manera de saber si (en palabras de Walter Lippmann, 1922<sup>55</sup>) el “mundo que está allí afuera” realmente es el mismo que vemos “en la imagen que tenemos en la mente”. La idea de desglosar la formulación de políticas públicas en etapas que empiezan con la definición de los problemas y las agendas, y terminan con la implementación y la evaluación de las políticas, impone etapas a una realidad infinitamente más compleja, fluida e interactiva; no obstante, para adoptar una metáfora cíclica, no necesariamente es una forma poco razonable o poco realista de observar lo que sucede cuando se formulan políticas públicas. Lo importante, en todo caso, es ser conscientes de que comprender y explicar tal complejidad implica entender que la realidad existe dentro del contexto de una multiplicidad de marcos.

Cabe enfatizar que el enfoque de Lasswell implica mucho más que la simple definición de etapas: las políticas públicas, según este autor, van mucho más allá de la consideración de las “etapas” de la formulación de las mismas para delinear contextos más amplios de los problemas, los procesos sociales, los valores y las instituciones en las que tienen lugar tanto la formulación como el análisis de las políticas públicas. En términos de Kuhn, el paradigma dominante podría pensarse como algo que requiere adaptación o modificación, no una revolución. De hecho, podría decirse que el enfoque de Lasswell, lejos de ser terriblemente anticuado, merece ser reconsiderado porque brinda la base para

55 La edición en castellano es Lippmann, W., *La opinión pública* (1964).

un análisis contextual de las políticas públicas más crítico y postpositivista (Torgerson, 1985). Este marco de análisis, mucho más amplio de lo que parece a primera vista una lista de etapas, se evidencia en las ideas de Lasswell acerca de los “seminarios de decisión” como nuevas herramientas del análisis de las políticas públicas (véanse Lasswell, 1960 y la sección 3.10.5).

Si bien se reconocen las limitaciones del pensamiento “por etapas” tal como se usa y se abusa en el análisis de las políticas públicas tipo “libro de texto”, en este libro no se desestima su utilidad heurística (y hermenéutica). No obstante, el ciclo de las políticas públicas, por sí mismo, no es una herramienta suficiente, y en eso sus críticos tienen razón, sobre todo por la manera en que el marco “por etapas” tiende naturalmente a prestarse al enfoque “gerencialista” y “de arriba hacia abajo” del proceso de las políticas públicas, y a mirar el papel del análisis de las mismas como una especie de recurso elitista, y no como un espacio más amplio de lucidez social. Así, el objetivo de este libro es conservar el enfoque “por etapas” vinculado al objeto multidisciplinario y contextual que fue nodal para la idea que desarrollara Lasswell sobre la ciencia de las políticas públicas. Dada la existencia de una compleja realidad de políticas públicas enmarcadas en múltiples teorías, modelos, explicaciones, valores e ideologías, el problema no se encuentra en el ciclo de las políticas públicas *per se* sino en la necesidad de incorporar o incluir modelos y enfoques que sean o puedan ser útiles al análisis de las políticas públicas.

#### 1.11/ Contenido de los Capítulos II, III y IV de este libro

Es posible ver cada “etapa” del ciclo de las políticas públicas a través de diversos marcos y enfoques.

**Capítulo II: Meso-análisis.** El meso-análisis se refiere a la manera en que se definen los problemas y las agendas de políticas públicas. “Meso” (o el nivel de análisis que hace un corte transversal o atraviesa las diversas etapas del proceso de las políticas públicas) explora enfoques que vinculan el lado de los insumos (*input*) del proceso de la formulación de las políticas, incluida la toma de decisiones, con el proceso de los resultados (*outputs*) de las políticas al concentrarse en la relación entre la dimensión “pre-decisión” y sus contextos “decisión” y “post-decisión”. El análisis en el nivel meso comprende las etapas “decidirse a decidir”, reconocimiento del problema y formulación de alternativas (Mack, 1971); reconocimiento público, inclusión de las problemáticas en la agenda y presentación de demandas (Rose, 1973); iniciación e información (Jenkins, 1978), y búsqueda, filtración y definición de problemáticas (Hogwood y Gunn, 1984). Asimismo, reconoce que los problemas y el diseño de la agenda tienen lugar en un espacio enmarcado por las políticas ya vigentes y previas, las decisiones, la implementación, la evaluación y el análisis de las políticas públicas.

**Capítulo III: Análisis de las decisiones.** Este capítulo está dedicado al análisis de la forma en que se toman las decisiones y se formulan las políticas, y a la ma-

nera en que se usa el análisis dentro del proceso de toma de decisiones. Se ocupa de la toma de medidas y de la decisión de no hacer nada; es decir, de las decisiones y de las no decisiones. Se consideran marcos de análisis para abordar el proceso de toma de decisiones y para abordar las políticas desde un punto de vista racional. Estos modos de análisis incluyen el ajuste de la decisión (Mack, 1971); la consideración y la decisión (Jenkins, 1978); la participación del gobierno, las limitaciones de los recursos, las decisiones de políticas públicas, los determinantes de la elección gubernamental y el contexto de la elección (Rose, 1973); así como el pronóstico, la fijación de objetivos y el análisis de las opciones (Hogwood y Gunn, 1984).

**Capítulo IV: Análisis de la implementación y los resultados.** Este capítulo se centra en el análisis de la administración, la gestión, la implementación, la evaluación y el impacto de las políticas públicas. Este tema incluye la puesta en operación, la corrección y la complementación (Mack, 1971); la implementación, la evaluación y el impacto (Jenkins, 1978); la implementación, los resultados (*outputs*), la evaluación de las políticas y la retroalimentación (Rose, 1973); así como la implementación, el seguimiento, el control, la evaluación y revisión, el mantenimiento, la sucesión y el impacto de las políticas (Hogwood y Gunn, 1984).

Como clasificación, quizás esté más cercana al concepto de Lynn acerca de los “juegos” que tienen lugar en diferentes niveles del ciclo de las políticas públicas: alto, medio y bajo (Lynn, 1981: 146-149; Hoppe, 1993: 82-83). El “juego alto” implica la formación ideológica y el establecimiento de la agenda, y corresponde a la clasificación “meso” de este libro. Así, el meso-análisis (Capítulo II) tiene que ver con los modelos y las teorías que pretenden explicar lo que ocurre en el momento de definir los problemas de las agendas. Además, incluye las actividades de aquellos que desean desarrollar un análisis capaz de influir y dar forma a la percepción de los problemas. Los informes de los *think-tanks*, los académicos y los estudios gubernamentales, entre otros, constituyen análisis vinculados a la producción de conocimiento e información.

El “juego medio” de Lynn aborda el diseño y la adopción de las políticas. Esta etapa, incluida en el “análisis de las decisiones” (Capítulo III), se refiere a la explicación de los cómo y los porqués de la toma de decisiones, pero también a la forma en que el análisis de los problemas se usa para estructurar e informar el proceso de toma de decisiones. En consecuencia, el análisis de las decisiones se ocupa del conocimiento del proceso de la decisión y del uso del conocimiento en ese proceso.

El “juego bajo” de Lynn consiste en la interacción entre la implementación, la evaluación, la adaptación y el mantenimiento. Esta parte del ciclo, aquí clasificada como “análisis de la implementación y los resultados” (Capítulo IV), también está dedicada a la interacción entre el análisis de la forma en que se implementan y evalúan las políticas públicas, y la manera en que se produce el conocimiento para estructurar la práctica de la implementación y la evaluación. A su vez, la evaluación de las políticas públicas debe verse como un proceso que incluye una importante dimensión sobre la forma en que se formulan los problemas y las agendas.

## MESO-ANÁLISIS

### Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas

#### 2.1/ Introducción

El meso-análisis (del griego “mesos”: medio o intermedio) constituye un análisis intermedio o de enlace que se concentra en el vínculo entre la definición de los problemas, la definición de las agendas y el proceso de toma de decisiones e implementación. El enfoque de las políticas públicas está centrado en el análisis de problemas y este capítulo se ocupa de cómo se forman y enmarcan los problemas, y cómo es que se convierten (o no) en temas o problemáticas dentro de la agenda de las políticas públicas. No obstante, aunque el reconocimiento y la definición de un “problema”, la búsqueda de información, el esquema de las agendas y las alternativas son etapas “tempranas” del proceso de las políticas públicas (*qua* modelo o mapa), estas actividades/etapas no constituyen secuencias lógicas que culminan con la decisión y la implementación. En este sentido, la formulación de políticas públicas puede verse como cierta forma de acertijo colectivo por parte de la sociedad; implica tanto tomar decisiones como tener conocimiento” (Hecló, 1974: 305). Este acertijo en la definición de problemas y agendas sigue (como hilo conductor) durante todo el proceso de las políticas públicas. Por ende, deberá reconocerse la importancia de las ideas, las teorías, los conceptos y los marcos de análisis en este capítulo tanto en relación con la “evaluación” como con la etapa en la que se “reconoce” un “problema”.

Empecemos por examinar una de las primeras aportaciones al estudio de las políticas públicas en cuanto a lo que se denomina “problema”: el enfoque conocido como “enfoque del problema social”, cuyos orígenes se encuentran en las ideas y los ideales de los reformistas y los investigadores sociales del siglo XIX y, posteriormente, en las teorías de los problemas sociales como “construcciones” que se desarrollaron como una crítica a aquellas ideas iniciales y posteriores marcos funcionalistas (2.2). El siguiente enfoque para el estudio de los problemas y las agendas políticas surgió a partir de una preocupación distinta (aunque relacionada) respecto al estudio de la opinión pública y los medios de comuni-

cación masiva. Los orígenes de dicha aproximación se encuentran en la obra de Walter Lippmann de la década de 1920 y, posteriormente, en las ideas de Harold Lasswell. Desde este punto de vista, el tema principal ha sido la forma en que la opinión pública y los medios de comunicación masiva interactúan con los diseñadores de las políticas para definir agendas y problemas (2.3). El siguiente enfoque se ha ocupado de estudiar la forma en que los problemas y las agendas son moldeados en el entorno institucional: cómo interactúan los partidos, los grupos de interés y los diseñadores de las políticas a fin de determinar qué cuenta como problema político y qué queda fuera del ámbito de la arena política (2.4). La politización de un problema puede, por supuesto, depender del tipo de tema del que se trata, así como de la manera en que el proceso político lo ha abordado. Siguiendo el argumento de Lowi, diferentes "tipos" de problemas harán surgir distintas clases de políticas (2.5).

Gran parte del pensamiento acerca de la formulación de políticas públicas en las secciones que conforman el Capítulo II se enmarca en una serie de supuestos considerablemente plurales sobre la política y los problemas de políticas públicas. Sin embargo, como señalan el análisis de Schattschneider y el de Cobb y Elder que aparecen en la sección 2.4, el proceso político puede no ser tan abierto como para permitir que todos los problemas atraigan la atención política. El proceso de establecimiento de la agenda puede estar bastante sesgado y favorecer determinados problemas e intereses. En la sección 2.6 se revisa una importante aportación al análisis de la agenda por parte de teóricos que argumentan que el verdadero poder en el proceso de las políticas públicas es el poder de no tomar decisiones, es decir, la capacidad de determinado grupo de evitar que las ideas, las preocupaciones, los intereses y los problemas de otro grupo lleguen a la agenda. Asimismo, esta postura puede ampliarse para afirmar que, si se quiere comprender la forma en que se definen los problemas y las agendas, es necesario ir mucho más allá de lo que se ve en la superficie de las relaciones de poder para profundizar en la manera en que las fuerzas inadvertidas empírica o conductualmente delimitan los valores y las creencias de las personas (2.7). Dos de las preocupaciones clave de este enfoque crítico (y anticonductista) son el papel del conocimiento y del lenguaje en la estructuración de la "realidad" política. Por ende, en las secciones subsecuentes (2.8 y 2.9) se aborda el papel del conocimiento y del lenguaje en la construcción de los problemas, de los términos del debate político y del establecimiento de la agenda de políticas públicas.

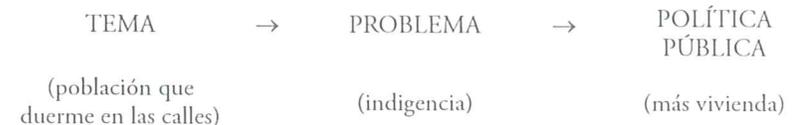
A partir de ese punto, el libro adopta un carácter más sintético al concentrarse en aquellos enfoques dedicados a lo que podría denominarse "macro" explicaciones del proceso de las políticas públicas. Primero, se revisa una serie de marcos de análisis cuyo objetivo es aportar modelos de formulación de políticas públicas en una sociedad industrial y que incorporan muchos de los temas y las cuestiones que se comentaron en secciones anteriores mediante el uso de nuevas metáforas para el proceso de las políticas públicas, como las redes, las corrientes, las coaliciones para la propugnación de un tema y el equilibrio puntuado (2.10). Posteriormente, se consideran enfoques que sitúan la definición del problema y la

agenda en un contexto social, económico e institucional más amplio a partir de otras fronteras o parámetros, como las condiciones socioeconómicas nacionales y la experiencia histórica e institucional (2.11). Finalmente, se considera la idea de que la formulación de políticas públicas no es un proceso aislado de las presiones e influencias globales e internacionales (2.12).

### 2.1.1/ *El análisis de la definición del problema y el establecimiento de la agenda*

La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema. Qué cuenta como problema y cómo se define depende de la manera en que los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento. Como atinadamente lo expresara James A. Jones en el contexto de los problemas sociales: "quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos para su discusión" (Jones, 1971: 561).

Pensemos, por ejemplo, en la siguiente secuencia:



Todas las personas podrían estar de acuerdo en cuanto al tema, pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deberán implementarse. Si se considera el hecho de que haya personas durmiendo en las calles como un problema de vagancia, la respuesta política estará encuadrada en el marco de la observancia de la ley y la vigilancia policíaca. Los primeros analistas de problemas sociales creían, no sin pecar de ingenuos, que "los hechos hablaban por sí mismos": la evidencia del problema guiaría la toma de medidas para su "resolución". No obstante, los hechos nunca hablan por sí mismos, pues requieren de un intérprete. Además, aun cuando se reconozca un problema, no necesariamente se le considerará un asunto de interés público<sup>1</sup>. Siguiendo la lección de los reformistas del siglo XIX, los problemas tienden a existir en un sentido político cuando afectan y amenazan a otro grupo.

¿Cómo se explica el proceso mediante el cual se definen los problemas y se sitúan en la agenda política?

Si bien los diversos enfoques del establecimiento de la agenda son distintos y en más de un aspecto puede considerárseles inconmensurables, también es cierto que se traslapan, se complementan y se suplementan entre sí. No obstante,

<sup>1</sup> En el caso que presenta Rodolfo Jiménez sobre los Centros Federales de Readaptación Social en México se encuentra un ejemplo de cómo, a pesar de que era sabido que los grandes capos de narcotráfico presos controlaban los penales donde se encontraban, no se asumió la decisión de hacer algo al respecto sino hasta que se generó un escándalo público.

en la práctica, el análisis del proceso de la agenda tiende a ocurrir dentro de estos parámetros y paradigmas académicos, y no entre ellos.

Aunque pertenecen a contextos analíticos distintos, los enfoques del establecimiento de la agenda plantean preguntas similares cuyas respuestas suelen transitar caminos paralelos y de hecho se intersectan en algunos puntos. Todos los enfoques comparten la preocupación acerca de cómo los temas y los problemas se convierten o no (ésta es la cuestión) en asuntos políticos o públicos.

Lo que subyace a gran parte del análisis del establecimiento de la agenda y la definición del problema es la controversia en torno a la idea de la existencia de un mundo objetivo y cognoscible. La cuestión acerca de cuándo un tema se convierte en problema político o de políticas públicas confronta la idea de lo objetivo con la naturaleza subjetiva de la realidad.

Un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. La forma en que se lleva a cabo este proceso es crucial para la formulación de una política de respuesta. Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o "solución". El hecho de que se compartan los mismos datos o por lo menos se crea que así es, no significa que se vea la misma cosa. Los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios influyen en la percepción de la realidad. En las palabras de Popper y Kuhn (véanse las secciones 1.6 y 1.8), la realidad se percibe a través de una teoría o marco, y la teoría que se elige determina qué problema se ve. A partir de los mismos datos sensoriales, ¡algunos ven un conejo y otros un pato! (El ejemplo que mejor ilustra este punto es la famosa imagen de W.E. Hill que data de 1915, en la que se muestra una mujer joven y una anciana al mismo tiempo.)

✦ Los problemas implican percepciones, y las percepciones implican construcciones. La principal característica de los problemas de políticas públicas, a diferencia de otros tipos de problemas como los que pertenecen al ámbito de las matemáticas o la física, es que su definición no es precisa. Como se verá más adelante, podría decirse que los analistas de políticas públicas están en el negocio de la estructuración y ordenación de problemas a fin de facilitar la tarea de los tomadores de decisiones respecto a la resolución de problemas. La política surge porque no hay una percepción universal sobre los problemas y, en caso de haberla, no hay un acuerdo universal sobre qué puede y debe hacerse al respecto. *La definición del problema es parte del problema.* El acto de observar es, como lo sustenta la teoría cuántica en física, algo que afecta el objeto de estudio. Así, al considerar la cuestión de los "problemas", se está conciente de la pertenencia a un mundo posterior a Bacon: la observación y la definición constituyen formas de participación. En la obra teatral de Tom Stoppard titulada *The Real Inspector Hound*, un crítico sentado entre el público se molesta porque nadie en el escenario contesta el teléfono; salta al escenario y contesta él mismo. Se trata de la esposa de su colega que lo llama al trabajo. Los actores regresan al escenario y los críticos quedan atrapados dentro de la obra. La definición del problema se parece mucho a esta situación: al definir el problema, los analistas

y los diseñadores de las políticas irrumpen en el problema al igual que el crítico de Stoppard irrumpe en la obra. Analizar no es observar un problema, sino participar en él. Suena el teléfono, nos levantamos a contestar y ya estamos inmersos en el espectáculo teatral.

La dificultad que entrañan los problemas de "políticas públicas" obedece a su complejidad y mala definición. Y, como señala Simon para el caso de los problemas mal definidos (véase la sección 3.7.4), se requiere de personas capaces de resolver los problemas para contribuir a su definición. Aunque la estructuración de los problemas sea fallida, la estructura gubernamental es sofisticada; este hecho significa que todos los problemas disponen de un contexto organizacional o gubernamental que ejerce gran influencia en la forma en que son estructurados como tales. Como se verá en el análisis de las decisiones (Capítulo III), este tipo de argumento acerca de la "resolución de problemas" en situaciones de estructuración fallida a dado lugar al surgimiento de bibliografía sobre la posibilidad de desarrollar técnicas que mejoren la toma de decisiones cuando la definición es pobre y la complejidad considerable. No obstante, hasta ahora sólo se observa que los "problemas políticos" pertenecen a una categoría de complejidad distinta a la de los problemas de las ciencias naturales o las matemáticas. Dada su estructuración fallida, los asuntos de tipo público no cuentan con límites claros: no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro; los problemas se traslapan, se intersectan y tropiezan unos con otros<sup>2</sup>.

#### ❖ Caso 1: La pobreza

Ruth Lister, en un texto sobre los cambiantes conceptos de la pobreza, argumenta que, por ejemplo, la forma en que se define la pobreza ha tenido un impacto crucial en las respuestas de políticas públicas<sup>3</sup>. Algunos autores, señala, han articulado la idea de una "clase marginada", concepto que considera particularmente peligroso ya que:

Se usa libremente en los medios, casi siempre como si fuera sinónimo de gente pobre en general. Yo diría que se trata de un concepto peligroso. Las personas tienden a usarlo para decir lo que quisieran que significara [...] El lenguaje que cada uno emplea para conceptualizar la pobreza es importante porque transmite imágenes capaces de definir actitudes hacia los pobres y capaces de definir las propias actitudes de los pobres y la imagen que tienen de sí mismos [...] Las personas que viven en la pobreza no quieren ser dueñas del mundo. Algunos políticos han explotado claramente esta ambivalencia [...] Es [concluye] importante el hecho de que las concepciones de la pobreza entrañan la construcción de un elemento dinámico que no niega la individualidad ni la agencia de las personas que viven en la pobreza.

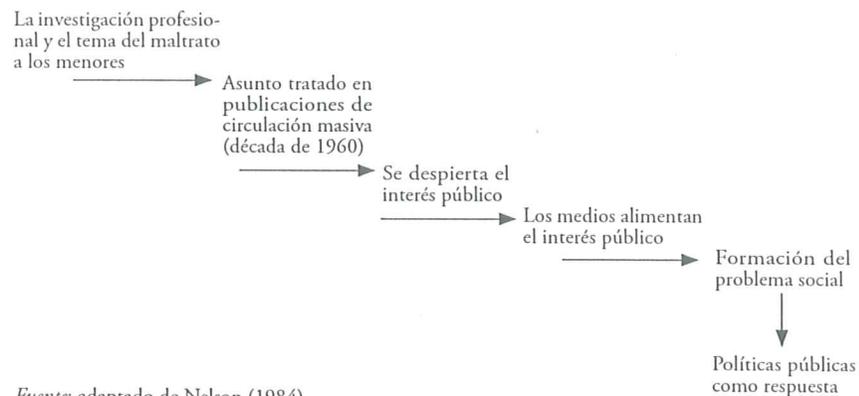
(Lister, 1991)

2 El caso presentado por Gloria del Castillo en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, es un buen ejemplo de la importancia que tiene la definición de un problema. En el caso de la política educativa en México, después de un proceso de expansión de la matrícula estudiantil, los problemas de la calidad educativa emergieron. Pese a ello, fue hasta que se definió a la educación como motor del desarrollo que la calidad fue considerada como un problema que debía ser resuelto por el gobierno.

3 El caso presentado por Carlos Sojo y Guillermo Acuña sobre la política de combate a la pobreza en Costa Rica muestra el cambio en la concepción de la pobreza y su repercusión en las políticas diseñadas para hacerle frente. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

La obra de Murray Edelman (véase la sección 2.9.2) desarrolla un argumento bastante crítico acerca del papel de los medios de comunicación masiva en la “construcción” de problemas, incidentes y crisis sociales. Para Edelman, estos medios sirven para oscurecer y manipular los problemas sociales, no para arrojar luz sobre ellos. Los medios noticiosos operan en función de los intereses del *statu quo* y de los poderosos, y construyen temas que hacen de la democracia un “espectáculo” que domina los pensamientos y los actos del público *qua* “audiencia” (véase Edelman, 1988). Por otra parte, una perspectiva más plural del papel de los medios de comunicación masiva en las políticas públicas afirma que la prensa y la televisión tienen la capacidad de hacer los temas accesibles a la atención del público y así contribuyen a afianzar al ámbito político un problema otrora excluido de la agenda. Desde ese punto de vista, los medios de comunicación masiva aparecen como actores de la sociedad democrática al “visualizar” los problemas. Ejemplo de este concepto es el estudio de Barbara Nelson acerca de la manera en que el abuso infantil pasó de ser un asunto doloroso pero privado, objeto de interés profesional, a ser un tema público y de políticas públicas (Nelson, 1984). La autora afirma que, si bien el abuso infantil había sido un “problema” desde mucho tiempo atrás, no se reconoció como tal hasta la década de 1960, cuando los medios de comunicación masiva abordaron los textos académicos sobre el “síndrome del niño maltratado”. Los casos de menores maltratados atrajeron el interés del público, y éste fue alimentado durante años por diversos periódicos y periodistas. Nelson argumenta que la secuencia sigue el patrón definido en el diagrama 2.2.

Diagrama 2.2 La investigación profesional y el tema del maltrato a los menores



El problema con los estudios de caso de temas individuales es que plantean muchas preguntas acerca de la relación más amplia que se establece entre la formación de la opinión pública y la formación de las políticas públicas, así como el papel de los medios de comunicación masiva en ese proceso. La siguiente sección está dedicada a analizar la interacción entre la opinión pública y las políticas públicas.

## 2.3/ Opinión pública y políticas públicas

### ❖ Textos clave

La relación entre la opinión pública y las políticas públicas es un campo de estudio fascinante al que varios autores se han dedicado. Como punto de partida, habría que consultar los textos de Lippman (1922) y Lasswell (1972). Lasswell reviste particular importancia para los estudiantes de políticas públicas, ya que trabajó en investigación de opiniones y análisis de contenidos antes que el Dr. Gallup. Además, subrayó que el estudio de la opinión pública era parte central de los estudios de políticas públicas, algo que en gran medida se perdió en los análisis de políticas públicas posteriores. Las ideas de Lippman acerca del papel de los medios de comunicación masiva en la formación de la imagen de las personas acerca del mundo también constituyen un enfoque adelantado a su tiempo. No fue sino hasta la década de 1970 que las inquietudes de Lasswell y Lippman se desarrollaron dentro de la investigación de las ciencias sociales.

Como texto clave sólo hay uno: la excelente selección de ensayos de Protesse y McCombs (editores) (1991) incluye todas las grandes aportaciones al tema (excepto la obra de Lasswell). Se recomienda también la lectura de Rogers y Dearing (1987), que ofrecen un exhaustivo repaso de teorías del establecimiento de la agenda de las políticas públicas. Quizás la obra más extensa desde el punto de vista del proceso de las políticas públicas sea el texto de Baumgartner y Jones (1993), el cual incluye aportaciones del propio año de su publicación.

Dos textos esenciales adicionales son: el estudio sobre abuso infantil de Nelson (1984), mencionado en la sección 2.2.3, y el estudio de Kingdon (1984) sobre el establecimiento de la agenda de las políticas públicas que se comenta en la sección 2.10.3. ♦

### 2.3.1/ La opinión pública y las agendas de las políticas públicas

Si siguiendo a Habermas (1989), la influencia del positivismo se ha sentido con mayor fuerza en aquellas áreas de las ciencias sociales que recurren al análisis estadístico, el cual recurre más evidentemente a la cuantificación de la opinión pública a partir de la obra de George Gallup durante la década de 1930. El hecho de que algo se convierta en un tema que atrae la atención de los diseñadores de las políticas y los medios de comunicación masiva está estrechamente vinculado con la manera en que el tema en cuestión se relaciona con la opinión pública, como quiera que ésta sea definida y medida. La opinión pública es al mercado político lo que la demanda del consumidor es al mercado económico. La demanda de políticas públicas determina la oferta de políticas públicas. Además, el hecho de que los diseñadores de las políticas midan y estén atentos a la opinión pública fortalece el argumento de que la agenda de las políticas públicas está definida por el juego mutuo entre la opinión pública y el poder público. A medida que las democracias liberales transformaron el dominio de lo público, la noción de la opinión pública también cambió, y viceversa. De hecho, es interesante preguntarse qué fue primero, las políticas públicas o la opinión pública.

En tanto concepto, podría decirse que la idea de opinión pública antecede a las “políticas públicas” en su sentido moderno, aunque dicho sentido moderno

está fuertemente relacionado con el crecimiento de modos más colectivistas de vida política. Es posible encontrar observaciones acerca del carácter y la importancia de la voz pública en la antigüedad: "Vox populi, vox dei" (Alcuin); "Publica voce" (Maquiavelo). Sin embargo, como lo señala Gunn (1989), no fue hasta la Gran Bretaña del siglo XVIII que se desarrolló el concepto en el sentido de constituir un cuerpo identificable de visiones compartidas por un grupo definido cuyas opiniones eran consideradas importantes y tomadas en cuenta por el gobierno. Para este autor, ahí radica la diferencia respecto a la noción que prevalecía en Francia y en otros países europeos. En Francia, por ejemplo, era escasa la preocupación por la opinión pública, ya que "no había electorado que consultar, ni asamblea legislativa que manifestara su indignación mediante rumores irresponsables, ni libertad de prensa, en resumen, nada que los bretones pudieran ver como un proceso político" (Gunn, 1989: 251).

La opinión pública es un concepto que evolucionó con el desarrollo de las instituciones políticas y las vertientes de su difusión. En el siglo XX, la principal característica de la transformación conceptual de la opinión pública fue el deseo de medirla y explicar sus cambios e influencia. Gunn afirma que, al analizar la relación entre la opinión pública y las políticas públicas, es necesario considerar los antecedentes históricos del concepto. Del mismo modo, la influencia de la opinión pública en el gobierno debe mirarse en el contexto del poder para moldear la opinión pública. Este último punto despertó particularmente el interés de los analistas críticos a partir del siglo XVIII. Desde entonces, el concepto de la opinión pública fue nodal para la teoría democrática (Janowitz y Hirsch, 1981: 1). A principios del siglo XX motivó las reflexiones de los analistas estadounidenses, como James Bryce, Lawrence Lowell, Harold Lasswell y Walter Lippman (ibid.: 3-37). Durante la segunda posguerra, la introducción de técnicas para medir empírica y casi científicamente la opinión pública sobre diversos asuntos y la propia identificación de temas derivó en el análisis del impacto de la opinión acerca de la agenda política y el surgimiento de una nueva esfera de opinión pública que, podría decirse, representa aquellos procesos de formación de temas que delimitan las políticas públicas y las preocupaciones, las prioridades y las actitudes públicas. Este interés en medir y analizar los cambios en la opinión pública se expresó en el surgimiento de publicaciones como *Public Opinion Quarterly* y en la búsqueda de modelos explicativos.

#### ❖ El establecimiento de la agenda y los medios de comunicación masiva

Robert Mayer, "Gone Yesterday, Here Today", 1991

En este estudio de caso sobre la política de consumidores, Robert Mayer analiza el papel de los temas en el establecimiento de la agenda a partir de dos modelos: unidireccional (los medios de comunicación masiva influyen la agenda del gobierno de Estados Unidos en relación con los consumidores) y multidireccional (la agenda de políticas públicas del gobierno influye la cobertura de los medios y la opinión pública). A continuación se presentan algunas de sus conclusiones:

Todos encontrarán algo provechoso en los datos que aquí presentamos. Los defensores de la perspectiva unidireccional pueden regocijarse ante el hecho de que la máxima cobertura de los medios de comunicación masiva ocurrió rápidamente y está seguida de cerca por la admiración pública por Ralph Nader y las opiniones a favor del consumismo [...] el punto más alto de atención del poder legislativo hacia los asuntos relacionados con los consumidores se registra a mediados de la década de 1970, varios años después de que dichos temas alcanzaran su punto máximo en los medios de comunicación masiva y la agenda pública.

Los defensores de la perspectiva multidireccional también pueden hallar datos para sustentar sus argumentos. Lo más importante es la existencia de suficientes indicios que señalan el primer auge de los asuntos relacionados con los consumidores en la agenda de las políticas públicas antes de que los medios de comunicación masiva o el público en general descubrieran los problemas de los consumidores.

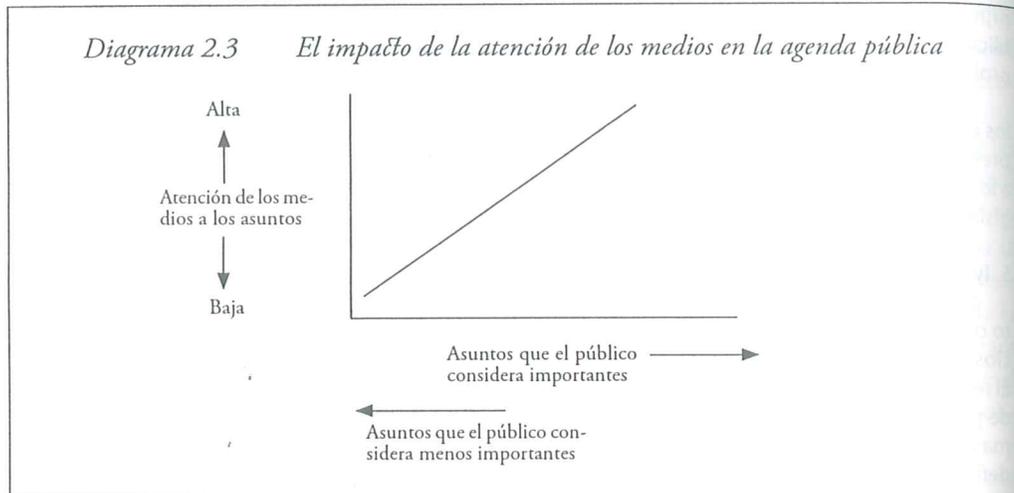
Combinados, los datos para el período 1960-1987 sugieren que los asuntos relacionados con los consumidores surgieron, primero, en la agenda de las políticas públicas, tal vez debido a una preocupación personal de los presidentes y los congresistas. Posteriormente, la atención federal a los problemas de los consumidores se legitimó gracias a las medidas del poder ejecutivo y el legislativo, y el patrón unidireccional adquirió predominancia.

#### S. Iyengar et al., "The Evening News and Presidential Elections", 1984

Este documento publica los resultados de un grupo de psicólogos en torno al establecimiento de la agenda. Se realizaron dos experimentos a fin de analizar el impacto del programa noticioso vespertino *Evening News* en la opinión popular sobre el desempeño del presidente Carter. El resultado más destacable fue el efecto de la televisión en cuanto a la definición de cuestiones de políticas públicas a partir de las cuales se juzgaría al Presidente. Los medios de comunicación masiva establecen la agenda, pero no las actitudes de los sujetos. La capacidad de los medios de definir cuestiones y problemas de políticas públicas, afirman, tiene muchas implicaciones para la relación entre el público, las políticas públicas y los políticos tal como es mediatizada a través de la televisión. ♦

Durante la década de 1970 surgió un nuevo interés en el impacto de los medios de comunicación masiva en el proceso político y en la relación entre dichos medios y la política y la opinión pública. Podría decirse que los inicios más serios del enfoque de la opinión pública sobre el establecimiento de la agenda se encuentran en la obra de Malcolm McCombs y Donald Shaw publicada en 1972. La hipótesis de estos autores es que, si bien era dudoso el papel de los medios de comunicación masiva en cuanto a su influencia en la orientación o la intensidad de las actitudes, "los medios definen la agenda de toda campaña política, influyendo en la proyección de actitudes hacia los temas políticos" (McCombs y Shaw, 1972: 177). Asimismo, analizaron la capacidad de los medios de comunicación masiva para establecer la agenda durante la campaña presidencial del año 1968. Posteriormente, publicaron otro estudio sobre el papel de los medios en el establecimiento de la agenda al analizar la manera en que éstos influyeron la percepción del público acerca del asunto Watergate (McCombs y Shaw, 1976). McCombs y Shaw concluyen que los medios de comunicación masiva han desempeñado un papel clave en el "establecimiento de la agenda", es decir, en el poder de determinar qué temas forman

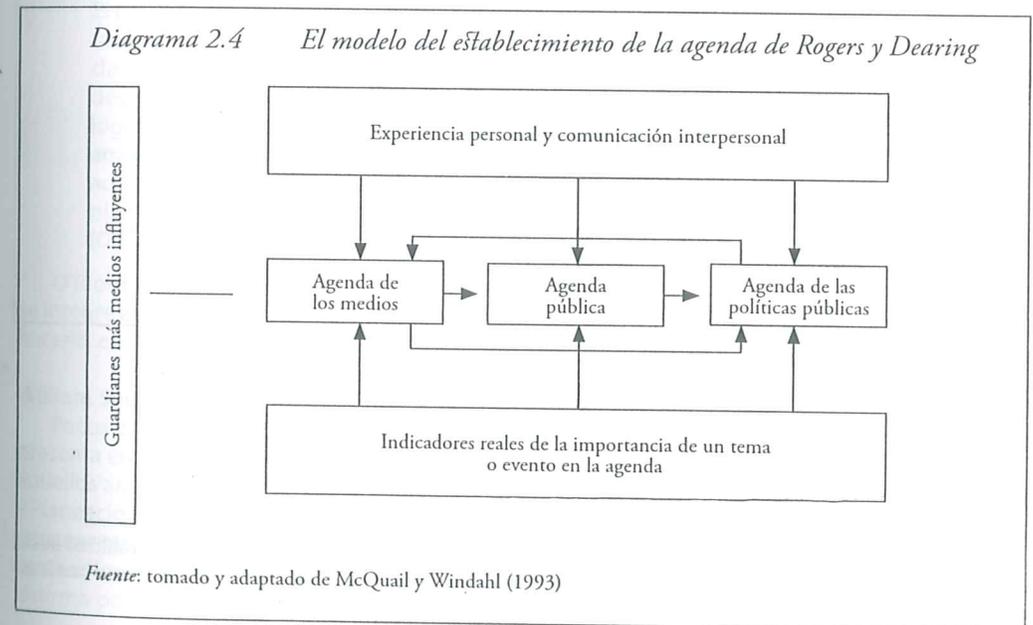
parte del debate, en las áreas estudiadas: beneficencia pública, derechos civiles, política fiscal, política exterior y orden público (1972) y corrupción (1976); también argumentan la confirmación de la utilidad del concepto de establecimiento de la agenda para la investigación de la opinión pública. El modelo que presentan McCombs y Shaw estipula que los medios de comunicación masiva ordenan aquello que el público considera como asuntos principales. Cuanta más atención se dedique a determinado tema, más importancia le reconocerá el público como punto de la agenda, y viceversa (véase el diagrama 2.3).



Este modelo no está libre de críticas que desafían su postura empírica y señalan el riesgo de una aplicación simplista y demasiado amplia. Además, los críticos han notado la falta de claridad respecto de la influencia de los medios en las agendas personales del público, la necesidad de considerar diferentes tipos de agendas que operan simultáneamente, las dudas acerca de la relación entre el papel de los medios y el público en el despertar del interés acerca de determinado tema, y la importancia del poder en el establecimiento de la agenda (véase McQuail y Windahl, 1993: 106-107). Así, después de la publicación del texto de McCombs y Shaw, aparecieron numerosas investigaciones que estudian la dinámica del establecimiento de la agenda y la interacción entre los medios de comunicación masiva, el público y los diseñadores de las políticas. Para decirlo en términos sencillos, la investigación ha tendido hacia el estudio de un solo tema (longitudinal) o el estudio de temas en diversas áreas de políticas públicas (transversal). La fortaleza de la investigación longitudinal es que proporciona un análisis profundo de un tema y la política que lo aborda, pero de alguna manera está limitada desde el punto de vista de la generación de teorías y modelos de establecimiento de la agenda. Probablemente los estudios transversales sean más adecuados para el desarrollo de teorías o modelos generales (véase la sección 2.10). Aun así, los estudios de un solo tema pueden aportar muchos y variados datos capaces de tener implicaciones en diversos niveles. Por citar un

ejemplo, Protesse *et al.* (1987) llegaron a la conclusión de que la influencia de los medios de comunicación masiva en la definición de las agendas de políticas públicas (en el caso de los desechos tóxicos) era mucho más compleja de lo que se había pensado en la década de 1970. La reacción de los diseñadores de las políticas a los nuevos reportajes tenía que situarse en el contexto de otros factores. Entre ellos destacaban: la relación de los periodistas con las élites de la formulación de políticas públicas y viceversa, el momento de la publicación, las presiones de los grupos de interés, las exigencias políticas y los costos y beneficios de los problemas y las soluciones.

Rogers y Dearing (1987) han presentado otro modelo exhaustivo que se concentra en la gama de procesos implicados en el establecimiento de la agenda. Estos autores argumentan la necesidad de distinguir entre tres tipos de agenda: los medios de comunicación masiva, el público y las políticas públicas. Sus investigaciones señalan que, a diferencia del modelo de McCombs y Shaw, el establecimiento de la agenda es un proceso más interactivo. En efecto, los medios de comunicación masiva influyen la agenda pública, como lo sostienen McCombs y Shaw, pero la agenda pública tiene determinado impacto en la agenda de las políticas públicas, al igual que la agenda de los medios de comunicación masiva. Sin embargo, cuando se trata de ciertos asuntos, la agenda de las políticas públicas tiene un impacto considerable en la agenda de los medios de comunicación masiva. Ésta también está delineada por el impacto de los temas o eventos del "mundo real". Para Rogers y Dearing el papel de los eventos en el proceso de la agenda constituye un área que requiere de una investigación más intensiva. McQuail y Windahl (1993) han mostrado la representación gráfica de un modelo de establecimiento de la agenda más completo (y más complejo) que toma en cuenta los argumentos de Rogers y Dearing (diagrama 2.4).



El modelo representa los diferentes tipos de efecto y de retroalimentación [...] Nos recuerda que los medios de comunicación masiva, el público y la élite de diseñadores de las políticas inhiben en mayor o menor medida el mismo entorno amplio cuando se trata de eventos de gran relevancia, y que cada uno de estos tres mundos tiene conexiones y está permeado por redes de contactos personales e influido por experiencias personales [...] El establecimiento de la agenda puede ser intencional o no deliberado, y puede iniciarse por los medios o los diseñadores de las políticas. No podemos excluir la posibilidad de que el público mismo afecte la agenda de los medios, ya que algunos de ellos buscan claves de selección de contenidos en su valoración de las preocupaciones públicas, independientemente de los eventos, otros medios o las perspectivas de las élites.

(McQuail y Windahl, 1993: 109)

### Ciclo de atención a los asuntos (CAT)

Relacionada con esta noción de que los medios desempeñan un papel en la definición de los asuntos de la agenda está la idea de que dichos asuntos siguen un ciclo. En 1972, Anthony Down publicó un trabajo que tuvo impacto tan considerable sobre el tema como la obra de McCombs y Shaw (Downs, 1972).

Downs se dedicó a estudiar el proceso de la inclusión de temas en relación con la cuestión ambiental, que recién adquiriría relevancia política en aquellos años. Este autor afirmaba que los asuntos seguían un ciclo de atención (CAT) y que el interés por el tema de la "ecología" registraba altibajos (véase el diagrama 2.5)<sup>9</sup>.

Diagrama 2.5 El ciclo de atención a los asuntos de Downs



9 Un ejemplo de este ciclo puede verse en el caso presentado por Rodolfo Jiménez, en el cual el problema inicial del control de las prisiones pasa a ser reemplazado por el de una probable guerra entre el gobierno mexicano y los carteles del narcotráfico.

### El ciclo de atención a los asuntos: el caso del medio ambiente

#### El modelo de Downs (1972)

*Etapa 1: Pre-problema.* Los expertos y los diseñadores de las políticas públicas pueden ser concientes del problema y puede haberse producido información al respecto, pero el interés público es escaso.

*Etapa 2: Descubrimiento alarmado y entusiasmo eufórico.* El tema se reconoce como problema a partir de un desastre o evento que concentra el interés y provoca la demanda de acción gubernamental.

*Etapa 3: Calcular los costos y los beneficios.* Los responsables de las políticas públicas y el público se dan cuenta del costo del progreso.

*Etapa 4: Declive del interés público en el o los temas.*

*Etapa 5: Quiescencia.* Etapa posterior al problema en la que el tema pierde importancia en la agenda pública. Otros temas reemplazan al medio ambiente en las agendas de la opinión y las políticas públicas.

#### Una aplicación del modelo de Downs

Timothy O'Riordan, ambientalista, toma el modelo de Downs y lo aplica a la cuestión ambiental en la década de 1980 (O'Riordan, 1991). Según su argumento, la agenda opera en función de cuatro factores:

- Eventos.
- Personalidades.
- Grupos de presión.
- Fallas institucionales.

La preocupación acerca del medio ambiente, medida por la opinión y las políticas públicas, es un indicador fehaciente de la vigencia del modelo en vista de las experiencias recientes. El autor sostiene que:

El modelo de Downs no traza tanto un ciclo, sino una espiral. La espiral sube en respuesta a las cambiantes percepciones de la capacidad de supervivencia, valoración de la calidad de vida, las preocupaciones morales por los desprotegidos y los doblemente desprotegidos en las generaciones futuras, y el reconocimiento de la incapacidad tecnológica y de gestión política para resolver el problema. En resumen, el ambientalismo está atrapado en las percepciones cambiantes de la justicia, la democracia y el papel del Estado, además del desempeño económico y el lugar adecuado para los seres humanos en un planeta en descomposición.

(O'Riordan, 1991: 179)

O'Riordan afirma la urgencia de que la cuestión ambiental deje de verse como algo único y se integre a otros asuntos, como la economía, la educación, la defensa y la política exterior. De no hacerlo, el ciclo de Downs se repetirá indefinidamente.

#### William Solesbury: "The Environmental Agenda", 1976

Pocos ensayos superan la interpretación de Solesbury del proceso de la agenda tal como la presenta en su análisis fundamental de la agenda ambiental publicado en la década de 1970. En aquellos años, Solesbury ocupaba el cargo de Jefe de Urbanismo en el Directorio de Inteligencia y Planeación del Departamento de Medio Ambiente (Reino Unido). Este autor afirma que la clave para comprender la formación de la agenda es la relación entre los temas y las instituciones. Un tema sólo empieza a adquirir relevancia cuando establece un vínculo con una institución del sistema político. Lo anterior es válido para el o los asuntos ambientales durante la década de

1970, cuando el gobierno abrazó la causa del "medio ambiente". Así, el avance de un tema está delimitado por su grado de particularidad, es decir, por la medida en que puede ejemplificarse por medio de un suceso o evento específico. Esto es especialmente notable en el caso del medio ambiente, pues sus altibajos coinciden con desastres y "crisis" de diversos tipos. Además, los temas ambientales tienen tres ventajas adicionales: son visibles, se trata de eventos que impactan a la totalidad del público y resulta relativamente sencillo identificar sus causas y efectos.

Sin embargo, la particularidad no basta para que un tema reciba atención; además, debe contar con legitimidad, debe encajar y corresponder con los valores prevalecientes y dominantes, o establecerse cierto grado de compatibilidad. La manera en que el gobierno maneja y trata un tema constituye un factor clave para la base de legitimidad al interior del sistema político. Las acciones surgen a partir de dicha base pero, en su calidad de servidor público, Solesbury hizo la siguiente observación:

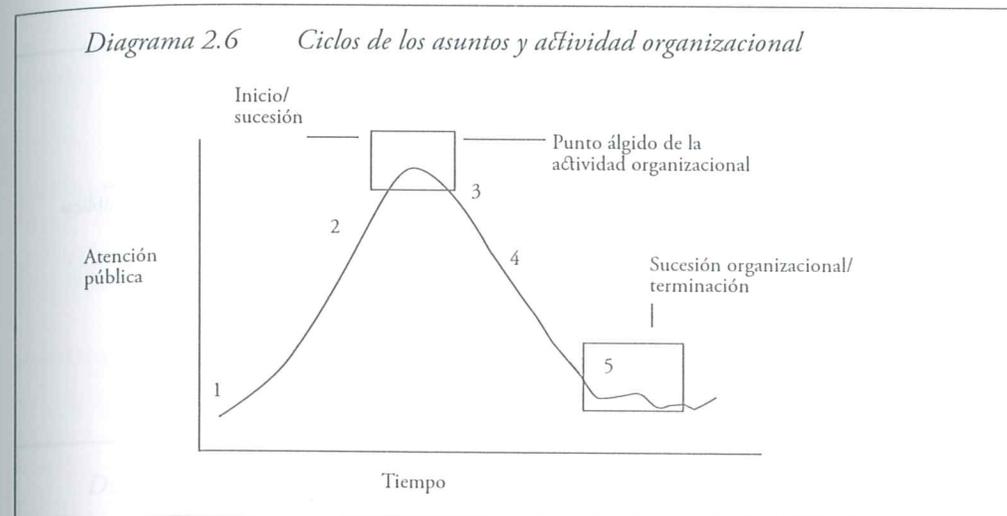
al transitar hacia aquellos procesos a través de los cuales los asuntos invocan acciones o la decisión de no hacer nada, se pasa al relativamente cerrado mundo de los departamentos ejecutivos del Estado [...] En ese mundo político privado los temas adquieren (o pierden) el reconocimiento definitivo que se otorga mediante el acuerdo y la respuesta.

Así, los temas deben detentar atención pública, legitimidad y consideración gubernamental para motivar medidas públicas. Aun así, afirma Solesbury, al final los temas pueden perderse en la etapa de la toma de decisiones al ser suprimidos o transformados en algo diferente. ♦

El modelo de Downs ha aportado una influyente conceptualización de la forma en que puede verse a los asuntos con fluctuaciones y altibajos. Peters y Hogwood (1985), por ejemplo, sostienen la aplicabilidad de este modelo a otros temas, además del relacionado con la agenda ambiental. Asimismo, afirman la posibilidad de recurrir al modelo para aprehender algo a lo que Downs no dedica mayores consideraciones: la relación entre el ciclo de atención y las actividades organizacionales del gobierno (es decir, la creación de nuevas organizaciones, la adaptación de las organizaciones o "continuidad de las políticas públicas", y la abolición (o clausura) de organizaciones. (Véase la sección 4.6.2 para conocer más detalles de este modelo de cambio de políticas públicas.) En un estudio de la relación entre los ciclos de interés público y actividades organizacionales en Estados Unidos entre la década de 1930 y la década de 1970 Peters y Hogwood concluyen que:

- Las áreas de políticas públicas fuera de la del medio ambiente siguen el patrón "cíclico" descrito por Downs. (Se analizan más de 15 áreas, entre ellas las políticas agrícola, de beneficencia, educativa, de salud y económica.)
- Los intervalos de registro de puntos máximos en la atención a los asuntos varía de un área de políticas públicas a otra.
- Los problemas que han transitado el CAT reciben más atención después de haber alcanzado el punto máximo que antes de dicho punto.
- La sucesión organizacional constituye la principal proporción de la actividad organizacional después del punto máximo en el CAT.
- Los períodos de mayor actividad organizacional coinciden con los puntos máximos dentro del CAT.
- Existe un vínculo entre la opinión pública y el cambio organizacional.

Peters y Hogwood aportan un nivel de análisis que establece un puente entre la formación de temas y la atención pública y la respuesta del gobierno que se expresa como cambio organizacional. La representación gráfica de este argumento aparece en el diagrama 2.6.

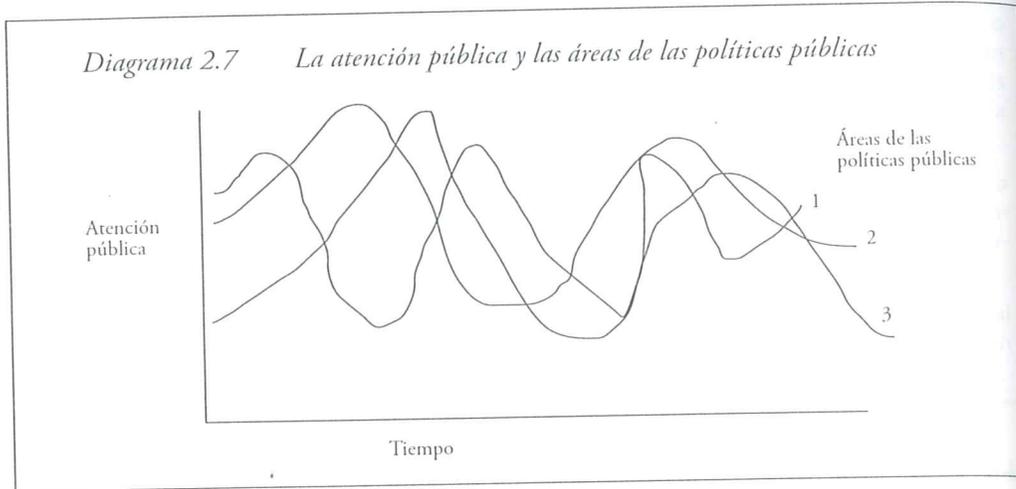


Es necesario subrayar dos puntos. Primero, que los CAT varían de un área de políticas públicas a otra, por lo que los diseñadores de las políticas son confrontados por las agendas "del público" y de "los medios", las cuales registran altibajos en diversos asuntos y áreas de políticas públicas.

La formulación de políticas públicas es problemática, sobre todo debido al hecho de que los CAT revelan que las áreas consideradas importantes por la opinión pública no siempre son las mismas (véase el diagrama 2.7). Además, ya que los diseñadores de las políticas deben parecer "atentos a lo que dice la gente", los puntos máximos de atención a un tema público tienen, según Peters y Hogwood, un impacto considerable en la agenda organizacional del gobierno. De hecho, estos autores argumentan que la relación entre lo destacado de los asuntos públicos y el cambio organizacional es tal que brinda "cierto consuelo a los defensores del gobierno democrático que se muestra receptivo" (Peters y Hogwood, 1985: 251). Por supuesto, desde una perspectiva distinta (más crítica) este tipo de cambio organizacional podría no ser sino un medio para que los diseñadores de las políticas actúen de tal manera que aparenten estar realmente haciendo algo.

Si se toma el análisis de Peters y Hogwood que recurre al cambio organizacional como medida o indicador, entonces puede decirse que la "agenda de las políticas públicas" ocurre en la etapa en la que el CAT alcanza su punto máximo. En ese momento, el gobierno debe aparecer "activo", "resolviendo problemas", "tomando decisiones". El segundo punto acerca del CAT y el cambio organizacional es que, como lo señalan Downs y Peters y Hogwood, una vez que un tema ha

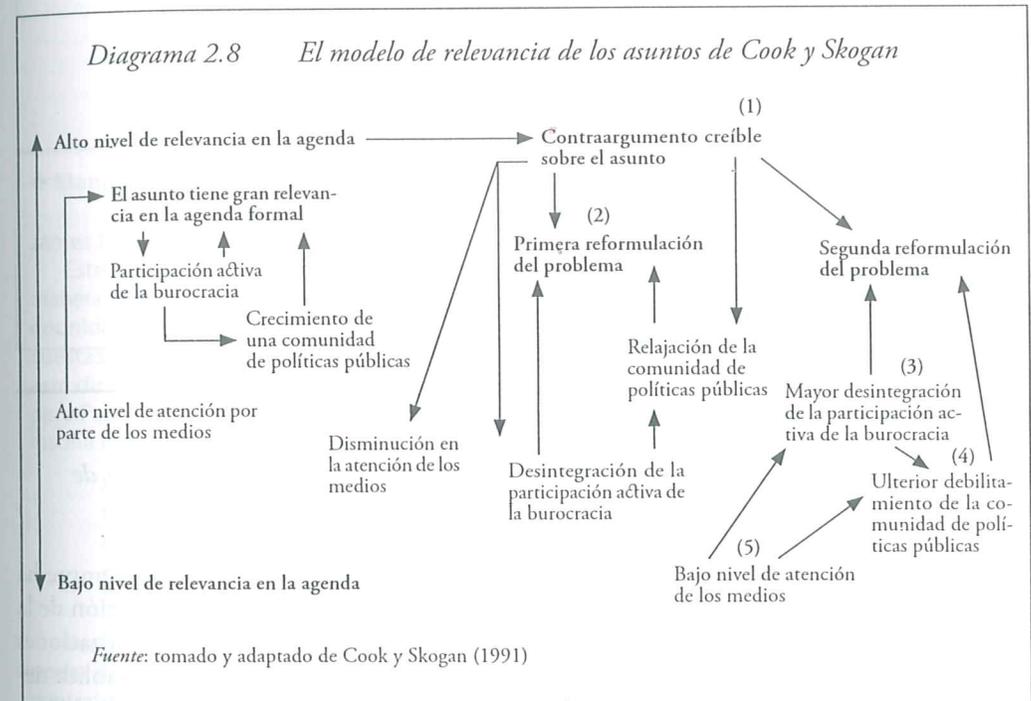
atravesado el ciclo, la siguiente vez que lo recorra recibirá un tratamiento distinto: más interés durante la etapa pre-problema. La razón de ello es que, aunque el interés público en un tema palidezca, las organizaciones creadas o adaptadas para abordarlo "siguen y siguen": las burocracias son inmortales (Kaufman, 1976), aun cuando el interés público sea caprichoso.



El argumento de Peters y Hogwood en relación con el CAT y el entorno institucional de la opinión pública y los medios de comunicación masiva no es menor. La burocracia, los políticos, los grupos de interés, los analistas de políticas públicas y los defensores de diversas causas también participan activamente en la inclusión, los altibajos, y la exclusión de los asuntos de la agenda de las políticas públicas. La formación de temas en el contexto de "comunidades" y "redes" de políticas públicas más limitadas, como se verá más adelante (2.10) podría ser un indicador fehaciente de que el papel de las élites de políticas públicas es mucho más significativo que las opiniones del ciudadano "de a pie" (véanse, por ejemplo, Sabatier, 1991: 148-149; Lindblom y Woodhouse, 1993: 35-36). Es imposible negar el papel de los medios de comunicación masiva en el establecimiento de la agenda de las políticas públicas, pero no sería raro que éstos desempeñaran un papel mucho menos protagónico (como sí lo tuvieron en el caso del abuso infantil o la saga de Watergate) que la pertenencia a los grupos que podrían parecer tener papeles de reparto. Cook y Skogan, por ejemplo, señalan que, al analizar los altibajos de temas como la criminalidad y las personas de la tercera edad, su menor relevancia se debe a la interacción de diversos factores.

Una vez en la cresta, un tema detenta tres factores principales de apoyo: la burocracia gubernamental, los medios de comunicación masiva y una comunidad de políticas públicas. Esta última estará formada por personas y organizaciones implicadas o preocupadas por un tema específico. En determinada etapa, surgirá un contraargumento creíble sobre el tema en cuestión (véase [1] en

el diagrama 2.8) que propondrá una definición alternativa del problema, su extensión o gravedad. El resultado [2] será la reformulación del problema. Ese proceso de reformulación dará pie a una mayor diversidad de argumentos que pueden manifestarse como la desintegración de la participación burocrática, una menor atención por parte de los medios y una relación más laxa entre los miembros de la comunidad de las políticas públicas. La siguiente etapa implica otra reformulación del problema, mayor fragmentación burocrática [3], el debilitamiento de la comunidad de las políticas públicas y un bajo nivel de interés de los medios. En este punto, el tema habrá dejado de ocupar una posición privilegiada en la agenda de las políticas públicas. El modelo que plantean Cook y Skogan es útil porque tiende un puente entre las teorías de la formación de problemas que subrayan la naturaleza "construccionista" de los problemas y las teorías (que se abordan más adelante) que consideran que el proceso de la formulación de políticas públicas implica "redes" de interacción (2.10). Asimismo, tiende un puente con otros enfoques que se concentran en la naturaleza de los argumentos de políticas públicas dentro del proceso de las políticas (2.7.3 y 3.8.8).



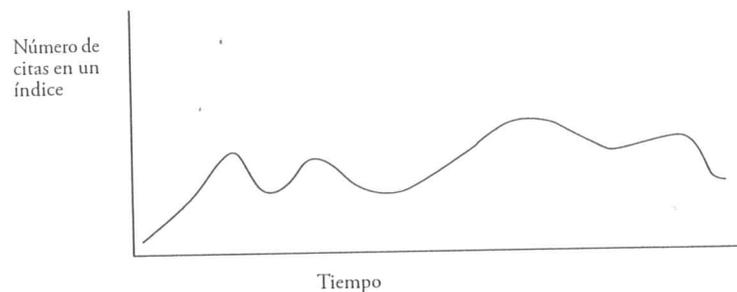
### ❖ ¿Cuáles son las implicaciones prácticas del modelo CAT?

Si usted fuera ministro de medio ambiente, ¿cómo reaccionaría ante encuestas que muestran una enorme preocupación del público acerca de pequeños objetos con pelusa que la marea lleva a la orilla del mar y de los niveles de plomo en el agua potable? El modelo sugiere que la mejor estrategia es responder a esa preocupación, pero sin olvidar que el asunto pasará al olvido en unas cuantas semanas. ¿Considera que existen suficientes indicios para pensar que ésta es una caracterización precisa de la formulación de políticas públicas en el área de la política ambiental o en otras áreas?

#### Ejercicio

Elija un tema, por ejemplo el medio ambiente, y dé seguimiento a la preocupación del público durante determinado tiempo. Puede consultar encuestas de opinión pública (como *British Social Attitudes* y Jowell *et al.*, 1990), o encuestas de opinión en la Comunidad Europea. Otro método consiste en identificar el número de veces que se menciona el tema en los índices de los periódicos o en el índice *British Humanities Index* (véase el diagrama 2.9). ♦

Diagrama 2.9 Medir la atención otorgada a un problema mediante el índice de citas en la prensa



### 2.3.2/ La mercadotecnia de las políticas públicas y la formulación de políticas

La relación de los estudios de opinión pública con el comercio siempre ha sido estrecha. El mundo de la publicidad y el mundo de la investigación de la opinión pública se intersectan en la teoría y en la práctica. Las organizaciones y las empresas que se especializan en la investigación de la opinión pública tienen clientes en la iniciativa privada y también trabajan para los periódicos y los partidos políticos interesados en lo que el votante piensa y lo que el votante quiere. Para comprender la formación de los temas es imposible evitar la inserción en el terreno de cómo se presentan tanto las políticas públicas como los temas a fin de aprovechar la información de las encuestas. Cada vez es más frecuente aproximarse a los temas y a las políticas públicas desde la mercadotecnia:

¿Cuánto de la elaboración de una *imagen* determina la formulación de una *política pública*? ¿Cuánto de nuestro proceso político es cautivo de las demandas de la televisión, de la formación de la audiencia?  
(*New Statesman*, 1986)

En Estados Unidos, las encuestas se han convertido en parte integral de lo que se conoce como espíritu empresarial de las políticas públicas. No se usan para poner la popularidad a prueba, sino como base para la formulación de las políticas públicas. No se trata de una mera extensión más científica del sentido tradicional de los políticos de lo que el público quiere, sino un nuevo desarrollo cualitativamente nuevo. La capacidad de atraer seguidores reemplaza al liderazgo.  
(*Sir Alfred Sherman*, 1987; citado en *O'Shaughnessy*, 1990: 207-208)

La relación entre las encuestas de opinión y la mercadotecnia del jabón en polvo y las hojuelas de maíz es estrecha, y muchos dirían que constantemente se está tornando más cercana. (O'Shaughnessy, 1990; Sabato, 1981 y Perry, 1984). La cuestión es, ¿hasta qué punto la mercadotecnia de un partido o candidato termina definiendo las políticas? ¿El proceso político está cada vez más definido por los publicistas que analizan las encuestas y otros datos sobre los votantes y diseñan la parafernalia de las políticas y la forma en que se presentan a fin de maximizar el atractivo del partido o candidato a los ojos de los consumidores políticos?

### ❖ Manipulación política y presentación de las políticas públicas

#### James Perry, *The New Politics*, 1968

Este libro de Perry fue uno de los primeros en señalar que la tecnología estaba modificando la manera en que los políticos y los diseñadores de las políticas participaban en el juego político estadounidense. El autor aborda el papel de una nueva clase de gerentes políticos y el uso de las encuestas para asegurarse de que la parafernalia que acompaña a las políticas de los candidatos esté dirigida a los votantes. En esa época, el desarrollo informático todavía estaba en pañales, pero Perry mostró la probabilidad de que se incrementara el uso de computadoras. Para él, la filosofía fundamental en esta nueva política era la racionalidad:

La idea de la toma de decisiones racional es el principal factor que une a todas las nuevas tecnologías políticas. Racional es la palabra clave: decisiones racionales, temas racionales, itinerarios racionales de campaña, televisión racional, literatura racional. Los tecnólogos no quieren dar un solo paso en falso.  
(*Perry*, 1968: 212-213)

Perry concluyó que esta tendencia podía debilitar a los partidos políticos e incrementar el poder del dinero. Pronosticó un futuro brillante para el Partido Republicano que entonces se encontraba a la vanguardia del juego tecnológico.

#### Roland Perry, *The Programming of the President*, 1984.

Setenta años después, otro autor de apellido Perry (Roland) afirmaba que los publicistas y los encuestadores ya habían tomado el poder. Su obra sigue el desarrollo de un programa llamado PINS capaz de simular y hacer modelos de procesos electorales a fin de contribuir al diseño de una estrategia electoral ganadora:

Las computadoras pueden compilar y vincular los miedos, las esperanzas y aspiraciones, los pensamientos y sentimientos de toda la población de un país para presentarnos un cuadro de su estado anímico [...] A su vez, ese cuadro es un indicador de lo que debería decirse y hacerse [...] El enorme peso de la información que no para de multiplicarse debe archivarse por categorías y subcategorías, con referencias cruzadas, vínculos, separaciones y grupos, y debe dársele seguimiento [...] No obstante, el poder de las computadoras va mucho más allá de su capacidad de archivar hechos infinitos y difundirlos con rapidez. Pueden usarse para programar toda la propuesta política de un candidato electoral. Ya no se trata de sueños de ciencia ficción ni de posibilidades para el siglo XXI; se trata de algo que ya está sucediendo.

(Perry, 1984: vii)

#### Robert Meadow, "Political Campaigns", 1988

Las cambiantes tecnologías para las campañas políticas comparten la tendencia a desmasificar el entorno comunicativo de dichas campañas [...] En cierto sentido, las nuevas tecnologías buscan convertir los otrora mensajes públicos de las campañas en comunicados de campaña personales y privados. Por una parte, puede decirse que las campañas personalizadas son el antídoto contra el abstencionismo y la enajenación de los electores [...] Por otra, pasar de los mensajes de transmisión masiva que buscan celebrar y encontrar denominadores comunes entre los votantes a los mensajes que buscan explotar las diferencias y fragmentar al electorado puede minar el consenso fundamental que es la base de los sistemas políticos estables. La política de un solo tema podría reemplazar a la política amplia de partido.

(Meadow, 1988: 270) ♦

Existen evidencias que permiten afirmar que la programación de la agenda de las políticas públicas es una realidad. Por ejemplo, O'Shaughnessy sostiene que el verdadero poder para estructurar la agenda de las políticas públicas está pasando a las manos de los funcionarios y los consultores políticos que recurren a las técnicas más novedosas de la mercadotecnia comercial. Las políticas se venden como si fueran productos, de manera que la agenda de las políticas públicas se fragmenta más que en el pasado y tiene mayor predominio la adopción de un solo tema. Este hecho implica que el impacto de las ideas quede relegado a un papel secundario y que el impacto de la técnica de mercadotecnia adquiera protagonismo. O'Shaughnessy sintetiza los efectos de la mercadotecnia política tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos de la siguiente manera:

- Transmitir una idea espuria del proceso político y de la facilidad con la que una "solución" puede ser confeccionada e implementada.
- Propiciar una situación en la que los temas se eligen con base en su atractivo teatral.
- Inhibir el cambio político y de políticas públicas.
- Alterar la relación del votante con el proceso político.

#### Temas antiguos y modernos en la fabricación de imágenes

Como ha señalado Brendan Bruce, un notable asesor de publicidad y comunicaciones, no hay nada nuevo en la manera en que los políticos y otros actores

han recurrido a los símbolos y las imágenes para influir en las actitudes públicas. La evolución del arte y el oficio de la fabricación de imágenes datan de los inicios de las instituciones políticas (Bruce, 1992: 9-11). En la era moderna y con la ayuda de las nuevas tecnologías de comunicación y conocimientos psicológicos acerca de la formación de la opinión pública, el "negocio" no ha hecho sino adoptar un matiz más complejo y sofisticado. De manera específica, la investigación sociológica y psicológica de la posguerra ejerció una importante influencia en la mercadotecnia y la publicidad de las empresas (Galbraith, 1967 y Brown, 1963<sup>10</sup>). El nuevo orden industrial fue el escenario para la creación de necesidades y deseos, y para la adaptación de los productos a los tipos sociales y psicológicos adecuados. En Gran Bretaña esta práctica empezó con la contratación de una importante agencia de publicidad por parte del Partido Conservador para diseñar y planificar las elecciones generales de 1951 (Bruce, 1992: 97). Hacia la década de 1970, la experiencia del mundo de la mercadotecnia encontraba una renovada y fortalecida aplicabilidad en la política a medida que los políticos estadounidenses adoptaban y difundían a otros países las ideas propias del posicionamiento de las marcas y sus beneficios funcionales y psicológicos. Según ese modelo, las políticas públicas son productos que deben posicionarse para maximizar su atractivo frente a los "consumidores"<sup>11</sup>.

#### ♦ ¿Se exagera el poder de la mercadotecnia?

Bruce (1992) afirma que sí. Si bien la mercadotecnia ayuda a establecer la agenda, los publicistas no poseen el tipo de poder que sus críticos les adjudican. La mejor publicidad es inútil cuando se quiere vender un producto que el consumidor no desea. Las políticas, independientemente de cómo se vendan, no pueden engañar al sentido común del público. Según este autor, la publicidad funciona cuando las personas recuerdan el producto y sus beneficios; y considera mucho más significativo el poder de manipular las noticias que tienen los *spin doctors* (término que surgió tras los debates entre Carter y Ford durante la década de 1970) y otros agentes.

Por otra parte, Franklin (1994) argumenta que la situación es más crítica de lo que sugieren Bruce y otros publicirrelacionistas y publicistas. El "empaquetado de la política" ha tenido efectos dañinos en la conducción del debate político en una democracia. El autor cree que los ciudadanos se están transformando en meros espectadores de un sistema político cada vez más mediatizado. ♦

En términos de las nociones clásicas de la democracia liberal, los partidos presentan políticas públicas que serán votadas por los ciudadanos. Las implicaciones de la mercadotecnia de las políticas públicas que está invadiendo (si no es que reemplazando) la formulación de políticas públicas son profundas tanto para la teoría como la práctica de la democracia liberal. La mercadotecnia de las

<sup>10</sup> La edición en castellano es Brown, J.A.C., *Técnicas de persuasión de la propaganda al lavado de cerebro* (1978).

<sup>11</sup> El texto de Francisco Miranda en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, muestra cómo la reforma de la educación secundaria en México fracasó por un problema básicamente de *marketing*, esto es, de comunicación. La política no logró ser "vendida" a la opinión pública como un cambio que traería impactos positivos.

políticas públicas no sólo implica identificar las necesidades y los deseos del electorado y los problemas que le preocupan, sino también el uso de técnicas para influir, crear y estimular la "opinión pública" acerca de un tema o problema. En ese caso, la agenda de las políticas públicas es menos un producto (*sic*) de la opinión pública, como quiera que ésta se defina, que el resultado de la forma en que la élite política, la ética empresarial y otras elijan estructurar los parámetros de aquello que realmente está en debate. En un desafiante mundo nuevo donde corren millones para financiar la mercadotecnia de los partidos y las políticas públicas, podría ser que el proceso político de las democracias liberales tenga más que ver con la manipulación del votante *qua* consumidor que con la movilización de la población *qua* ciudadanos. Quizá sea el resultado inevitable de la idea de analizar la agenda de las políticas públicas *como si* el votante *fuera* un consumidor. Si las políticas públicas son productos, entonces realmente se requiere de un instrumento sumamente preciso para medir la diferencia entre una política pública y un litro de *Clorox*.

#### 2.4/ Teorías sobre el control de la agenda

Desde una perspectiva pluralista, la definición de los problemas y de la agenda es, en esencia, resultado de un proceso de competencia entre distintos grupos (Truman, 1951; Dahl y Lindblom, 1953; Dahl, 1958 y 1961). El poder de influir en los asuntos con mayor o menor atención, que se incluyen o excluyen de la agenda de las políticas públicas parece más disperso que concentrado y, aunque versiones anteriores del pluralismo aceptaban en mayor o menor medida la desigual distribución del poder y la influencia, la formulación de políticas públicas era vista como algo abierto a la libertad de expresión y el debate público. En una sociedad libre, podría argumentarse, todos pueden influir en la agenda de las políticas públicas. Los modelos estructurales funcionalistas, por ejemplo, representan al sistema político democrático liberal en el que lo que sale de la caja negra es una función de lo que ocurre dentro de ella. Sin embargo, a partir de la década de 1960 esta noción de las políticas públicas enmarcada en una política pluralista (articulación y agrupación en el modelo de Almond) ha sido objeto de numerosas críticas. Dichas críticas a la idea de la caja negra neutral, abierta a todo tipo de insumos, se han enfocado a la manera en que las políticas públicas se formulan dentro de un contexto de procesos sesgados a favor de determinados grupos, ideas e intereses, y en contra de otros. Hay dos tipos de críticas a los supuestos pluralistas en torno a la apertura y la neutralidad del proceso de formulación de políticas públicas en cuanto al establecimiento de la agenda, que se exponen en los siguientes textos:

E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, 1960.

R.W. Cobb y C.D. Elder, *Participation in American Politics*, 1972.

P.S. Bachrach y M.S. Baratz, "Two Faces of Power", 1962.

—, *Power and Poverty, Theory and Practice*, 1970.

S. Lukes, *Power*, 1974.

En esta sección se revisan los argumentos de Schattschneider y de Cobb y Elder. La sección 2.6 está dedicada a los argumentos de Bachrach y Baratz y de Lukes.

#### 2.4.1/ Schattschneider y su definición del meollo de la política

Schattschneider realizó una de las primeras y más importantes aportaciones al estudio de la parcialidad en el establecimiento de la agenda a través de su libro titulado *The Semisovereign People*, publicado en 1960. El autor argumenta que una de las facultades esenciales del gobierno es la de manejar los conflictos antes de que estallen. El alcance y la extensión de los mismos se limitan y enmarcan, según Schattschneider, a partir de los actores dominantes del juego político. El dominio de lo político no está tan abierto ni es tan pluralista como la teoría democrática liberal y la investigación empírica (de Truman, Dahl, Lindblom *et al.*) sostienen. La estructura de este juego se basa en reglas que convienen a los actores que están en la cima: los grupos de presión, los partidos y las instituciones. Así, la política como conflicto de valores, creencias e intereses se ve desplazada por el manejo del conflicto:

Ningún régimen podría durar si no enfrentara este problema [...] Todas las formas de organización política están sesgadas a favor de la explotación de ciertos tipos de conflicto y la supresión de otros, pues organización significa movilización de sesgos. Algunos temas son organizados al interior de la política mientras que otros son organizados fuera de ella [...] No hay manera más certera de destruir el significado de la política que tratar todos los asuntos como si fueran libres e iguales. La desigualdad de los asuntos simplifica la interpretación de la política. La política adquiere sentido cuando tenemos claras nuestras prioridades.

(Schattschneider, 1960: 71-73)

De este modelo se desprende que las políticas públicas constituyen, en esencia, una actividad en la que se incluyen y de la que se excluyen asuntos y se movilizan sesgos a fin de asegurar el manejo y la contención de conflictos. Por lo tanto, la definición de los temas constituye una forma fundamental de poder político. De ahí se desprende que: "la definición de las alternativas es el instrumento supremo del poder" (Schattschneider, 1960: 69). Ya que las personas no pueden estar de acuerdo acerca de cuáles son realmente los asuntos: "Quien determina de qué se trata la política, gobierna el país, pues la definición de alternativas es la selección de conflictos" (*ibid.*).

El modelo de Schattschneider del proceso dentro del cual los ganadores buscan contener el alcance de los conflictos y los perdedores expanden la escala de los conflictos tuvo un desarrollo ulterior en los años siguientes gracias a Cobb y Elder (1971, 1972, 1983) y Cobb *et al.* (1976).

#### 2.4.2/ Cobb y Elder y la expansión del conflicto

Cobb y Elder se interesaron por el análisis de la participación limitada y por la forma en que el proceso de la agenda aporta un nivel de análisis que comunica

el sistema social como un todo con la toma de decisiones. Su estudio se concentra en las formas de expansión y manejo de conflictos. ¿Qué se considera un tema en este modelo? En tanto conflicto entre dos o más grupos acerca de los asuntos de procedimiento relacionados con la distribución de posiciones o recursos (Cobb y Elder, 1972: 82), los temas pueden crearse a través de diversos medios:

- Fabricación por una parte en conflicto que percibe una injusticia o parcialidad en la distribución de posiciones o recursos.
- Fabricación de un tema para obtener un beneficio y una ventaja personal o colectiva.
- Acontecimientos inesperados.
- Hacedores de buenas obras, con buenas intenciones, pero con exceso de ingenuidad.

A su vez, hay “detonadores” internos y externos que determinan el surgimiento de un tema.

#### Detonadores internos

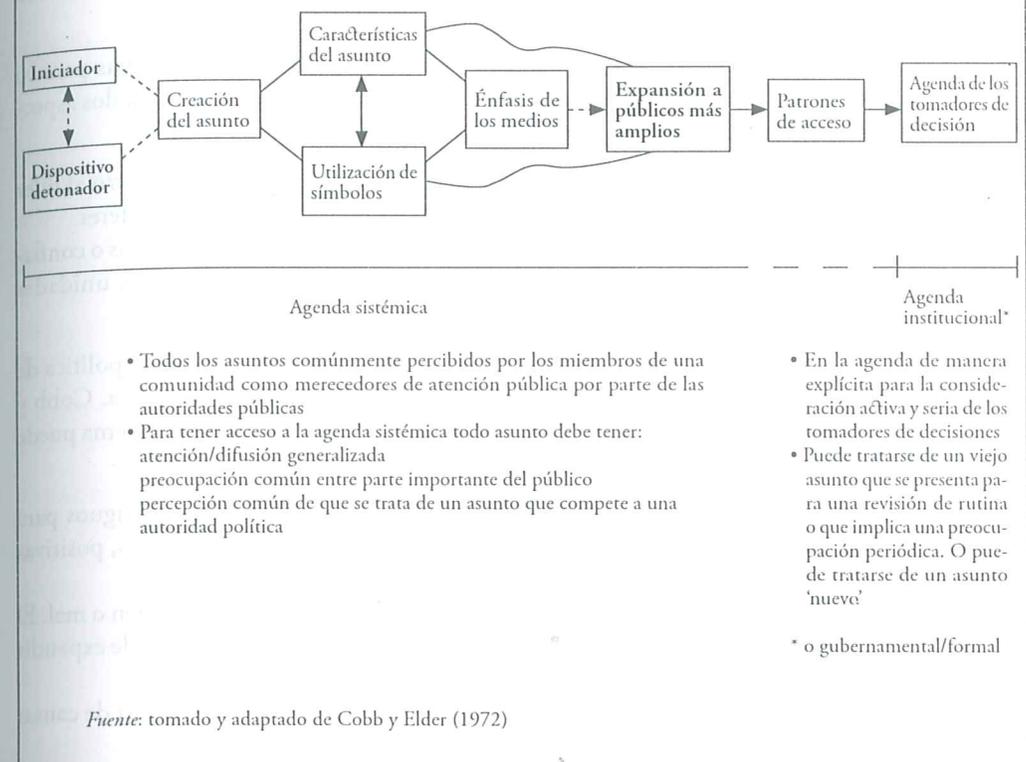
- Catástrofes naturales.
- Acontecimientos humanos inesperados.
- Cambios tecnológicos.
- Desequilibrio o parcialidad en la distribución de recursos.
- Cambio ecológico.

#### Detonadores externos

- Actos bélicos.
- Innovaciones en tecnología armamentista.
- Conflicto internacional.
- Patrones de alineación mundial.

Sin embargo, la formación de un tema no depende únicamente de un detonador. Debe haber un vínculo entre el detonador y la queja o problema capaz de transformar el tema en un punto de la agenda. Cobb y Elder afirman que hay dos tipos de agendas: sistémica e institucional (véase el diagrama 2.10). La agenda sistémica está compuesta de “todos los temas percibidos por los miembros de una comunidad política como asuntos que merecen la atención pública y que entrañan cuestiones pertinentes a la legítima jurisdicción de la autoridad gubernamental en funciones” (Cobb y Elder, 1972: 85). Por otra parte, la agenda institucional se define como “la serie de puntos explícitamente señalados para recibir la consideración activa de los tomadores de decisiones” (ibid.: 86). Difícilmente llegará un tema a la agenda institucional sin ocupar, primero, un lugar en la agenda sistémica.

Diagrama 2.10 La expansión y el control de las agendas



La construcción de la agenda tiene lugar como resultado de la expansión de un tema desde un grupo de atención con una preocupación específica a un público con gran interés y atención acuciosa, es decir, un público interesado e informado acerca de los asuntos públicos y que incluye a líderes de opinión; finalmente el tema recibe la atención del público en general. La dinámica de esta expansión depende, en primer lugar, de las características del tema mismo. Cobb y Elder sostienen que:

- Cuanto más ambigua sea la definición de un tema, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a un público extenso (*grado de especificidad*).
- Cuanto más importante socialmente aparezca un tema a partir de su definición, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a un público más amplio (*alcance de la importancia social*).
- Cuanto más se defina un tema como de relevancia en el largo plazo, tanto mayor será la probabilidad de que sea expuesto a un público más numeroso (*relevancia temporal*).
- Cuanto menos técnica sea la definición de un tema, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a un público más extenso (*grado de complejidad*).

- Cuanto más se define un tema como carente de precedentes claros, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a una población más numerosa (*precedencia categórica*).

La expansión de los temas tiene que enfrentar diversas estrategias para su contención. Las estrategias para la contención del conflicto implican dos aspectos relacionados con los grupos y los temas:

- Las estrategias grupales se concentran en: desacreditar al grupo y/o al líder del grupo, apelar a los cabecillas del liderazgo y cooptar a los líderes.
- Las estrategias temáticas se concentran en: recompensas simbólicas o confiabilidad, publicidad fastuosa o tokenismo, creación de nuevas unidades organizacionales, cooptación simbólica y presunta restricción.

El tipo de lenguaje empleado es una importante dimensión de la política de la agenda dentro del proceso de expansión y contención de un tema. Cobb y Elder afirman que el uso efectivo de símbolos en la expansión de un tema puede estar relacionado con cinco factores:

- *Precedente histórico*. Los grupos pueden usar símbolos muy antiguos para una comunidad política, capaces de provocar intensas reacciones, positivas o negativas.
- *Eficiencia o credibilidad*. Los grupos pueden usar los símbolos bien o mal. El uso incorrecto puede resultar contraproducente cuando se trata de expandir un tema.
- *Saturación simbólica*. Abuso de un símbolo, al punto de que deja de causar impacto.
- *Refuerzo simbólico*. Los símbolos deben reforzarse mediante otros símbolos.
- *Urgencia o significado desconcertante de un símbolo*. Los símbolos que implican acción tienen mayor probabilidad de causar un efecto expansivo.

Cuando se recurre a los símbolos, el papel de los medios de comunicación masiva es crucial para despertar el interés, provocar acciones, disuadir a la oposición, demostrar la solidez del compromiso y reafirmar el apoyo. Finalmente, el acceso de un tema al proceso institucional formal de toma de decisiones dependerá de cuán visible es el conflicto para diversos públicos. Según Cobb y Elder, cuanto más amplia sea la audiencia, tanto mayor será la probabilidad de llegar al ámbito de la toma de decisiones:

- Cuando los conflictos se limitan a la identificación de grupos, es más probable llegar a la agenda formal sólo cuando la parte en disputa amenaza con perturbar al sistema.
- Es más probable que los conflictos limitados a los públicos de atención con una preocupación específica lleguen a la agenda mediante amenazas de penalizaciones inminentes.
- Es más probable que los conflictos limitados a los públicos con gran interés y atención acuciosa lleguen a la agenda formal a través de un canal de representación (individuos y grupos bien informados adoptan el tema).

Juntos, Schattschneider y Cobb y Elder aportan modelos para el establecimiento de la agenda que pueden usarse empíricamente para mostrar cómo los intereses de aquellos con una posición dominante o monopólica en determinado ámbito de las políticas públicas están motivados a asegurar que el tema esté enmarcado en rígidos parámetros y cómo debe expandirse dicho tema para impactar el proceso de toma de decisiones. Los ganadores o detentadores de las políticas públicas operan con la estrategia de que lo pequeño es hermoso y que los asuntos necesitan ser privatizados, mientras que aquellos que desean desafiar las definiciones y las políticas dominantes se esforzarán por socializar y politizar el tema, llevándolo del círculo de expertos al público en general y de la esfera privada a la pública. Los ganadores buscan reducir el conflicto, los perdedores expandirlo. En este sentido, el establecimiento de la agenda tiene que ver con el manejo de conflictos, y las instituciones y organizaciones ocupan un papel central:

Todas las formas de organización política están sesgadas a favor de la explotación de ciertos tipos de conflicto y la supresión de otros, pues organización significa movilización de sesgos. Algunos temas son organizados al interior de la política mientras que otros son organizados fuera de ella.

(Schattschneider, 1960: 71)

Por ende, en este modelo puede entenderse el intercambio político alrededor del establecimiento de la agenda y la movilización del sesgo como el proceso dentro del cual se definen asuntos y prioridades a través de la regulación de los conflictos. Como indica la obra de Cobb y Elder, el factor central a considerar es la participación en el proceso político y la escala del "juego" político de las políticas públicas.

#### ❖ Aplicar los modelos del establecimiento de la agenda

Elizabeth Meehan y Selma Svenhuijsen, *Equality Politics and Gender*, 1991

Esta colección de textos incluye dos ensayos, comentados a continuación, que aplican las ideas de Cobb, Kingdon y otros teóricos del establecimiento de la agenda al estudio del género y las políticas públicas. (Sobre Kingdon, véase Kingdon, 1984; y la sección 2.10.3)

Joyce Outshoorn, "Is this what We Wanted? Positive Action as Issue Perversion" (pp. 104-121)

Outshoorn analiza la evolución de las políticas de acción positiva (o afirmativa) en Holanda en las décadas de 1970 y 1980. La autora presenta un ciclo de la agenda que consta de seis etapas (pre-política, manifestación de lo que se quiere, formación del tema o articulación de la demanda, toma de decisiones, implementación, evaluación), y cinco "obstáculos" a superar (romper el silencio, conversión deseo-demanda, agenda política [conversión demanda-tema], tomar decisiones, política de implementación). En el caso de las políticas de acción positiva, el ciclo funcionó para modificar la "cuestión de las mujeres". La autora concluye que:

Si se observa el ciclo de vida del tema de la acción positiva es posible discernir la existencia de un lento proceso de modificación del tema [...] Puede surgir mediante la ampliación de una demanda, la dilución del contenido original o un proceso de reducción en el que la demanda original pierde alcance. Los temas también pueden redefinirse con nuevos térmi-

nos, dando paso a la desaparición de temas viejos. Estos fenómenos son inherentes al proceso de las políticas públicas y sería un error ver la modificación como resultado de las intenciones conscientes de los actores. Una de las ventajas del enfoque del establecimiento de la agenda es que puede mostrar cómo la modificación suele ser producto de un proceso en el que muchos participan, pero realmente son unos cuantos los que tienen el control. (pág. 118)

En lo que respecta a la acción positiva para las mujeres en Holanda, la autora señala:

El ciclo de vida del tema pasó de ser parte de una visión donde cabía prácticamente todo acerca del estatus de las mujeres en la sociedad a ser una demanda específica sobre la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado que incluía las cuotas y la contratación preferencial. Ambas demandas estuvieron sujetas a redefinición a partir de la acción afirmativa, donde la idea de las cuotas desaparece y se ha abandonado la idea de la intervención estatal. Aunada al hecho de que las políticas públicas no han avanzado en relación con otros aspectos de la "cuestión de las mujeres", la acción positiva constituye una magra respuesta a las demandas originales del movimiento de las mujeres. En esta perspectiva de largo plazo, la modificación del tema significa su reducción. Si esta tendencia persiste, podemos hablar justificadamente de la perversión del tema. (pág. 119)

Amy Mazur, "Agendas and *Égalité Professionnelle*: Symbolic Policy at Work in France" (pp. 122-141)

Mazur analiza la política francesa de "égalité professionnelle" (EPP), explicando por qué no se ha logrado integrar las políticas de equidad laboral a la política laboral general o vigilar su observancia a través de los tribunales en Francia. A partir del modelo de Kingdon [véase la sección 2.10.3] sobre el proceso previo a la decisión, la autora concluye que si bien el tema del género ha recibido la atención del gobierno, en la práctica la política se encuentra al margen o fuera de sintonía en relación con otras políticas. En consecuencia, la política EPP ha sido más simbólica que efectiva:

Cuando una propuesta de política pública está al final de la agenda de las decisiones recibe un balde de agua fría durante el proceso de formulación y no provoca una retroalimentación importante. Como lo muestra claramente el caso francés, hay distintas explicaciones del porqué el reconocimiento del problema, las posturas de políticas públicas y la política no consiguen articularse entre sí [...] Las políticas públicas simbólicas, por lo menos en Francia, desempeñan un papel importante al orientar la atención política hacia un tema que, por lo general, no alcanzaría el estatus de elemento de la agenda de las decisiones; no obstante, en el mejor de los casos el resultado de semejante política sólo será incremental. (pág. 137) ♦

## 2.5/ Tipologías de los asuntos de las políticas públicas

Como lo demuestran Cobb y Elder y Schattschneider, los temas o problemas y su definición constituyen dimensiones del proceso de las políticas públicas que requieren de gran atención. Un tema llegará a situarse en determinado contexto o entorno de políticas públicas. A su vez, el tipo de contexto define el lugar que ocupa en el ámbito del conflicto político y la estrategia de aquellos implicados en el manejo del alcance del conflicto. Algunos académicos han planteado tipologías para clasificar los asuntos, facilitando así la comparación entre diversos temas y políticas públicas.

Wilson (1973), por ejemplo, aplica los criterios de los costos y beneficios que pueden concentrarse o dispersarse. Un tema cuyos beneficios se concentran en un pequeño sector de la sociedad, pero cuyos costos están ampliamente dispersos pertenece a un tipo distinto que un tema que puede implicar "la mayor felicidad del mayor número de individuos". Por ejemplo, los costos de la ópera, que pueden representar un beneficio para algunos y cuestan bastante dinero a los contribuyentes. La forma en que se define la ópera en tanto problema está enraizada en la manera en que se perciben los costos y los beneficios de gastar en las artes. Sin duda, la estrategia de los grupos y las organizaciones artísticas incluiría mostrar la amplia dispersión de beneficios del arte, al tiempo que los miembros plenos del Club de los Filisteos se concentrarían en los costos y reducirían los beneficios. Lo mismo puede decirse de un tema como la política y los gastos destinados al sida, en el que los costos y beneficios son parte nodal de la manera en que se define y prioriza el tema. Concentrarse en los costos y los beneficios nuevamente coloca en el proscenio el sentido en el que ganar y perder forman parte del proceso de la agenda. Lowi (1964), por ejemplo, plantea una influyente clasificación con base en su naturaleza distributiva y normativa (véanse Ripley y Franklin, 1980 y 1982). Los asuntos, afirma Lowi, pueden clasificarse en función de su carácter distributivo, normativo o redistributivo:

- *Temas de política distributiva*: distribución de nuevos recursos.
- *Temas de política redistributiva*: modificación de la distribución de los recursos existentes.
- *Temas de política normativa*: regulación y control de las actividades.

Más adelante, Lowi (1972) añadió otro tipo: asuntos de política "constitutiva": la creación o reorganización de instituciones.

Cada una de estas categorías constituye un ámbito de poder con características políticas distintivas. Para Lowi, las políticas públicas (en tanto ámbitos de asuntos) determinan la política, y no viceversa. Los ámbitos de los temas dan paso a diversas formas de política. Aunque esta tipología ha sido ampliamente adoptada, la visión determinista de la política como una función de las políticas públicas ha sido criticada por considerarse demasiado simplista u sospechosa desde el punto de vista metodológico (Sabatier, 1991; Hecló, 1972 y May, 1986). La utilidad de la tipología también ha sido cuestionada por sus supuestos y capacidad de someterse a prueba. Cobb y Elder, por ejemplo, señalan que la tipología tiene limitaciones fundamentales debido a que se basa en criterios sustantivos y no analíticos. Así, no aporta un marco para entender los cambios a medida que los tipos pierden claridad y se tornan más difusos (Cobb y Elder, 1972: 96). Como se dijo antes, estos autores proponen una clasificación alternativa de los asuntos a partir del conflicto, no del contenido.

Hogwood plantea un marco que explora los costos y los beneficios (véanse también Ingram, 1978 y Wilson, 1973) desde el punto de vista de las posibilidades de resultados diferenciales, formas de negociación y conflicto, y una gama de opciones. Los temas que tienen que ver con principios son aquellos en los que lo correcto y lo incorrecto, la separación entre ellos y nosotros se

polariza hasta constituir asuntos morales, religiosos o constitucionales del tipo todo o nada. Los temas “grumosos” implican un bien que no puede dividirse: aeropuertos, centrales eléctricas. Los temas que implican recortes o redistribución son aquellos que suponen la negociación para definir quién se queda con qué, quién recibe más y quién se queda con menos. Los temas que implican incrementos son aquellos en los que las condiciones presentan un beneficio mayor: todos ganan, algunos ganan más que otros (diagrama 2.11).

Diagrama 2.11 Tipos de políticas públicas, sus costos y beneficios

	Principio	Disparejo	Recortes/redistribución	Incrementos
Rango de opciones abiertas al gobierno	Sí/No	Ubicación	Divisible finalmente, pero limitado	Divisible finalmente
Margen de negociación	Mínimo	Mínimo (excepto cuando hay intercambio de favores)	Negociación de recortes relativos (suma negativa o suma cero)	Negociación de crecimiento relativo (suma positiva)
Impacto para los participantes	Ganar o perder	Ganar o perder	Desgracia diferencial	Beneficios diferenciales

Fuente: tomado y adaptado de Hogwood (1987: 31)

Estas tipologías de los asuntos, enmarcadas en los costos y beneficios, obvian otra importante dimensión de los asuntos: el grado de complejidad y de conocimientos técnicos o especializados. Desde el punto de vista del manejo del conflicto, los temas que se consideran propios de “expertos” o sumamente técnicos tendrán un carácter más privado o especializado que los temas de dominio público “no experto”. Gormley (1983), por ejemplo, sugiere que el grado y el tipo de complejidad técnica darán paso a diferentes formas de conflicto. En los últimos diez años, más o menos, los temas técnicos que implican una demanda de conocimiento se han mostrado más “abierto” al debate público, ya que ha disminuido el dominio de poder de los expertos y los profesionales sobre la construcción puramente científica o técnica de los temas (véase la sección 2.8). El tecnicismo de los temas limita irremediamente el alcance del conflicto. Es del interés de los “ganadores” (usando el lenguaje de Schattschneider) limitar la escala del conflicto en torno a asuntos técnicos y científicos con el argumento de que los temas son demasiado complejos y difíciles de entender para los legos. Aquellos excluidos de esta esfera formulan estrategias para ampliar el tema e incluir un debate más amplio enmarcado en términos que rebasan los límites de los expertos. De manera específica, los grupos ambientalistas han estado a la vanguardia de este tipo de redefinición de los temas científicos y técnicos (Nelkin [editor], 1992: 59-112). Cuanto más se sitúa un tema como de carácter técnico/científico, más se le define como “apolítico” o “no partidista”.

La estrategia de aquellos que buscan desafiar la construcción de un tema como marginal a la esfera del conflicto político consiste en hacer campañas para que el tema en cuestión sea visto como algo que compete al público en general o a una parte del público y en formular preguntas morales y de otra índole. La estrategia puede, por ejemplo, concentrarse en las preguntas distributivas acerca de los costos y beneficios de determinado proyecto o política pública, desafiando así al poder de aquellos que afirman poseer los conocimientos y acercando los temas expertos al escrutinio público/político más amplio. Pero, ¿quién decide qué asuntos se definen en un contexto “técnico”?

## 2.6/ El pluralismo, la no decisión y la tercera dimensión del poder

El enfoque pluralista de las políticas públicas tendía a suponer que éstas eran, finalmente, resultado de la libre competencia entre las ideas y los intereses. En las descripciones pluralistas de la democracia de Dahl, Polsby y otros autores estadounidenses previos, el poder aparece como un factor ampliamente distribuido y el sistema político aparece tan organizado que el proceso de las políticas públicas está esencialmente orientado por las demandas y opiniones públicas. Dahl (1961), por ejemplo, en su famoso estudio de New Haven afirmaba:

El sistema político en Estados Unidos no constituye una clase homogénea con intereses de clase bien definidos. En New Haven, de hecho, el sistema político es fácilmente penetrado por cualquier individuo cuyos intereses y preocupaciones lo acerquen a la particular cultura política del estrato [...] La independencia, permeabilidad y heterogeneidad de diversos segmentos del estrato político garantizan absolutamente que todo grupo insatisfecho encontrará un vocero. (Dahl, 1961: 91-93)

En un paraíso pluralista como New Haven, la participación en el gran juego de la política está abierta a todos. No obstante, esta perspectiva de la democracia liberal fue desafiada por Schattschneider al argumentar que: “No es necesariamente cierto que las personas con las mayores necesidades sean las más activas en la política; quienquiera que decida de qué se trata el juego prácticamente decide quién puede participar en él” (Schattschneider, 1960: 105). Como se señaló antes (2.4.1), la explicación “realista” de Schattschneider mostró la existencia de un sesgo que opera a favor de algunos y en contra de otros. La teoría de la movilización del sesgo se vio enriquecida por la obra de Bachrach y Baratz (1962, 1963, 1970), cuyo enfoque aborda un aspecto distinto de la cuestión del pluralismo: la definición de poder. Dahl, por ejemplo, había argumentado que el poder residía en la capacidad de A de conseguir que B hiciera algo que de otra manera elegiría no hacer. En ese sentido, el poder está básicamente vinculado al control del comportamiento. Dahl (1961) había evidenciado que el poder estaba distribuido entre grupos distintos, la formulación de políticas en

áreas como la educación y la reordenación urbana estaba estructurada a partir de una serie de minorías y no de una sola élite. En las palabras de Polsby: "En cada parte de un tema aparecen distintos actores con diferentes funciones, y los tipos de alternativas de entre las que pueden elegir son distintos" (Polsby, 1963: 60). Sin embargo, en respuesta a este modelo Bachrach y Baratz plantearon que la gran omisión del argumento pluralista era hasta qué punto aquellos con poder podían efectivamente excluir temas y problemas de la agenda de la formulación de políticas. La política no era sólo aquello que Lasswell (1936<sup>12</sup>) había definido como el estudio de "quién se queda con qué cuándo y cómo", sino además quién se queda fuera, cuándo y cómo (Bachrach y Baratz, 1962: 105). La no decisión implica la constricción o la contención de la toma de decisiones para concentrarse en "temas seguros mediante la manipulación de los valores, los mitos y las instituciones y los procedimientos políticos de la comunidad dominante" (Bachrach y Baratz, 1963: 632). La parcialidad en contra de determinados intereses sociales puede convertirse en una rutina, dificultando así la penetración de ciertas demandas en la caja negra del sistema político. El poder no es simplemente el control del comportamiento y de las decisiones observables. Bachrach y Baratz añadieron que el poder también está en el ámbito no observable de las "no decisiones":

La no decisión, tal como la definimos, es aquella decisión que resulta de la supresión o frustración de un desafío latente o manifiesto a los valores y los intereses del tomador de decisiones. Para ser más explícitos, la no decisión constituye un medio para que las demandas de cambio en la asignación vigente de beneficios y privilegios en la comunidad puedan ser sofocadas incluso antes de que sean articuladas, o mantenerlas ocultas, o ser eliminadas en su búsqueda de acceso a la esfera de la toma de decisiones relevantes o, si todo lo anterior falla, ser mutiladas o destruidas durante la etapa de implementación de las decisiones dentro del proceso de las políticas públicas.

(Bachrach y Baratz, 1970: 7)

La no decisión sugiere que los diseñadores de políticas que detentan el poder tienen la capacidad de mantener ciertos temas fuera de la agenda que controlan. Esa capacidad también es una función del poder y la influencia detrás de los nuevos temas. En las primeras etapas del desarrollo de los movimientos sociales los tomadores de decisiones tienen amplio margen para hacer caso omiso de los temas. Por citar un ejemplo, los "temas de mujeres" constituyen un caso evidente de ello. Por ende, las características de los movimientos sociales y los grupos que hacen *lobby* son un factor fundamental en la influencia que los nuevos temas pueden tener en las agendas ya establecidas, al igual que los acontecimientos capaces de forzar el acceso de los temas a la agenda de las políticas públicas, cuyo ejemplo más evidente es el del tema ambiental.

12 La edición en castellano es Lasswell, H.D., *La política como reparto de influencia* (1974).

## ❖ El establecimiento de la agenda y la no decisión

### Peter Saunders, "They Make The Rules", 1975

Este precursor artículo aplica las ideas de Bachrach y Baratz y Lukes a un estudio de caso de un gobierno local británico (Croydon). Posteriormente, el autor continuó desarrollando y madurando sus argumentos (véanse Saunders, 1979 y 1981). Su estudio de la formulación de políticas públicas en Croydon buscaba mostrar cómo "los poderosos interpretan selectivamente lo que se percibe que son sus funciones y redefinen la estructura en la que están inmersos [...] [y] cómo el contexto estructural de la acción política puede reaccionar a los intereses y los supuestos de los participantes, y cómo la rutinización del sesgo que favorece siempre ciertos intereses al tiempo que perjudica otros, aun inconcientemente, podría entonces generarse en el interior de los sistemas políticos" (pág. 31).

Nota: Parry y Morriss (1974) abordan la idea de que las rutinas proporcionan ventajas a ciertos grupos/intereses. Su obra es una de las primeras revisiones al debate sobre la no decisión y su lectura sigue siendo fundamental.

### Shamit Saggat, *Race and Public Policy*, 1991

En este estudio el autor muestra la forma en que el tema racial ha sido marginado de la política. El marco liberal de políticas públicas, afirma, operó eficazmente para excluir el tema de la raza de la agenda política tanto en la escala nacional como local. A través de un análisis empírico de dos distritos londinenses, Saggat muestra cómo la evolución del tema racial en las políticas públicas estuvo en gran medida definida por un consenso establecido en la década de 1960. El autor lo denomina entorno de la política racial (EPR). Su estudio concluye con la siguiente observación:

La historia de la aplicación del marco de las políticas públicas liberales está plagada de fracasos y éxitos breves e intermitentes. Los éxitos se concentran, principalmente, en la eliminación del debate en torno a una política racial concreta del EPR durante un largo período de mediados a fines de la década de 1970 [...] En gran medida, las propuestas radicales de políticas raciales no fueron escuchadas porque se les consideraba como amenazas ilegítimas al marco establecido de políticas públicas [...] Así, se sembraron nuevos agravios [...] La crisis sólo menguó con la incorporación selectiva y limitada de demandas raciales específicas al debate legítimo en el EPR, transformando el carácter reconocible del propio EPR. (pp. 162-163)

Irónicamente, al tratar de sacar al tema racial de la agenda de las políticas públicas, concluye Saggat, los diseñadores de las políticas en Barnet y Ealing facilitaron la politización de la cuestión racial.

### Kathleen Staudt y Jane Jacquette, "Women's Programs, Bureaucratic Resistance and Feminist Organisation", 1988

Las autoras abordan el hecho de que, a pesar de los avances en las leyes y las políticas progresistas en las escalas nacional e internacional, "apenas se ha hecho mella en la redistribución de los recursos y los valores entre los hombres y las mujeres". Una de las principales razones que, aducen, explican este hecho es la resistencia burocrática a los asuntos relativos a la redistribución y los conflictos:

Aparentes victorias suelen quedar atrapadas en el pantano del marasmo, la evasión y la distorsión burocráticas [...] los programas para mejorar la integración económica de las mujeres y redistribuir las oportunidades y los recursos por género representan una amenaza particular a los varones tomadores de decisiones, una amenaza que pueden identificar con facilidad y neutralizar de un sinfín de maneras. (pp. 263-264)

La única vía para que esa capacidad de los hombres de evitar que los temas femeninos formen parte del proceso de toma de decisiones es que las mujeres desarrollen movimientos feministas internacionales y agendas autónomas capaces de desafiar las acciones y el discurso dominante de las organizaciones gubernamentales. El empoderamiento femenino también podría tener cierto impacto en la formulación de políticas públicas en tanto proceso pluralista. Sin embargo, la transformación de la estructura ideológica de los Estados y las burocracias es la única manera definitiva en que las agendas femeninas podrán integrarse a las políticas públicas.

#### Los discapacitados como un no asunto

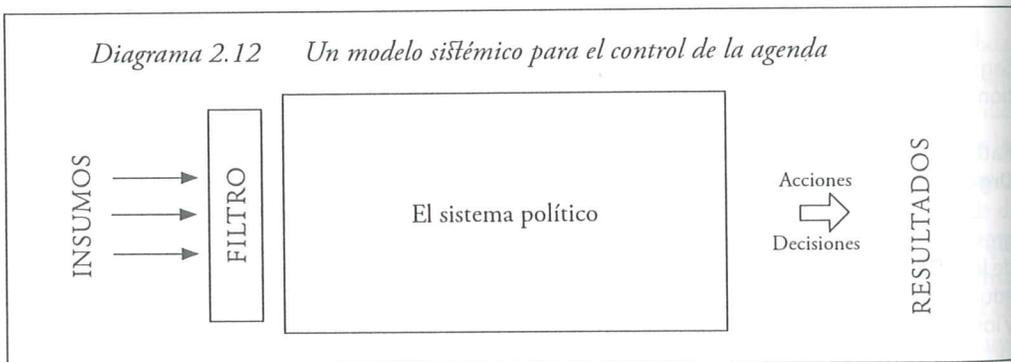
En la década de 1960, Alf Morris, miembro laborista del Parlamento, estuvo a cargo de la difusión de la causa a favor de la Ley sobre Personas Discapacitadas. Veinticinco años después, comparte los siguientes recuerdos:

Hoy en día parece algo increíble y espeluznante, pero entre 1945 y 1964 no hubo una sola mención específica en los manifiestos del partido a mecanismos para ayudar a los discapacitados. Entre 1959 y 1964 no hubo un solo debate sobre discapacidad entre los Comunes. Westminster y Whitehall siempre tuvieron asuntos más urgentes que atender que las demandas de los discapacitados. Ni siquiera se sabía cuántos discapacitados había en Gran Bretaña. Ni siquiera se les trataba como ciudadanos de segunda, se les trataba como si no fueran personas.

(Morris, 1994: 7)

#### Enfoques sistémicos a la "no decisión"

A partir del modelo de Easton sobre el proceso de las políticas públicas podría argumentarse que, a fin de mantener el "sistema", existen mecanismos para filtrar o excluir insumos que pudieran ser disfuncionales o que pudieran "sobrecargar" al sistema. Easton (1965) se refiere a estos reguladores como "guardianes". Éstos funcionan excluyendo las demandas excesivas o inaceptables del sistema. Los grupos de interés, los partidos, los líderes de opinión y los medios de comunicación masiva bien pueden cumplir dicha función. Así, un modelo modificado incorpora la noción de que el sistema tiene un sesgo contra ciertos insumos capaces de modificar la caja negra, incorporando un filtro mediador que permite el acceso de demandas empáticas y mantiene fuera lo disfuncional (diagrama 2.12).



#### La no decisión según los enfoques marxista y neopluralista

Offe, autor marxista, ha afirmado que, en un sistema capitalista, las demandas anticapitalistas o las demandas que amenazan el interés del capital son filtradas y excluidas (Offe 1974, 1976). Desde una perspectiva neopluralista distinta, Nicklas Luhmann ha argumentado que si se conceptualizan los sistemas como cerrados y egocéntricos (o autopoyéticos), entonces la noción

de tal sesgo puede leerse como un proceso en el que el cambio es resultado de una lógica interna y no de insumos o influencias del entorno. Tal como apunta: "Incluso la "información" no es algo que el sistema toma del entorno. La información no está "allá afuera", esperando a ser recogida por el sistema. En tanto selección, es el propio sistema quien la produce" (Luhmann, 1990: 4). En este sentido, podría verse al sistema egocéntrico de formulación de políticas como a un sistema orientado por la lógica de los insumos internos más que por la presión de las demandas. Y esos "insumos" filtrados al interior se interpretan en función del mapa del mundo del sistema, sus marcos de referencia, y no en función del mundo exterior a la caja negra. (Sobre los sistemas egocéntricos, véase Morgan, 1986: 233-272.) ♦

Por lo tanto, la idea de que el poder de no tomar decisiones define las agendas constituye un modelo poderoso y un enfoque de amplia aplicación. Sin embargo, no carece de críticos. Las críticas en el nivel conductista/pluralista se concentran en el fundamento empírico del estudio de los no acontecimientos (véanse Merelman, 1968; Wolfinger, 1971 y Polsby, 1963). Una respuesta inicial al criticismo pluralista se expresó en los estudios empíricos de Bachrach y Baratz (1970) y Crenson (1971). El estudio de Bachrach y Baratz es un análisis de la pobreza, la raza y la política en Baltimore, y muestra la forma en que los líderes empresariales y los políticos buscaban asegurarse de que las demandas de la población negra de la ciudad fueran excluidas de los procesos de toma de decisiones por diversos medios, incluida la fuerza, las sanciones, la cooptación, la manipulación de símbolos, etiquetando ciertas perspectivas como pertenecientes a los "revoltosos" y "comunistas", y el fortalecimiento de "la movilización del sesgo" mediante nuevas barreras o símbolos. Por su parte, el estudio de Crenson de la contaminación en dos ciudades lleva la teoría un paso más allá, mientras autores como Lukes (1974) consideran que está en la frontera entre la segunda y su propia "tercera" perspectiva dimensional del poder. La obra de Crenson es de especial interés para el estudiante de las políticas públicas porque reúne diversas áreas importantes de análisis: el estudio de la formación de los temas, la toma de decisiones y la no decisión, y el contexto organizacional de los temas y la formulación de políticas. Es por ello que esta sección dedica un poco más de espacio a Crenson que a Bachrach y Baratz o a Lukes y Gaventa.

Crenson confronta las críticas que afirman que los no eventos, los no temas y las no decisiones resultan metodológicamente problemáticas, y argumenta que la "inacción" de los diseñadores de las políticas públicas puede estudiarse si se analiza la manera en que determinado tema penetra el proceso político en determinada comunidad y no surge en otra. El tema de su estudio es la contaminación del aire. Está claro que nadie desea respirar aire contaminado, así que si pudiera demostrarse que a pesar de tener niveles comparables de contaminación del aire algunas ciudades se han mostrado más activas al atender el tema mientras que otras no han hecho nada, podría elaborarse un argumento a favor de la "no decisión" con base en la evidencia empírica.

Concluyó que la razón de que la contaminación en Gary fuera un no tema era que la ciudad estaba dominada por un gran agente contaminador: *US Steel*. La forma en que *US Steel* mantenía el tema fuera de la agenda consistía en un

ejercicio de poder “fuera del rango de los fenómenos políticos observables” (Crenson, 1971: 107): el poder de la organización era suficiente para que permaneciera fuera de la esfera política y, al mismo tiempo, afectara el alcance y la orientación de la toma de decisiones. Esta evaluación del papel de la industria en el tema de la contaminación en Gary se confirma gracias al análisis de 52 ciudades más, lo que llevó a Crenson a concluir que cuando las ciudades albergan a contaminadores poderosos difícilmente surge el tema del aire limpio. Por ende, afirmaba, las explicaciones pluralistas de la toma de decisiones cometían un error fundamental al no reconocer que, si bien la toma de decisiones puede ser “pluralista” y no fragmentada, la “no decisión” exhibía un alto grado de unidad (Crenson, 1971: 179). Aquello que no se hace es más importante que aquello que parece haber sido hecho. El rostro visible y articulado del pluralismo oscurece un proceso oculto e inarticulado en el que los temas pueden quedar fuera del proceso político:

el poder político comunitario puede consistir en algo distinto de la habilidad para influir la resolución de asuntos de política local; existe también la habilidad para evitar que ciertas cuestiones lleguen a convertirse en temas y para obstruir el crecimiento de los asuntos de reciente surgimiento [...] [además] este poder no necesita ejercerse para ser efectivo. La mera reputación del poder, sin el apoyo de los actos de poder, puede bastar para restringir el alcance de la toma de decisiones en la escala local. Incluso las personas y los grupos que no participan activamente en las deliberaciones políticas de la comunidad pueden influir su contenido. Del mismo modo, las “víctimas” del poder político pueden mantenerse en la invisibilidad política; de hecho, la invisibilidad puede ser su reacción ante el poder de no tomar decisiones [...] Así, el funcionamiento del poder político no siempre se revela mediante acciones políticas observables [...] Para decirlo llanamente, la política local es mucho más de lo que se observa en la superficie.  
(Crenson, 1971: 177-178)

El poder radica tanto en la capacidad de ordenar la inacción como en la capacidad de ordenar la acción. La existencia de ese poder constituye un gran desafío a la creencia pluralista de que el proceso de la formulación de políticas es abierto y “penetrable”, como lo proponían Dahl (1961: 93) y otros autores. Otra crítica formulada por Crenson se refiere al enfoque pluralista ante el auge y la caída de los temas. Crenson define un tema como:

todo asunto no resuelto, controvertido o no, que está a la espera de una decisión desde la autoridad. Es una cuestión que ha sido incluida en la agenda política de la comunidad. El problema consiste en decidir exactamente en qué punto la cuestión se convierte en punto de la agenda y, por ende, está madura para ser objeto de una resolución por parte de la autoridad.  
(Crenson, 1971: 29)

Según la teoría pluralista (Crenson, 1971: 161), los temas (al igual que el poder) están fragmentados y son competitivos, y los vínculos entre un tema y otro son “pocos y débiles”. No obstante, Crenson argumenta que se trata de una concepción bastante imprecisa y simplista de la forma en que los asuntos llegan o se mantienen en la agenda. Este autor sugiere ver la política de los temas

como una relación “ecológica” en la que los costos y los beneficios de las políticas públicas (véase Lowi, Wilson, Hogwood: sección 2.5) para los diseñadores de las políticas y las organizaciones son los determinantes cruciales:

En general, tiende a hacerse caso omiso de un tema político cuando hay un desfase entre los tipos de beneficios que tiene probabilidad de generar y los tipos de estímulos que las organizaciones influyentes de la comunidad necesitan para sobrevivir y desarrollarse.  
(Crenson, 1971: 156)

Para llegar a esta conclusión Crenson combina los argumentos de teóricos de las políticas públicas como Lowi (véase la sección 2.5) que se concentran en los tipos y clases de políticas públicas y sus beneficios, así como teorías relacionadas con los incentivos y patrones del comportamiento organizacional (como Etzioni, 1961 y Crenson, 1971: 156-157). Crenson concluye:

Los asuntos políticos [...] tienen un aspecto organizacional. Cuando los teóricos de las políticas públicas tratan de vincular las características de una política pública al patrón de la actividad política que ha generado, en realidad están intentando establecer una conexión entre las clases de incentivos distribuidos por una organización informal y las prácticas internas de dicha organización.  
(Crenson, 1971: 158)

En otras palabras, la parcialidad de las organizaciones al seleccionar los temas se traduce en un sesgo social o comunitario todavía más amplio. (En las palabras de Schattschneider, 1961: 71: “la organización es la movilización del sesgo”.) Por ende, los altibajos (véanse Downs, 1972 y la sección 2.3.1) del ciclo de la atención al tema tienen, como lo muestran Peters y Hogwood (1985; 2.3.1), que estar relacionados con el contexto organizacional. (Véase también Kingdon en la sección 2.10.3, con información sobre otro enfoque organizacional de los temas y las agendas.) Según la perspectiva pluralista:

Distintos temas tienden a activar a diferentes grupos [...] alineaciones [...] pensamiento. El resultado es un alto grado de desorden político. Los asuntos políticos son fenómenos transitorios, episódicos y, debido a que la vida política de una comunidad tiende a estar organizada en torno a temas, también tiende a ser episódica y desordenada.  
(Crenson, 1971: 178)

No obstante, Crenson sostiene que su análisis del tema de la contaminación del aire produce un cuadro muy distinto. Argumenta que los temas no son tan aleatorios como parecen: siguen un orden y una racionalidad. Un conjunto de demandas puede conducir a una serie de asuntos relacionados racionalmente. En función de determinado fin, los temas pueden presentarse como medios a tal fin. Por ejemplo, las inquietudes en torno a la contaminación del aire podrían, racionalmente, conducir al tema de las reformas gubernamentales. La promoción de un tema puede promover o inhibir otros. Así, el compromiso de una comunidad por una inquietud disminuirá su preocupación por temas contradictorios o antagonistas a la inquietud principal. En el caso del medio ambiente, es probable que si la comunidad está comprometida con el empleo y el desa-

rrollo económico o la disminución de los arrestos, la agenda estará orientada a minimizar o hacer caso omiso de los costos ambientales. La agenda no es aleatoria, sigue un orden preciso. Los "altibajos" de las inquietudes pueden enmascarar a un conjunto más fundamental de valores y prioridades colectivas:

Las actividades políticas visibles de una comunidad están más ordenadas e inhibidas de lo que una inspección de las actividades podría hacernos creer. Existen limitaciones impuestas políticamente al alcance de la toma de decisiones [...] hay un sesgo u orientación general en [...] la falta de articulación. La toma de decisiones se canaliza y restringe en el proceso de la no decisión. Las reputaciones de poder de las personas y los grupos dentro de la comunidad pueden disuadir las acciones sobre ciertos temas sensibles o políticamente improductivos. Las actividades en determinada área de temas pueden tender a excluir las acciones en otras áreas. (Crenson, 1971: 178)

Es interesante notar que Crenson ve este ejercicio del poder mediante el fomento de la inactividad como algo que opera en un nivel "ideológico", en el que las "formas y las prácticas políticas" sirven para "difuminar el descontento" y "promover la percepción y la articulación selectivas de los problemas y los conflictos sociales" (Crenson, 1971: 23). Los temas pueden "crear conciencia política" tanto como "definir y restringir la conciencia". Asimismo, argumenta: "Los temas en la agenda política pueden estar relacionados racionalmente, no entre sí, sino con algún ideal o principio político más amplio que trasciende la agenda: una visión ideológica del sistema político" (Crenson, 1971: 173).

Steven Lukes, en su ensayo sobre el poder (1974), amplía el argumento de Crenson acerca de la manera en que las élites "ejercen considerable control sobre lo que es importante para las personas y cuán vehementemente articulan sus preocupaciones" (Crenson, 1971: 27) al postular que el poder opera en un nivel mucho más profundo de lo que señalan Bachrach y Baratz, pero que se encuentra implícito en Crenson:

A puede ejercer el poder sobre B logrando que haga algo que no desea hacer, pero también ejerce el poder sobre B cuando influye, define o determina lo que B desea. (Lukes, 1974: 23)

El poder también opera en la manera en que se manipulan mitos y símbolos (véase Edelman en la sección 2.9.2; y Lasswell, 1930, 1935, 1948) y en la existencia de una "hegemonía ideológica" (Gramsci, véase la sección 2.7.1). El poder existe en la "construcción" del significado en la sociedad (Berger y Luckman, 1975; véase también la sección 2.2.2). Como apunta Lukes:

No es necesario ir al extremo de hablar del Valiente Nuevo Mundo o el mundo de B.F. Skinner para ver esto: el control del pensamiento adopta formas mucho menos totalizadoras y más mundanas, a través del control de la información, a través de los medios de comunicación masiva y a través del proceso de socialización. (Lukes, 1974: 23)

## ❖ El poder en tres dimensiones

### El marco de Lukes

A continuación se presenta una síntesis de las diferencias entre la perspectiva "pluralista", "de no decisión" y la de Lukes acerca del modo en que la distribución del poder delinea los temas y las agendas de las políticas públicas (síntesis basada en Lukes, 1974: 25).

#### Modelo pluralista (unidimensional)

Método: Conductista.

Se concentra en el análisis de:

- El comportamiento.
- La toma de decisiones.
- Los temas clave.
- El conflicto que puede observarse y está abierto.
- Los intereses y las preferencias subjetivas que pueden observarse en la participación política abierta.

#### El modelo de la no decisión (bidimensional)

Método: Conductista crítico.

Se concentra en el análisis de:

- La toma de decisiones y la no decisión.
- Los temas y los temas potenciales.
- Los conflictos observables encubiertos o abiertos.
- Los intereses subjetivos revelados por las preferencias y los agravios de las políticas públicas.

#### Lukes (tridimensional)

Método: Anticonductista radical.

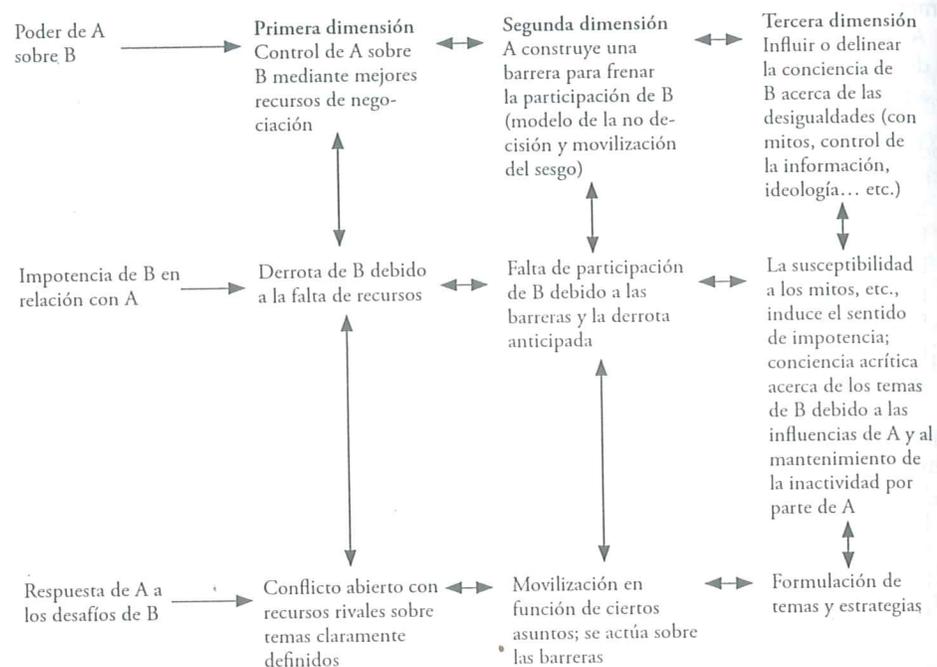
Se concentra en el análisis de:

- Las decisiones y el control de la agenda, pero no sólo a través de las decisiones.
- Los temas y los temas potenciales.
- Los conflictos observables y latentes.
- Los intereses subjetivos reales.

### J. Gaventa, *Power and Powerlessness, Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley, 1980*

Gaventa aporta otra útil clasificación de las tres dimensiones del poder (diagrama 2.13).

Diagrama 2.13 Dimensiones comparadas del poder



Fuente: tomado y adaptado de Gaventa (1980)

#### W.I. Jenkins, *Policy Analysis*, 1978

En el momento crucial de la película *Blow-Up*, de Antonioni, el personaje principal [...] lucha por saber si accidentalmente presenció y fotografió un asesinato en un parque de Londres [...] En esa búsqueda frenética, el director amplía la imagen hasta que las fibras de la textura fotográfica casi se separan entre sí en la pantalla. La tecnología, sin embargo, limita la percepción. ¿Sombra o sustancia? ¿Hecho o fantasía? Se desconoce la respuesta final [...] Como concepto, la no decisión se parece bastante a las arenas movedizas, pues implica problemas lógicos y empíricos. ¿Puede, al mismo tiempo, significar el todo y la nada? [...] Concentrarse en las no decisiones es una forma clara de salir del dilema descrito por Lowi (1970) como "la tecnocratización del análisis de políticas públicas": que el analista, siendo instrumental y tecnócrata, engeguece ante ciertos patrones políticos fundamentales. La perspectiva de la no decisión es una forma de arrojar luz a esa ceguera, de adoptar la mirada del fotógrafo de Antonioni a través del enrejado del parque e identificar la presencia de alguna figura y saber si ésta es amenazadora. (pp. 105, 115, 116) ♦

Lukes argumenta que su visión tridimensional aporta la base del análisis sociológico del poder. El estudiante de doctorado John Gaventa, discípulo de

Lukes, lo logra de manera brillante en un estudio del poder y la impotencia en los Montes Apalache. Gaventa aplica los tres enfoques y concluye que, a diferencia de los críticos de los "rostros ocultos" del poder, su estudio muestra que:

el poder puede y debe ser visto en sus múltiples dimensiones, y es posible especificar los mecanismos o procesos en cada una de ellas [...] la "visión desde abajo" ha dado lugar a una perspectiva única de los rostros ocultos del poder, pues operan en el mantenimiento de la quiescencia y la contención de la rebelión. (Gaventa, 1980: 253)

El análisis de Gaventa del poder en la comunidad apalache ilustra la participación de tres dimensiones: los mecanismos superficiales de poder, la participación y la decisión de los pluralistas, el control de las agendas, la movilización del sesgo y el establecimiento de las reglas, como lo plantean Schattschneider y Bachrach y Baratz; la definición de los deseos y las creencias, y la manipulación de los mitos y los símbolos, como lo plantea Lukes. Su argumento clave es que cada dimensión actúa sobre las otras:

Si bien cada dimensión de poder tiene sus propios mecanismos y usos, sólo mediante la interrelación entre las dimensiones y el efecto de refuerzo de cada una de ellas sobre las demás puede comprenderse cabalmente el impacto total del poder sobre las acciones y los conceptos de los que carecen de poder. Lo que expresan los que detentan el poder en las esferas de toma de decisiones no siempre refleja el conflicto real, pero puede articular normas o mitos que disfrazan o desvían el conflicto más latente [...] Lo que no sucede o no se dice en las esferas de la primera dimensión [...] también puede dar forma a los conceptos en torno a los asuntos que merecen consideración en las agendas dominantes. Del mismo modo, los ejercicios de poder de la segunda dimensión afectan la vulnerabilidad de la definición de deseos y creencias, y en la tercera dimensión del poder, que a su vez fortalece los recursos simbólicos disponibles de la segunda [...] Desde esta perspectiva, el impacto total de una relación de poder es más que la suma de sus partes. El poder sirve para crear poder. La impotencia sirve para reforzar la impotencia. Las relaciones de poder, una vez establecidas, se mantienen a sí mismas. (Gaventa, 1980: 256)

Las observaciones de los teóricos tridimensionales son de particular relevancia para los estudiantes de las políticas públicas porque desarrollan una línea argumental inicialmente desarrollada en la obra de Lasswell y, posteriormente, en la obra de Edelman (como señala Gaventa, 1980: 12). La tercera dimensión, afirma Gaventa, implica el estudio de los "mitos sociales, el lenguaje y los símbolos, y cómo son manipulados en los procesos del poder [...] y el estudio de la comunicación de la información" (Gaventa, 1980: 15). Para Lasswell, el estudio de tales dimensiones no visibles, psicológicas de la política constituyen un aspecto de vital importancia del proceso de la formulación de políticas públicas. Lamentablemente, la mayor parte del desarrollo del análisis de la formulación de políticas ha tendido a concentrarse casi exclusivamente en la primera dimensión, con escasa atención dedicada a la forma en que las élites buscan usar los símbolos a fin de manipular la opinión pública y el subconsciente de hombres y mujeres, o la persona, la personalidad, el grupo y la cultura

(Lasswell, 1939). Una élite, afirma, “preserva su ascendencia mediante la manipulación de símbolos, el control de los suministros y la aplicación de la violencia” (ibid.: 3). Por ende, el estudio de la formulación de políticas debería, como apunta Gaventa, incluir aquellos procesos más profundos mediante los cuales lo que Lasswell llamó los “especialistas en símbolos” (políticos) y otros actores, incluidos los medios de comunicación masiva, ejercen una forma de poder más sutil y menos evidente.

Como se verá en la siguiente sección, este tema también ha ocupado a los enfoques neomarxistas y críticos.

## 2.7/ Enfoques neomarxistas y críticos

### 2.7.1/ Teorías profundas

La idea de que los “problemas” se definen y las “agendas” se establecen en una dimensión, según Lukes, no observable desde la perspectiva conductista representa un argumento ausente en una amplia gama de lo que podría denominarse teorías “profundas”. Al igual que Bachrach y Baratz, y Lukes, los autores de las teorías profundas argumentan que el ejercicio del poder en la definición de los problemas y el establecimiento de las agendas tiene lugar en un nivel más profundo de lo que se aprecia en la superficie o en las decisiones. Estos autores llaman la atención hacia los procesos ideológicos o psicológicos que operan en la sociedad como un todo, y que no necesariamente se revelan en el nivel superficial del poder. Los problemas pueden construirse y las agendas pueden establecerse en una dimensión invisible en un sentido empírico, a través de sistemas de creencias, valores, supuestos e ideologías.

Esta sección está dedicada al estudio de dos grupos de teóricos “profundos”, cuyas ideas revisten particular importancia para el análisis de los problemas y las agendas: un grupo de teóricos que ha desarrollado su obra en los marcos contextuales del marxismo y el weberianismo, y que Ham y Hill (1984) identifican como autores que han aportado “niveles vinculantes de análisis” (2.7.2), y el enfoque llamado “argumentativo” que se deriva de fuentes tan diversas como el post estructuralismo francés y la teoría crítica alemana (2.7.3).

#### ❖ Las fuentes de los enfoques “profundos”

##### Hegemonía: Gramsci y el poder invisible

El modelo que plantea Gramsci constituye una importante revisión de la idea marxista del gobierno de clase y hace eco a las inquietudes psicológicas de los seguidores de Freud y de la Escuela de Frankfurt. Gramsci argumenta que el poder de la clase gobernante era más sutil que la dominación física de una clase sobre otra. La clase gobernante ejerce una “hegemonía” sobre los procesos mentales de aquellos sometidos a su poder. El verdadero poder de la clase dominante radica en conseguir que su visión del mundo penetre y domine otras visiones. A partir de ahí, la clase gobernante no se limita a controlar la agenda o la definición de los problemas; además, tiene la capacidad de controlar la forma en que los hombres y las mujeres ven la realidad

social. La fuerza y la coerción no son la norma, pero se recurre a ellas en épocas de crisis. Las teorías de Bachrach y Baratz, así como las de Lukes recuerdan el análisis de Gramsci, según el cual el poder no es un proceso abierto, sino oculto.

Las perspectivas radicales acerca de la manera en que se definen los problemas y se establecen las agendas deben mucho a la noción gramsciana de hegemonía. De hecho, a partir de este marco, la capacidad de la clase gobernante de controlar la realidad social significa que el enfoque del nivel “meso” es mucho más importante que el análisis de cómo se toman las decisiones en el gobierno o cómo se implementan. Dado que la realidad es algo determinado por la clase gobernante, un análisis gramsciano se ocupará más de la manera en que ocurre ese proceso de enmarcar la realidad: el papel de los intelectuales como mediadores en el control ideológico adquiere especial relevancia.

La perspectiva hegemónica del proceso de las políticas públicas se preocupa menos por los acontecimientos y lo observable y más por los no acontecimientos, el poder ordinario e invisible del capital:

la prueba de ese poder no se encuentra únicamente, o siquiera principalmente, en el hecho de que los capitalistas toman decisiones. Se encuentra en el hecho de que en las decisiones que ellos y otros actores (incluido el gobierno) toman, y en la cruda rutina en la que se tratan los asuntos aun sin tomar decisiones definitivas, hay un denominador común: la aceptación cotidiana de la propiedad privada y los mecanismos del mercado [...] El poder se encuentra más en la rutina ordinaria que en el ejercicio conciente y activo de la voluntad.

(Westergard y Resler, 1976: 143-144)

##### Stewart Clegg y David Dunkerly, *Organization, Class and Control*, 1980

Los autores aplican el modelo gramsciano para mostrar la manera en que las organizaciones no se limitan a participar en la manufactura de cosas, la toma y la implementación de las decisiones, sino que además reproducen las ideologías dominantes de la clase gobernante. Desde esta perspectiva, las organizaciones no son cajas negras que reciben insumos del exterior; son instrumentos del control social, económico y político. Así, las distinciones que se hacen en las etapas del proceso de las políticas públicas (formulación - decisión - implementación - evaluación) pueden considerarse falsas representaciones de una realidad en la que las organizaciones reproducen la dominación de clase y no procesan demandas.

##### La Escuela de Frankfurt y la teoría crítica

El análisis de cómo los problemas adquieren un carácter político ha estado dominado por lo que podría denominarse modelos sociales, es decir, el enfoque de las explicaciones ha estado en función de mostrar la manera en que los “problemas” son producto de la mente humana conciente. No obstante, desde la perspectiva freudiana, la agenda de las políticas públicas está determinada por la necesidad de la civilización de reprimir los instintos subconscientes. El filósofo marxista Herbert Marcuse (1954, 1972<sup>13</sup>) argumenta que la política se basa en la represión sexual y en el desarrollo de una administración capaz de controlar los deseos sexuales de los seres humanos. Sin embargo, Marcuse afirma que esta forma de control no es universal ni inevitable, sino producto de una sociedad capitalista dominada por el “principio del desempeño” y las metas económicas. Mientras que Freud creía que la represión era parte inextricable de la condición humana, los freudianos liberales radicales como Marcuse (y otros autores de la Escuela de Frankfurt) se han mostrado más optimistas al creer en la capacidad de un nuevo orden social revolucionario de crear las condiciones para la liberación del individuo.

El tema de la forma en que la política en las sociedades industriales opera para controlar la mente y reprimir al individuo es parte esencial del modelo de definición de problemas dentro de la teoría

13 Las ediciones en castellano son Marcuse, H., *Eros y civilización* (1995) y Marcuse, H., *El hombre unidimensional: ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada* (1981), respectivamente.

crítica, Marcuse y Habermas incluidos. La sociedad "totalmente administrada" produce una política meramente "unidimensional" (Marcuse, 1972). Así, la tendencia hacia la burocratización de la vida puede verse como un medio para producir una agenda política que estructura la realidad a fin de amoldarla a los intereses del sistema capitalista. Desde esta postura, la idea de que el proceso de las políticas públicas implica una libre definición de los problemas está equivocada. El poder real del capitalismo es el poder que éste detenta para influir en el sentido de la realidad que posee el individuo. La racionalidad que se expresa en la agenda de las políticas públicas es un instrumento de dominación y control.

Tal vez el teórico crítico más relevante para las políticas públicas sea Jürgen Habermas. Desde la perspectiva de su obra, el proceso mediante el cual se definen los problemas y se establece la agenda de las políticas públicas debe entenderse en el contexto de controles y manipulaciones más profundas que operan en la sociedad capitalista con el interés de mantener la legitimidad del Estado. El remedio que este autor propone es el del desarrollo de "situaciones ideales de discurso" en las que puede haber una genuina igualdad de participación en el análisis de los problemas sociales y las políticas públicas en lugar del dominio de la racionalidad instrumental tecnocrática. Como señalan Bobrow y Dryzek, hay mucho en común entre éste y el argumento de Harold Lasswell (Bobrow y Dryzek, 1987: 174). Habermas ha sido un crítico incisivo de la manera en que la cuantificación de la opinión pública ha contribuido a la distorsión de la política y las políticas públicas a través de los medios de comunicación masiva y la burocracia, y ha servido para degradar y destruir la esfera de lo público:

Los ciudadanos con derecho a servicios se relacionan con el Estado no principalmente a través de la participación política, sino de la adopción de una actitud demandante, en la que esperan ser atendidos sin tener un deseo real de luchar por las decisiones necesarias [...] El punto hasta el que la esfera de lo público en tanto elemento de la arena política se ha desintegrado como esfera de participación continua en el debate crítico-racional sobre la autoridad pública se mide, en primer lugar, por el grado en el que se ha convertido en una auténtica esfera publicista. (Habermas, 1989: 211)

Habermas sostiene que el origen de esa degradación de la opinión pública y reducción del debate público en las sociedades industriales puede rastrearse en el ascenso de un sistema estatal en el que la especialización y los conocimientos técnicos desempeñan un papel determinante en el establecimiento de la agenda pública (véase la sección 2.8.1).

#### El postestructuralismo francés: Foucault, conocimiento y poder

La relación entre el conocimiento y el poder es el tema central que ocupa a uno de los pensadores contemporáneos más influyentes: Michel Foucault.

Foucault fue filósofo en Clermont-Ferrand, París-Vincennes, y profesor de "historia de los sistemas del pensamiento" en el *Collège de France*. Según Foucault, el poder debe verse como estrategias que funcionan en muchos niveles y sus escritos llevan a los estudiantes de las políticas públicas al análisis de las redes de la "microfísica del poder" que existen en el conocimiento y no en los centros de poder. Particularmente importantes son sus estudios del desarrollo (o genealogías) de las instituciones: *Madness and Civilization* (1965) y *Discipline and Punish* (1977). En esta última muestra la forma en que las instituciones disciplinarias son clave para entender las relaciones de poder en la sociedad moderna. Para Foucault, la prisión es un modelo de las maneras en que la sociedad busca disciplinar y controlar a sus miembros. Asimismo, rechaza la visión estructural del poder y favorece el análisis de las formas en que el individuo internaliza la disciplina. En este sentido, la expansión de la "gubernamentalidad" debe verse como el desarrollo del conocimiento en tanto modalidad de control personal/político. En el texto "Sobre la gubernamentalidad", por ejemplo, Foucault señala que la mayor disponibilidad de conocimientos detallados aumentó el poder del Estado y definió una nueva lógica para el proceso político. El conocimiento recibió el nombre de

"estadística": la ciencia del Estado. El control a través del conocimiento se expandió al microcentro del ámbito personal, como sucede con la sexualidad:

El sexo no era algo que podía ser simplemente juzgado, sino algo que debía ser administrado. Se encontraba en la naturaleza del potencial público: demandaba procedimientos administrativos, discursos analíticos que se ocuparan de él [...] Una de las grandes innovaciones en las técnicas del poder del siglo XVIII fue el surgimiento de la "población" como problema económico y político; la población como riqueza, la población como mano de obra [...] Era esencial para el Estado saber lo que pasaba con el sexo de sus ciudadanos y la forma en que lo usaban, pero también que cada individuo fuera capaz de controlar el uso de su propio sexo. Entre el Estado y el individuo, el sexo se convirtió en un tema, nada menos que un tema público; toda una telaraña de discursos, saberes especiales, análisis y otros mandatos se establecieron sobre el tema. (Foucault, 1984: 307)

Véase también la sección 4.5.3. ♦

#### 2.7.2/ Niveles vinculantes de análisis

El influyente libro de texto sobre el proceso de las políticas públicas de Ham y Hill concluye dirigiendo la atención del lector a una serie de teóricos que aportan un nivel de análisis de "rango medio" que enlaza la formulación de las políticas públicas, la micro toma de decisiones en las organizaciones y el macro sistema político (Ham y Hill, 1984: 174-189). Ham y Hill presentan a los siguientes autores como los principales representantes de la aportación del enfoque de "rango medio":

J.K. Benson (1975, 1977a, 1977b<sup>14</sup>, 1982)

S. Clegg y D. Dunkerly, *Organization, Class and Control*, 1980.

G. Salaman, *Class and the Corporation*, 1981.

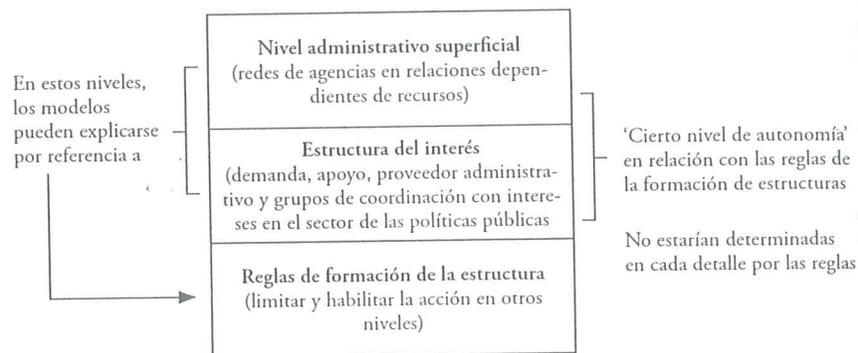
G. Burrell y G. Morgan, *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*, 1979.

Aunque sus marcos difieren en cuanto a la adopción de una perspectiva marxista o weberiana, estos autores comparten el interés en ir más allá de la superficie del poder organizacional e institucional a fin de describir la forma en que la sociedad delinea el proceso de las políticas públicas. Al igual que Bachrach y Baratz, y Lukes, los "teóricos vinculantes" de Ham y Hill buscan analizar los procesos más profundos que influyen los niveles superficiales de las políticas públicas en las etapas de agenda, decisión e implementación y resultados. Por ejemplo, Benson, a partir de las ideas de Marx y la teoría del constructivismo social planteadas por Berger y Luckman (1975: véase la sección 2.2.2), aporta un análisis de la estructura "profunda" que define la manera en que ciertos asuntos llegan al ámbito de la toma de decisiones mientras que otros son excluidos de los procesos de toma de decisiones. La formulación de las políticas públicas, desde el punto de vista de Benson, puede entenderse como algo que

14 La edición en castellano es Benson, J.K.. *Las organizaciones: una perspectiva dialéctica* (1985).

tiene lugar en el contexto de los sectores de las políticas públicas, un contexto que conforma un “racimo” o complejo de organizaciones vinculadas entre sí a través de relaciones de dependencia de recursos (véase la sección 4.3.7). Es posible estudiar este sector de las políticas públicas en tres niveles: estructura administrativa, estructura de intereses y reglas para la formación de estructuras (diagrama 2.14). En cuanto al establecimiento de la agenda, el marco de Benson enfatiza cómo el análisis de las estructuras administrativa y de intereses en determinados sectores de las políticas públicas son definidas por “reglas profundas” que operan para asegurar la exclusión de ciertas demandas del proceso de toma de decisiones y que limitan las opciones y el comportamiento de los diseñadores de las políticas.

Diagrama 2.14 El modelo de Benson para un sector de políticas públicas



Fuente: tomado y adaptado de Ham y Hill (1984)

Lo que no queda claro en este modelo cuál es la “autonomía” de la que disfrutan las estructuras superficial y de intereses. No se trata de que la base de reglas determine a la superestructura, sino de que ejerce una influencia predominante en las estructuras y los intereses. Benson cree que, con el tiempo y en algunas circunstancias, la “superestructura” bien puede desarrollar una gran medida de independencia. (Quizás las condiciones en las que dicha autonomía podría ocurrir se expliquen mejor con los modelos denominados “centrados en el Estado”, según los cuales en una sociedad capitalista las instituciones estatales sí tienen la capacidad de “autonomía relativa” [véanse las secciones 2.11.6 y 3.6.4].)

Como señalan Ham y Hill, el modelo de Benson parte de las ideas del neomarxista Carl Offe y muestra paralelismos con la idea de las comunidades de políticas públicas (véase la sección 2.10.2) y el neopluralismo de Lindblom que enfatiza el papel de las grandes empresas en la formación de la opinión pública (véase la sección 3.4.4). Al definir un nivel “vinculante” de análisis,

Ham y Hill también señalan la relevancia de Clegg y Dunkerly (1980) en relación con la manera en que los individuos internalizan el capitalismo. Desde el punto de vista de Gramsci, la idea de un proceso libre y autónomo de definición de problemas y establecimiento de la agenda es un sinsentido que se sostiene únicamente como mito para legitimar el orden político: la realidad es que el proceso de las políticas públicas se determina por la hegemonía de las ideas y los intereses capitalistas dominantes.

Si bien el énfasis en los procesos ideológicos profundos que pautan el proceso de las políticas públicas encuentra eco en otros teóricos clasificados por Ham y Hill como autores que aportan una teoría vinculante, de rango medio, éstos difieren al ser menos deterministas que Clegg y Dunkerly. Benson, Salaman, Burrell y Morgan, y los propios Ham y Hill adoptan una perspectiva más weberiana ante el papel de aquellos que participan en el proceso de las políticas públicas, particularmente en relación con la influencia de los profesionales, los grupos de interés y los acuerdos corporativistas. Al tiempo que reconocen el poder de los valores, las creencias y las ideologías en el “establecimiento de la agenda” en la sociedad capitalista, los partidarios de Weber se interesan en la forma en que, siguiendo a Benson, la “superficie” interactúa con las “estructuras profundas”. Los enfoques weberianos, si bien concuerdan con la importancia de los intereses estructurales profundos del capital, asignan un grado de autonomía al papel de los actores que se encuentran en la superficie en la definición de problemas y el establecimiento de la agenda. Lo anterior es particularmente evidente cuando se consideran aquellas áreas de las políticas públicas que incluyen a grupos de profesionales o expertos poderosos. Ham y Hill concluyen con el argumento de que, aunque el papel del capital en la definición de los parámetros de la formulación de políticas es clave para entender la relación del Estado con la sociedad en un sistema capitalista, la explicación de las políticas públicas no puede reducirse al tipo de modelo determinista que proponen autores como Clegg y Dunkerly.

### 2.7.3/ El giro “argumentativo”

Los teóricos que mencionan Ham y Hill abordan la cuestión de cómo explicar el proceso de las políticas públicas aplicando variedades del análisis marxista y el análisis weberiano. Aunque difieren en su determinismo, comparten el interés en mostrar cómo se ejerce el poder en la sociedad capitalista más allá del nivel superficial de las instituciones políticas y las organizaciones burocráticas. Esta idea también se evidencia en los trabajos de los académicos del ámbito de las políticas públicas cuyas teorías abrevan en otras fuentes. Mientras los teóricos vinculantes estudiados por Ham y Hill se concentran en la estructura de las relaciones de poder, los miembros del grupo “argumentativo” privilegian la forma en que el lenguaje da forma al mundo. Las fuentes de este enfoque son muy diversas e incluyen a los “postestructuralistas” franceses como Foucault, las ideas de los teóricos críticos alemanes, con especial énfasis en Habermas, la

tradición británica de la filosofía lingüística y el pragmatismo estadounidense.

El enfoque argumentativo se concentra en el estudio de cómo el lenguaje define la forma en que el mundo adquiere sentido para las personas. Desde esta perspectiva, el análisis de las políticas públicas implica explorar la manera en que el “discurso de las políticas públicas” llega a enmarcar los argumentos que delimitan los marcos dentro de los cuales se construyen los problemas y las agendas. El punto de partida del modo de análisis es la noción de que el lenguaje que se emplea para hablar de políticas públicas y problemas no es neutral. Por lo tanto, si se quiere comprender cómo se define un “problema”, habrá de analizarse la manera en que se ha formado su “discurso”. El enfoque argumentativo se ocupa de las dimensiones articuladoras de las políticas públicas, lo que en la “caja negra” del estructuralismo funcionalista se conoce como un “insumo” (véase, por ejemplo, Almond y Powell, 1966). Sin embargo, desde la perspectiva argumentativa, el proceso articulador no es un insumo, puesto que constituye el marco dentro del cual tienen lugar la política y las políticas públicas. A partir de la obra de Unger (1987), Edelman (1988) y Sederberg (1984), Hoppe define la idea “argumentativa” de la política como un ámbito:

de conflicto sobre los conceptos empleados para enmarcar los juicios políticos y los problemas sociales, las políticas públicas y los líderes y los enemigos políticos. En las democracias, este conflicto se dirime en el debate público y mediante una definición negociada de significados compartidos. La formulación de las políticas se convierte en la capacidad de definir la naturaleza de los significados compartidos; se trata de una serie infinita de comunicaciones y movimientos estratégicos mediante los cuales diversos actores de políticas públicas construyen significados intersubjetivos en foros de deliberación pública con conexiones laxas. Dichos significados se traducen continuamente en proyectos colectivos, planes, acciones y artefactos que después se convierten en temas del siguiente ciclo de juicios políticos y construcciones de significados, y así sucesivamente. (Hoppe, 1993: 77)

Por ende, el enfoque argumentativo del establecimiento de la agenda y la definición del problema consiste en plantear aquello que sucede cuando un tema se instaura en determinado lenguaje o discurso. La lucha por el poder es una lucha por establecer el discurso en el que se enmarca un problema. En este sentido, el análisis de las políticas públicas puede conceptualizarse como un proceso de argumentación. Los analistas que trabajan para influir las políticas públicas tratan de acuñar argumentos persuasivos (Majone, 1989<sup>15</sup>) y cuando se analiza el proceso de las políticas públicas el enfoque “argumentativo” propone entender y explicar cómo se fabrican los significados. El lenguaje enmarca y estructura el proceso de las políticas públicas. Así, desde esta perspectiva, la etapa agenda/problema constituye la parte determinante del proceso: los problemas y las agendas son en consecuencia objeto de análisis de textos.

15 La edición en castellano es Majone, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (1998).

Lo anterior puede sugerir al lector que el enfoque argumentativo está menos comprometido con el “mundo real” en comparación con los teóricos “vinculantes”. No obstante, el enfoque argumentativo contiene una serie de aportaciones al desarrollo del análisis de las políticas públicas. Fischer y Forester (1993: 5-7) destacan, por ejemplo, que el enfoque ofrece:

- Reconocimiento de cómo formulan y construyen problemas los profesionales en la práctica.
- Concentración en las atribuciones y la retórica de los analistas.
- Reconocimiento de que los argumentos de las políticas públicas constituyen ejercicios complejos del poder de establecer la agenda.
- Comprensión de la posibilidad de representar los “problemas” en muy diversos lenguajes, discursos y marcos, y de que los cambios en el poder político implican cambios en el lenguaje con el que se presentan los temas y las opciones de las políticas públicas, así como cambios en las élites.

---

#### ❖ Cindy Patton, *Inventing Aids*, 1990

En este estudio, la autora explora el lenguaje del sida y su representación como un problema. Patton analiza el discurso del sida y de la industria del sida en la década de 1980 mediante la aplicación de teorías sociales que enmarcan el “giro argumentativo” en las políticas públicas. El discurso del sida, concluye, tiene que ver con el poder en tanto da forma a lo que pensamos sobre el problema y a la manera en que se formulan las políticas públicas. “Las palabras del sida”, afirma la autora, nunca se refieren a simples “hechos” o a una “verdad”, sino que “adquieren un significado específico en un momento específico, y son entendidas de manera distinta por personas distintas” (Patton, 1990: 45). Desde el punto de vista de Patton, si se desea construir una narrativa del sida, habrá de tomarse en cuenta el discurso que ha definido el problema y la política gubernamental al respecto. La deconstrucción del lenguaje del sida es necesaria para desafiar las relaciones de poder en el tema del sida. La autora confía la estrategia de la deconstrucción a los activistas. ♦

El “giro” argumentativo en el análisis de las políticas públicas, cuyo desarrollo ha sido vertiginoso en las décadas de 1980 y 1990, ha realizado su aportación más importante al dirigir la atención hacia la manera en que el conocimiento y la racionalidad son claves para entender la naturaleza del poder en la sociedad moderna (y postmoderna). En un mundo capaz de generar conocimiento como nunca antes, el proceso de las políticas públicas es un espacio en el que cada vez se suscita más el conflicto (o no se suscita) en el nivel de los argumentos estructurados por la información y la competencia técnica. La sección 2.8 está dedicada a ese tema.