

El cambio de lente en las Teorías intermedias: actores e intereses en el análisis de políticas públicas.

Olga Luz Peñas Felizzola

*Curso: Estado, poder y políticas públicas
Doctorado en Estudios Políticos
Universidad Externado de Colombia
Septiembre 23 de 2010*

El cambio de lente en las políticas públicas.

“El análisis de políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos” (Roth, 2007, 28). La definición expuesta evidencia la diada Estado- sociedad mediada por las políticas, donde éstas últimas, emanadas por las autoridades no obedecen de manera exclusiva a sus intereses, si no que se ven permeadas, en mayor o menor medida, por los intereses de la sociedad. Las políticas públicas, nuevamente en palabras de Roth (2007, 28), “no existen *naturalmente* en la realidad”; contrario a ello, se dan como producto de la mediación entre actores públicos y privados, sus intereses e intencionalidades en juego.

Las políticas públicas, entonces, son más que la toma de decisión por parte de unos actores. Las teorías al respecto se mostraban divididas en su defensa: unas favorecían al Estado como protagonista en los asuntos públicos, lejano de la influencia de actores sociales, económicos o de otro orden; mientras que otras se iban al extremo de dejar en la sociedad –y las tensiones que se dan entre sus actores-, la determinación de la acción pública. Sin embargo, miradas recientes, conciliadoras de las posiciones opuestas, han venido a reconocer la relevancia, no solo de los factores internos, sino también los externos al Estado, en el análisis de las políticas públicas (Roth, 2007). Esta aproximación corresponde a las teorías intermedias o mixtas, que dan relevancia a la conjugación de ambas partes, y mediante las cuales se intenta superar las interpretaciones unicasales del proceso político (Estado o sociedad), así como a aquellas que ubican el proceso de la política pública como una secuencia ordenada de etapas identificables, por ejemplo, a la manera del *policy cycle*, de Jones¹ (Surel, 2008). En esta conjugación de posiciones, se establecen, además, otro tipo de lógicas: la sociedad como un entramado de redes, la interacción horizontal entre la sociedad y el Estado, la relación de interdependencia entre ambos y la difusión de los límites entre lo público y lo privado (Roth, 2007, 31)

Según Delgado (2001, 89), “llegar a decidir una política y, sobre todo, desarrollarla, implica compatibilizar diferencias, acercar intereses y posiciones. La creciente pluralidad y diferenciación social, las libertades económicas, la presión por la autonomía local, la relativa independencia de los sectores, estarían jugando a favor de un redimensionamiento y democratización de la hechura de las políticas”. Estas nuevas realidades sociales y cambios de lente en el análisis de la acción pública trajeron, adicionalmente, exigencias en el análisis de las políticas, al introducir categorías que complejizan dicho proceso. Surel (2008, 42) menciona que estos “(...) modos de análisis

¹ Aunque en su momento contribuyeron a la operacionalización de este proceso complejo, facilitando con ello acercamientos más detallados, en uno u otro momento del proceso.

más recientes conceden un lugar más amplio a las conceptualizaciones fundadas sobre las nociones de *redes de actores*, *sistemas de creencias* o *universo cognitivo* y, retomando el trabajo de Jobert y Muller (1987; referenciado por Surel, 2008, 42) resalta el papel de la dimensión cognitiva sobre las políticas públicas.

Muller (2010), de su parte, plantea la existencia de un “enfoque francés” en el análisis de políticas públicas, al cual le reconoce aportes, en la medida en que trasciende la tradicional mirada hacia éstas, en términos de “instrumentos de gobierno”. Por el contrario, dice el autor, las políticas públicas deben ser reconocidas, a la vez, como paradigma, como “escenario de mediación social” y bajo la óptica de “proceso” cargado de interacciones entre múltiples grupos (actores sociales, movimientos, funcionarios, instituciones). Así, desde esta perspectiva, el acento también cae sobre el análisis cognitivo de las políticas públicas, abordando “el estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales, tanto los actores públicos (gobierno, administraciones, ...) como los actores privados (grupos de intereses, ...), van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas” (Muller, 2010, 20). Este enfoque, no sobra señalarlo, centra su mirada en el rol de los actores involucrados², y en la manera como la interpretación de los cambios en las sociedades solo puede darse en el análisis simultáneo de la “política” (*politics*) y de las políticas (*policies*).

El proceso político generalmente implica toda una compleja red de actores e intercambios que, a su vez, complejizan los procesos analíticos que se realicen en este sentido. Sabatier (2007), enuncia al respecto la multiplicidad de actores, así como de intereses, valores, percepciones y preferencias en materia política; los procesos de larga duración; escenarios y formas de debate y concertación. Esta condición de complejidad de la realidad política exige contar con marcos de análisis que, a la vez que permiten “simplificar” las dinámicas objeto de análisis, también proporcionen marcos de interpretación de las mismas. En palabras de Surel (2008, 61), “en el campo político se puede deducir que las políticas públicas participan en la construcción social de la realidad; puesto que suponen la adquisición de conocimientos y la definición de acciones, ellas permiten a los individuos situarse en su entorno e incluso modificarlo”.

Se apuesta, entonces, por una forma diferente de concebir las políticas públicas, más allá de la tradicional lógica secuencial caracterizada por las propuestas de Lasswell y de Ch. Jones (*policy cycle*: identificación del problema, formulación de soluciones, implementación, evaluación y terminación). Esa forma distinta de ver dicho proceso, conlleva más que a la reformulación de etapas, a la introducción de conceptos y dinámicas distintas: “actor, poder, estrategia, competencia, información” (Muller, 2010, 73).

Estas teorías que representan las posturas intermedias, de “giro argumentativo” o “constructivista”, están representadas en diferentes propuestas, entre las cuales, señala Roth (2008, 1) se destacan propuestas norteamericanas y europeas, “en particular los trabajos de Sabatier y Ostrom de un lado y propuestas menos formalizadas de Muller y Pallier y Surel, en Francia, por el otro”. Las particularidades de estas miradas se abordan

² Según se dice en el texto de Muller, derivado del apego francés por la Sociología de las organizaciones y, más ampliamente, por la influencia de la Sociología en el análisis de políticas pública.

más adelante, considerando los actores e intereses priorizados en unas y otras, en el debate político.

Rasgos y actores

Para la propuesta cognitiva de Muller, cobra vida el concepto de referencial, entendido como la “imagen de la realidad social construida, a través del prisma de relaciones de hegemonía sectoriales y globales” y que pretende intervenir (Jobert y Muller, 1987; referenciados por Surel, 2008, 42). En el marco de éste resalta el referente global, en el cual se jerarquizan las representaciones de los sectores; el referente sectorial, del orden de un sector, disciplina o profesión; y el referencial global sectorial, que corresponde a los operadores de transacción, y que visto en doble vía responde, de un lado, a la interpretación (decodificación) en el nivel local, de los conceptos e imágenes del nivel nacional y, de otro, a la interpretación (codificación) en el marco de los conceptos nacionales, de aquellos surgidos en el ámbito local. Sin embargo, el papel protagónico, desde esta propuesta, reside en la figura del mediador, es decir, de aquellos que arman el referencial para las políticas públicas. “Alrededor de una política pública existe la constitución de un sistema de actores jerarquizado, donde los mediadores tienen la parte más influyente en razón de su apego común al referencial” (Surel, 2008, 43). Los mediadores se ubican en el punto de convergencia de los referentes global y sectorial.

Otro de los conceptos clave que se plantea en el análisis cognitivo de las políticas públicas es el de redes de actores. Desde esta óptica, las políticas públicas se derivan de las múltiples redes de actores que se entrecruzan en intereses y pueden llegar a responder más cercanamente a dinámicas actuales, relacionadas con procesos tales como “la sectorización, la fragmentación y la descentralización del Estado, el debilitamiento de las fronteras entre lo público y lo privado (...)” (Muller, 2010, 98). En este análisis de redes es relevante tanto la identificación de las lógicas asociativas de los actores, como la forma en que entran en contacto unas con otras y los actores clave que actúan como eslabón en estas conexiones que se llegan a dar.

Esta introducción de la mirada de redes también difumina las jerarquías en las relaciones Estado-Sociedad por varias razones, entre ellas, incentivar “la multiplicación de intercambios periféricos y la combinación de recursos técnicos (ligados a la competencia de los actores) y de recursos políticos (ligados a la posición de los actores en el sistema político) (Muller, 2010, 99). También cobran relevancia por su estatus de escenario en el cual se reconocen problemas y soluciones que permearán las políticas públicas. Las redes, según Muller (2010, 102) “son los lugares de producción de la significación de las políticas públicas”.

Otra de las propuestas que se enmarca bajo la categoría de teorías intermedias es la de Ostrom (en Sabatier, 2007, 23), quien aporta el marco del Análisis institucional y Desarrollo. Con el, “pretende integrar la dimensión cultural en su explicación de las políticas públicas” (Roth, 2008, 5) y acercarse al análisis de las instituciones, entendidas éstas como “los conceptos compartidos usados por humanos en situaciones repetitivas, organizados por reglas, normas y estrategias (...) ellos existen en las mentes de los participantes y algunas veces son compartidos como conocimiento implícito más que en una forma explícita y escrita”. La arena de acción, desde esta autora, es el escenario donde confluyen los actores para llegar a los arreglos que derivarán en las políticas públicas. Similar a la concepción de redes de actores, planteada por Muller (2010),

Ostrom propone la conexión o vínculo entre arenas de acción, dando cuenta de la complejidad de las realidades que se presentan.

Otro marco de referencia representativo es el de las Corrientes múltiples (Zahariadis; en Sabatier, 2007, 65), cuyo interrogante central es “cómo las políticas públicas son hechas por gobiernos nacionales bajo condiciones de ambigüedad”. Plantea la existencia de tres corrientes: la corriente de los problemas (“reconocimiento social del problema”, en palabras de Ramírez, 2008, 251); la corriente de las políticas (dada en términos de “elaboración de alternativas de solución para intervenir el problema”, según Ramírez, 2007, 251); y la corriente de la política (relacionada con las ideologías del país o, en palabras de Ramírez, 2007, 251, “los cambios políticos que acompañan los otros dos procesos para que la decisión pública se efectúe”). Entre los actores los actores del proceso político enuncia a académicos, políticos y burócratas. En este caso, el protagonista es el “empresario de la política” (*policy entrepreneur*) o “actor corporativo”, quien se encarga de conjugar las tres corrientes y es quien defiende determinadas respuestas o soluciones a los problemas identificados, valiéndose de su cercanía con los que deciden.

Para el marco de referencia de la construcción social –herramienta principalmente de orden práctico-, el interés central es poner en evidencia la importancia de otros factores, además de aquellos de orden económico y político. Resalta las construcciones sociales de los grupos, y su influencia sobre los discursos políticos y en la construcción misma de las políticas. La construcción social es, entonces, “un ejercicio de construcción del mundo o, al menos, que abarca variadas formas en las cuales las “realidades” del mundo son definidas. Esto puede incluir las imágenes, estereotipos, y asignaciones de valor a los objetos, personas y eventos, esto es, los elementos que operacionalizan la política y las políticas” (Ingram, Schneider, y de León; en Sabatier, 2007, 95). Este marco tiene como intención “ayudar a explicar cómo y por qué, clases particulares de políticas son producidas en contextos particulares y cómo éstas forman patrones subsecuentes de participación, orientaciones políticas, significaciones de ciudadanía, y la forma de la democracia que prevalece” (Ingram, Schneider y de León; en Sabatier, 2007, 119).

El modelo de “Advocacy coalitions” se enfoca en reconocer la existencia de “comunidades de política, que compiten entre sí para el dominio conceptual (y material) sobre uno u otro tema de políticas públicas” (Roth, 2007, 36). Tales comunidades de política están conformadas por actores públicos y privados de diverso orden, entre quienes señala a investigadores, periodistas y analistas de política (ver Roth, 2008) y que comparten el reconocimiento de un problema, a partir de unas mismas categorías de valores y creencias, a la vez que se articulan para el alcance de metas. Esta mirada comprende las políticas públicas como “matrices cognitivas y normativas” que reflejan los referentes de interpretación de la realidad, por parte de dichos actores.

En síntesis, y como se había planteado de manera general al principio de este texto, el cambio de lente con las teorías intermedias, ha traído consigo la consideración de nuevas dinámicas y de nuevos actores en el análisis de las políticas públicas. Las relaciones globales, la multiplicidad y la articulación de los actores, la menor verticalidad de las relaciones Estado-sociedad y la variabilidad-subjetividad de las realidades a atender, son algunos de los rasgos que, con más frecuencia, se enuncian en dichas apuestas.

Intereses e ideas

Los intereses en juego y las ideas que circulan en el proceso político, desde los distintos actores que participan en el, son otros elementos de importancia desde la mirada de las teorías intermedias. En este sentido, dice Muller (2010, 145) “(...) el corazón del análisis cognitivo de las políticas públicas [es] dar cuenta de la articulación compleja entre la confrontación de los intereses y los procesos de construcción de lo real, en la acción pública”. Para el modelo cognitivo, las ideas –que pueden referirse a creencias, valores, normas y relatos- juegan un papel fundamental, ya que se convierten en interpretaciones, de relativa duración en el tiempo, sobre el “universo cognitivo de los actores”.

Según Muller, “elaborar una política pública consiste entonces en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esa imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es el referencial de la política pública” (2010, 115). Dicho referencial, implica en su construcción un proceso en doble vía: la “decodificación” de la realidad para poderla reconocer; y la “recodificación” de ésta para poder responderle mediante la acción política. Este sistema también permite jerarquizar tales representaciones, a la luz de criterios de temporalidad: representaciones y jerarquías cambiantes. El referencial está estructurado a partir de elementos tales como los valores (representaciones sobre el bien y el mal); las normas (relacionadas con principios de acción que trazan distinciones entre lo percibido y lo deseado); los algoritmos (plantea relaciones causales); y las imágenes (o “significaciones inmediatas”) (Muller, 2010, 118).

El modelo cognitivo de Muller, está basado en el cambio, pues este fenómeno caracteriza la política pública en la medida en que ella es reflejo de las variaciones en los objetivos, los instrumentos y los marcos institucionales. Es la posible predicción de los cambios una de las aspiraciones de este enfoque, donde la relación global sectorial da pautas para dicho ejercicio prospectivo (Muller).

Surel, de su parte, traslada la propuesta de paradigma planteada por Kuhn, aplicándola a la política pública. Así las cosas, política y paradigma coinciden en algunas de sus características: figura de unanimidad y estabilización de principios y métodos; y atribución de influencia sobre la “categorización cognitiva y de construcción social de la realidad”. Por tanto, al ver las políticas públicas como paradigmas aquellas entran a reconocerse bajo la misma estructura de la propuesta de Kuhn, donde los dos primeros aspectos, principalmente, reflejan las ideas e intereses de los actores: a) los principios metafísicos, que desde Jobert y Muller corresponderían al concepto de referencial, y que se entienden como la visión e imágenes que existen sobre el mundo (por ejemplo, los principios de regulación del mercado y los que posicionan a la sociedad civil como actor); todo ello integra y moldea la imagen colectiva y representaciones que la sociedad tiene frente a los hechos y los actores que intervienen; este nivel es meramente cognitivo; b) las hipótesis y leyes, son otros de los elementos que estructuran las políticas públicas como paradigmas, y corresponden a las formas que operacionalizan los principios metafísicos: normas de acción, “leyes o generalizaciones simbólicas” (Surel, 2008, 47); desde la perspectiva de las políticas públicas, este segundo nivel corresponde a los marcos que determinan si los comportamientos de los individuos se dan a la luz de aquello que se tiene como legítimo o satisfactorio; c) la metodología se refiere a la manera particular en que los elementos precedentes se articulan con la realidad y se llevan a la práctica; para el caso de las

políticas públicas, “esta noción parece abarcar entonces posturas tales como la coerción, la mediación o la concertación” (Surel, 2008, 49); d) los instrumentos y herramientas son los que “facilitan la observación, la explicación y la acción” (Surel, 2008, 50), y que para las políticas públicas corresponde, por ejemplo, a mecanismos tales como “el discurso, el voto de una ley y/o la creación de una institución específica”.

Según Surel (2008, 48), “todo análisis de las políticas públicas no puede limitarse al plan cognitivo y normativo pues la matriz disciplinaria que constituye una política pública abarca otros elementos”. En este sentido, no podrán dejarse por fuera, por ejemplo, elementos de orden social y práctico que median en el análisis de condiciones y procesos que acompañan las actividades de los actores.

Según Ostrom (ver Sabatier, 2007, 28), desde la teoría del Análisis institucional y Desarrollo, se reconoce la existencia de espacios sociales que enmarcan “bienes y servicios, solución a problemas, dominación unos a otros o disputas”. Estos espacios son denominados arenas de acción las cuales, adicionalmente, condensan variables tales como “las reglas que los individuos usan para ordenar sus relaciones, acerca de los atributos del Estado del mundo [*condiciones físicas y materiales*] y sus transformaciones, y acerca de los atributos de la comunidad en la cual ocurre la arena” (35). Específicamente, las reglas son entendidas como la “prescripción” de lo que puede ser permitido o no, con miras a garantizar el orden y el tipo de mundo que se requiere o desea.

De otro lado, para la teoría de las Corrientes múltiples (Zahariadis; en Sabatier, 2007), las políticas son resultado de las ideas que circulan y terminan siendo aceptadas. Los problemas a abordar desde la política, se derivan de los “valores y creencias que predominan como resultado de contrastar situaciones pasadas y expectativas, como resultado de comparar casos de diferentes contextos”. Maneja dos conceptos clave: la ambigüedad y la manipulación de la información. En este sentido, relaciona la manipulación a través del lenguaje y las emociones, y resalta la necesidad de contar con habilidades para motivar la respuesta deseada por el “empresario de la política” (*policy entrepreneur*). Esta teoría permite contar con elementos de reconocimiento e interpretación de las condiciones bajo las cuales dichos empresarios, “manipulan el proceso político, no solo en busca de sus propios intereses sino también para proporcionar significado a los que construyen la política” (Zahariadis; en Sabatier, 2007, 87). Hace referencia a las restricciones biológicas y cognitivas que tienen las personas, en este caso actores políticos, y que conllevan a que éstos solo puedan atender un reducido número de asuntos públicos.

En el marco de la construcción social, “los elementos del diseño de la política incluyen instrumentos, reglas, racionalidades y estructuras diferentes acordes con la construcción social y el poder de los grupos de interés” (Ingram, Schneider y de León; en Sabatier, 2007, 104).

El modelo de Advocacy coalitions, reconocido como cognitivista, le concede importancia a los valores, símbolos y creencias, y plantea la implementación de la política en términos de “proceso de aprendizaje político, entendido como los cambios relativamente estables del pensar y de los comportamientos causados por la experiencia y el *tíno* que resultan de la actividad política” (Roth, 2007, 36).

En resumen, son diversos los intereses e ideas de los actores en torno a la formulación de la política pública. Éstos constituyen el motor que impulsa la participación y, en su variedad, van desde el reconocimiento de las necesidades y prioridades de cambio de la realidad, hasta llegar a la motivación por imponer orden, manipular el proceso o ejercer poder. Frente a las ideas que entrecruzan alrededor de las políticas públicas, son las creencias, los valores y las normas, las que se enuncian con mayor frecuencia en las teorías revisadas.

Consideraciones finales

Los factores externos al Estado cada vez se ven más fortalecidos como determinantes en los procesos de formulación de políticas públicas. Bien dice Roth (2008) no se puede desconocer la importancia de acercarse a las realidades sociales para la construcción y aplicación de herramientas y referentes en el análisis político, más aun, cuando este tipo de reflexiones aun no ha permeado de manera contundente en los abordajes latinoamericanos, por lo cual está pendiente la reflexión en este sentido.

Referencias

- Delgado, Adriana. (2002). Contribución del análisis de políticas a la formulación y gestión de políticas públicas. En: Papel político, N° 14, septiembre, pp. 85-98. Consulta electrónica realizada el 11 de septiembre de 2010, en el enlace: <http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/contribucion.pdf>
- Muller, Pierre. (2010). Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia, tercera edición, Bogotá.
- Ramírez, María Fernanda. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. En: Revista Civilizar, núm. 7 (13), pp. 249-264, julio-diciembre. Consulta realizada el 13 de septiembre de 2010, documento disponible en: <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista13/EI%20diseno%20de%20la%20agenda%20politica.pdf>
- Roth, Andre. (2007). Políticas públicas: formulación, plementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá.
- (2008). El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América Latina?. Ponencia presentada para el I Congreso de Ciencia política, Universidad de Los Andes, Bogotá. Consulta realizada el 13 de septiembre de 2010, documento disponible en: <http://www.congresocienciapolitica.uniandes.edu.co/.../descargar.php?...Roth%20Andre%20Noel%20Linea%204%20Mesa%202>
- Surel, Yves. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. En: Revista Estudios políticos, N°33, julio-diciembre, pp. 41-65.