

## Las políticas públicas

YVES MENY y JEAN-CLAUDE THOENIG

Versión española, 1ª. edición

Barcelona, Ariel, 1992

por CARLOS M. RODRIGUES DE CAIRES

pp. 185-192

Esta obra se inscribe en la perspectiva convencional o secuencial del análisis de políticas. Se presenta como un manual introductorio, útil para los académicos o prácticos interesados en el campo. Como tal, su propósito es brindar un primer acercamiento al análisis de políticas, sus fundamentos conceptuales, herramientas analíticas e implicaciones empíricas. Para sus autores, el francés Yves Meny y el franco-suizo Jean-Claude Thoenig, el modesto objetivo de su publicación es dar a «conocer dos o tres cosas que todo ciudadano moderno debe saber hoy sobre el Estado de modo concreto» (pag.10).

La primera edición de la obra, publicada en lengua francesa, data de 1989. El hecho de que, casi treinta años después de su elaboración, aún sea incluida en cursos y programas de formación sobre políticas públicas, habla muy bien, sin embargo, de la vigencia de su contenido. Una de sus principales virtudes radica en que moviliza literatura académica elaborada a los dos lados del Atlántico y, a partir de multitud de ejemplos, permite evidenciar las diferencias y convergencias entre las tradiciones norteamericana y europea.

El trabajo está organizado en nueve capítulos, agrupados en tres grandes partes. Luego de la introducción general, la primera parte inserta la discusión teórica sobre políticas públicas en el contexto histórico del *Welfare State* (Estado de bienestar) (cap. 1) y en el marco intelectual de las teorías del Estado (cap. 2). La segunda parte presenta la «caja de herramientas» del análisis de políticas, relacionada con el instrumental conceptual de la disciplina (capítulo 3) y con los principales debates desarrollados en torno a cada una de sus fases: definición de problemas y formulación de agenda (cap. 4); toma de decisiones (cap. 5); implementación (cap. 6); y evaluación (cap. 7). Finalmente, en la tercera parte se incluyen algunas precisiones sobre la comparación en el estudio de políticas (cap. 8) y una breve recopilación de las investigaciones desarrolladas en distintos sectores (cap. 9). Una muy concisa conclusión cierra la obra.

De entrada, los autores constatan una realidad empírica: la acción pública ha penetrado los más diversos ámbitos de la vida cotidiana, levantando a su paso controversias y disputas. Sin embargo, su investigación en ciencias sociales resulta más bien reciente y se ha caracterizado por abordar los asuntos públicos de manera sesgada o determinista. Frente

a este diagnóstico, Meny y Thoenig presentan el «análisis de políticas públicas» como un enfoque empírico, alimentado fundamentalmente desde la sociología y la ciencia política. Este enfoque es concebido de manera dual. En tanto campo, permite abordar fenómenos diversos relativos al Estado y la política. En tanto método, es útil para descomponer la acción pública y analizar las actividades que se desarrollan en su seno.

Si bien los autores reconocen que el estudio de las políticas no es un asunto nuevo, advierten que su mayor potencial se ha desplegado recientemente, tras el replanteamiento de la relación entre política partidista (*politics*) y política pública (*policy*). Este reimpulso, impuesto por el análisis de políticas, se habría visto beneficiado por condiciones materiales e intelectuales propicias.

En el capítulo 1, se discute el contexto material, relacionado con la emergencia, consolidación y crisis del *Welfare State*. Aunque no se trate de un artefacto nuevo, la eclosión del término ocurrió solo con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y la consecuente generalización de la intervención estatal. En tanto que su supuesto material, el análisis de políticas se encuentra históricamente ligado al desarrollo de esta figura estatal. Por ello, en esta sección se ofrece un repaso analítico de la literatura sobre el *Welfare State*, organizada en torno a dos grandes preocupaciones: las causas y modalidades de su desarrollo y los determinantes de su crisis. Frente a estas interrogantes, se recolectan respuestas centradas en tres tipos de factores: económicos y fiscales, políticos e institucionales, e ideológicos y culturales. En el marco de estas dinámicas históricas y discusiones analíticas, el análisis de políticas se habría transformado de auxiliar despolitizado de la acción pública a componente del debate más amplio sobre la naturaleza del Estado.

En el capítulo 2 se articulan las teorías de políticas y las concepciones del Estado. Al inicio, se revisa la trayectoria histórica del análisis de políticas. Los autores se muestran críticos con respecto a los orígenes norteamericanos de la disciplina, caracterizados por una fuerte orientación práctica y el descuido de los aspectos teóricos. El resurgimiento del interés por las teorías se produciría solo con la discusión sobre la relación causal entre *politics* y *policies*. Esta discusión reveló que, a pesar de su aparente vocación ateórica, los estudios de políticas son en realidad tributarios de teorías políticas o económicas que los anteceden. Su originalidad estribaría, en realidad, en su inserción en un campo poco explorado y en su explícita vocación empírica.

De manera general, Meny y Thoenig agrupan las teorías de políticas en tres grupos en función del rol asignado al Estado y a la sociedad en la producción de la acción pública. El primer conjunto de teorías enfatiza el rol del individuo y los grupos sociales y relega al Estado al rol de procesador de las demandas. Aquí se incluyen las teorías pluralistas y racionalistas. El segundo conjunto abarca enfoques que conciben al Estado como instrumento inerte, bien de la clase social dominante (neomarxismo) o bien de grupos específicos (neoweberianismo).

Finalmente, el tercer grupo se caracteriza por rechazar ambas clases de determinismos y posicionarse en un punto intermedio, desde el cual interpretan las políticas como traducciones de los equilibrios y desequilibrios en las relaciones Estado-sociedad. Aquí se incluyen teorías como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo y los enfoques centrados en comunidades, subsistemas y redes de políticas. Son teorías que permiten reintroducir al Estado en la investigación, pero sin asumirlo desde una perspectiva macroestructural.

El cénit de esta evolución se expresaría, a juicio de Meny y Thoenig, en la sociología de las organizaciones. En esta perspectiva, el concepto de Estado es disuelto y el estudio del poder se desarrolla en sistemas concretos de acción, en los que los actores participan en conjuntos de interacciones, denominadas «juegos». Los actores aquí no poseen racionalidad absoluta y los sistemas dejan espacio a la interacción. Si bien existen restricciones sistémicas, las estrategias de los actores son claves. En general, se trata de una perspectiva útil para estudiar de manera desprejuiciada al «Estado en acción», caracterizarlo en su dinámica contextual e histórica y desentrañar su impacto sobre el contenido y forma de las políticas.

La segunda parte de la obra está dedicada a caracterizar al análisis de políticas en tanto método, portador de su propia «caja de herramientas». El capítulo 3, con el que inicia esta sección, puede considerarse la pieza clave del libro. Las políticas son definidas aquí como «el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental» (pag. 89) o, en términos más operativos, «como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico» (pag.90).

Si bien su naturaleza y sus límites no están del todo consensuados, se admite que toda política contiene cinco componentes: contenido, programa, orientación normativa, factor coercitivo y competencia social. Aun así, los autores precisan que las políticas son construcciones analíticas levantadas a partir de elementos empíricos dispersos. Para decirlo en sus palabras, «la consistencia del objeto política pública no viene dada por la práctica decisoria o gestora del sector público. El análisis debe encargarse de construirla» (pag. 92).

En términos analíticos, las políticas tienen efectos, se fundan en una teoría social y producen sistemas de acción. En primer lugar, las políticas corresponden a la «segunda» función de producción de la actividad gubernamental; no vinculan recursos con productos (problema administrativo) sino productos con impactos (problema sociopolítico). En ese sentido, toda política se dirige a alterar el estado natural de los fenómenos; el análisis de políticas busca comprender cómo y por qué los productos engendran —o no— estos cambios previstos.

En segundo lugar, toda política se funda en una teoría del cambio social, es decir, una hipótesis sobre la relación entre la intervención pública y la situación problemática. Esta

teoría no siempre es explícita y su identificación constituye un desafío fundamental para el analista.

En tercer lugar, las políticas constituyen sistemas de acción pública. En estos sistemas, intervienen diversos actores que ingresan y salen constantemente; se desarrollan múltiples actividades, de carácter material pero también simbólico, de intervención pero también de no-intervención y se teje un proceso, que antecede y sucede a la toma de decisiones.

A efectos del análisis, un desafío central tiene que ver con la identificación de elementos empíricos más específicos y aprehensibles dentro del fenómeno global de la política. Meny y Thoenig asumen a estos efectos la propuesta del «ciclo» de Jones, entendiéndola como una herramienta heurística que permite descomponer la política en cinco fases formalmente secuenciales. La utilidad de «desempaquetar» así la política radicaría en que permite apreciar los diferentes sistemas de acción, actores, relaciones, compromisos y estructuras que se despliegan de manera específica en cada etapa.

El capítulo 4 aborda la discusión sobre la definición de problemas y la conformación de la agenda, dando pistas sobre la cuestión del nacimiento de las políticas. Frente a las explicaciones limitadas sobre el origen de estas, los autores destacan la producción, en el marco del análisis de políticas, de un vocabulario conceptual específico, integrado por nociones como las de agenda, controversias, desafíos, empresarios de políticas y problemas públicos.

Solo puede hablarse de problema público, señalan los autores, cuando una situación complicada es asumida socialmente y la autoridad pública se responsabiliza por ella. Es inusual que la definición inicial de un problema público se mantenga. Siendo su caracterización un asunto político controversial, los actores tienden a desarrollar estrategias para lograr su replanteamiento sobre claves favorables a sus intereses. Para ello, buscan ampliar o restringir su base de apoyo o su círculo de afectados. En el proceso, no solo el problema cambia; también lo hacen los propios actores.

Un asunto suele ingresar en agenda desprovisto de una definición clara y como resultado contingente de diversos factores. La construcción de agenda es, por definición, un proceso conflictivo, expresable en términos materiales y simbólicos. Los distintos grupos intentan influir sobre este proceso, pero no poseen la misma capacidad para hacerlo: los actores son aquellos que pueden movilizarse y organizarse; los públicos, por su parte, se limitan a ser espectadores. Entre los actores pueden surgir «empresarios» que, animados por distintos motivos, movilizan deliberadamente recursos para lograr que alguna autoridad pública atienda un determinado desafío.

Una vez incluido en agenda, la respuesta gubernamental frente a un problema puede variar significativamente. A grandes rasgos, sus opciones son rechazar su inclusión

o responder favorablemente, bien de manera parcial y superficial o bien de modo integral. Esta respuesta, a juicio de los autores, tiene un componente simbólico, emocional y político clave en tanto constituye un intento por tomar el control del conflicto que rodea la acción pública y proteger la legitimidad gubernamental.

El capítulo 5, relativo a la decisión pública, vuelca el foco de atención nuevamente hacia el Estado. Lejos de las posturas que mitifican el momento decisional, los autores advierten que la decisión pública «no es lo que parece». En los hechos, el decisor no sería monolítico y todopoderoso. Aunque es cierto que detonan la elaboración de nuevas políticas y tienen la potestad formal de legitimar una opción, los decisores se apoyan en soluciones técnicas que no han elaborado, influidos por terceros grupos que proveen opciones y determinan su viabilidad operativa, en un marco en el que las actividades de intermediación realizadas por expertos y funcionarios operan como filtros.

La toma de decisiones incluye dos momentos. La formulación abarca la elaboración y selección de alternativas de solución, para lo cual se desarrollan estudios y análisis pero también discusiones y negociaciones, en un proceso que puede ser desordenado, confuso y lento. En efecto, cada alternativa mezcla la factibilidad política con la racionalidad técnica. La legitimación, por su parte, es una fase más breve e identificable. En ella, el decisor formal valida mediante un acto simbólico una determinada opción, sea la preseleccionada —la generalidad de las veces— u otra. En este proceso, son tan importantes las decisiones como las no decisiones. Estas últimas entrañan actividades que legitiman la no acción, de modo que no expresan una pura pasividad.

En esta sección, los autores retoman la discusión sobre la racionalidad del decisor, contrastando los modelos teóricos de la racionalidad absoluta y limitada. Mientras que en el primero, el decisor busca maximizar un valor, en el segundo, se contenta con lograr decisiones «satisfactorias», capaces de conciliar —aun si parcialmente— el contenido de la decisión (el problema) y su proceso (la situación). En línea con esta segunda postura, Meny y Thoenig admiten el rol determinante de los factores contextuales, identificando cuatro principales: el papel o rol desempeñado por el decisor en la jerarquía organizacional; el peso de los procedimientos formales; las relaciones de influencia y poder entre los actores; y la ambigüedad y confusión propias de contextos complejos o «anarquías organizadas».

De manera salomónica, los autores concluyen que las distintas teorías de la decisión se ajustan a diferentes escenarios de toma de decisiones. De ese modo, mientras el incrementalismo es apropiado para escenarios fragmentados y pluralistas, el procedimentalismo se ajusta a los medios burocratizados, jerárquicos y formales. El azar y la contingencia son comunes en donde rigen reglas carentes de cohesión y consenso, y los roles determinan la toma de decisiones en medios en los que predomina la adscripción simbólica. Meny y Thoenig intentan así aclarar que las decisiones dependen de la interacción entre actividades

(estrategias de los actores), contenido (problemas) y contexto. El grado de acuerdo sobre los objetivos y valores, cruzado con el grado de certeza sobre los medios técnicos, daría forma a cuatro diferentes estilos de decisión, desde un proceso programado, rutinario y burocratizado hasta otro caótico, imprevisible y descentralizado.

Los autores abren el capítulo 5 definiendo la implementación como la «fase [...] durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos» (pag. 158). De entrada, rompen con la visión convencional que desestima la importancia de la implementación. Esta perspectiva *top-down* parte de tres supuestos: el decisor asigna tareas al ejecutor sobre la base de criterios técnicos e impersonales; la política llega al ejecutor en forma de procedimientos operativos y programas de actividad específicos; el ejecutor comprende las instrucciones y las ejecuta de acuerdo a las expectativas.

Al extremo opuesto, se constata que en las escalas inferiores de la burocracia se disfruta de amplia discrecionalidad y autonomía, a partir de las cuales se desarrollan juegos de influencias y negociaciones en torno a la aplicación de las normas y los procedimientos. Esta segunda perspectiva, sustentada en la *implementation gap* (brecha de implementación) identificada en los grandes programas públicos desde la década de los sesenta, destaca que las dificultades de ejecución tienden a incrementarse por la influencia de varios factores. La distancia entre el decisor y el ejecutor, la falta de claridad en los programas, la existencia de resistencias en la opinión pública y la ausencia de estímulos favorables para los implementadores, serían los más determinantes.

Repasando la literatura seminal de Pressman y Wildavsky, Bardach, Mazmanian y Sabatier, y Hjern, los autores esbozan un marco analítico sintético, de acuerdo con el cual todo proceso de implementación implica una orientación normativa y un sistema de acción. En términos normativos, la implementación representa la prueba de verdad de la teoría del cambio social que anima la política. El problema común, sin embargo, es que tales teorías no suelen estar especificadas. En términos operativos, en la implementación se estructura un campo de acción que reúne a múltiples actores en constante y fluida interacción. El análisis estriba precisamente en evaluar en qué medida la prescripción del proceso se corresponde con su efectiva realización, una labor dificultada por la propia complejidad de la implementación –proceso dilatado, actores en flujo permanente, contenido disperso en múltiples productos–.

En resumen, la implementación aparece como el resultado de la interacción entre las características del programa, los comportamientos de los ejecutores y las reacciones de los grupos-objetivo. En efecto, el modo de ejecución (su grado de coerción), el tipo de burocracias (su relación con las reglas y procedimientos) y el tipo de grupos-objetivos (su dotación de recursos y grado de movilización) son esenciales para entender por qué se despliegan diferentes dinámicas de implementación.

El capítulo 7, dedicado a la evaluación, cierra la segunda parte. En términos básicos, evaluar implica elaborar un juicio sobre un dato en contraste con un valor. En el ámbito de las políticas, se trata de identificar los efectos que pueden atribuirse a la intervención gubernamental en un determinado campo social o entorno físico. Como actividad, su relevancia ha crecido aceleradamente desde la década de los sesenta, impulsada por el deficiente despliegue de los grandes programas públicos del período.

Evaluar una política exige identificar los valores de referencia (provistos por la política o creados por el analista), los impactos en el terreno (cambios o no cambios, objetivos o perceptuales) y la secuencia de tiempo (momento adecuado para la evaluación). Al menos cuatro subcampos se han abierto en la evaluación: la investigación de los efectos, el análisis de los objetivos, la innovación experimental y la evaluación como actividad sociopolítica.

A nivel operacional, la evaluación demanda técnicas de recolección de información y planes de investigación. En general, las políticas nacen sin contar con dispositivos para recolectar datos sobre sus impactos. Además, lograr que el indicador refleje el impacto que se quiere estudiar y determinar con certeza que dicho impacto puede ser atribuido a la política son retos técnicos formidables. Los diseños de la evaluación pueden depender de diferentes cortes temporales y espaciales (longitudinal o transversal), fundarse en distintas herramientas de observación (sin grupo testigo o con él) y aspirar a diferentes desempeños en términos de los tipos de validez (interna o externa). Las dificultades, sin embargo, trascienden lo técnico y avanzan sobre lo político. La falta de interés político en los impactos de largo plazo, los problemas de transparencia de la información y el déficit de independencia y pluralidad de los propios órganos de evaluación, también afectan los ejercicios evaluativos.

Un último aspecto abordado en este capítulo es el referido a la terminación de las políticas. En contraste con la interpretación formal de la terminación, Meny y Thoenig constatan que la mayor parte de las políticas carecen de plazos determinados; rara vez los organismos creados para su conducción son eliminados y, aun si lo son, los efectos de sus políticas pueden continuar luego de que se ha suspendido la producción de realizaciones. Por ello, abogan por asumir la noción de «terminación parcial», apropiada para dar cuenta de los cambios sustanciales en una política, los cuales muchas veces se producen como consecuencia de enfrentamientos entre valores o mediante destrucciones puntuales sucesivas.

La tercera parte es abierta con un capítulo sobre la comparación en políticas públicas. A diferencia de la larga tradición comparativa en ciencia política, el análisis comparado de políticas estaba entonces aún en pañales, consecuencia de la juventud de la disciplina y la insistencia de sus impulsores en fines utilitarios de ámbito doméstico.

En esta sección, los autores ofrecen una breve recopilación de los principales atractivos y problemas del análisis comparativo de políticas públicas. Entre los primeros, destaca su capacidad de corregir las simplificaciones que introducen las grandes clasificaciones de sistemas, regímenes y modelos políticos. En segundo lugar, favorece el desarrollo de teorías de rango medio, capaces de relevar la influencia de los contextos históricos, político-administrativos y culturales. En tercer lugar, la comparación abre una vía para trasponer hipótesis y resultados obtenidos en otros campos o contextos y contrastar su validez.

El análisis de políticas, por su parte, podría beneficiarse de la investigación comparada en al menos cuatro aspectos. El redescubrimiento de la historia, la apertura del contenido de la «caja negra», el enriquecimiento de las diversas teorías que circulan en la disciplina y un avance ostensible en términos de tipologías y modelos son las principales ventajas identificadas por los autores. Los problemas identificados, por su parte, son fundamentalmente técnicos y se relacionan con la provisión y calidad de los datos (su comparabilidad), el dilema de la acumulación de variables (pocas variables conducen a estudios simplistas, muchos casos exigen abarcar muchas variables), la existencia de sesgos del investigador (desviaciones culturales o políticas) y los desacuerdos sobre las estrategias teóricas (inductivas o deductivas).

Finalmente, Meny y Thoenig cierran el capítulo 9 ofreciendo algunas orientaciones básicas y recomendaciones de literatura en torno a cuatro ámbitos de políticas que consideran claves (institucionales, económicas, sociales y locales). En su conclusión, se interrogan sobre ¿qué nos enseña el estudio de las políticas?, destacando la existencia de una forma diferente, más fina y abierta, de acercarse a la vida política. A juicio de los autores, esta aproximación permitiría restituir el carácter global de la acción política, superando las fronteras disciplinarias tradicionales que segmentan este fenómeno global en variables o fases específicas. Del mismo modo, el análisis permitiría aproximarse de modo concreto a las dinámicas de poder sin que ello represente sacrificar los aspectos tradicionales de la ciencia política.

Al final de su obra, los autores reiteran la modestia de sus propósitos, reconociendo el estado aún embrionario del análisis de políticas en su país de origen, Francia. Para ellos, «esta introducción al análisis de las políticas públicas habrá alcanzado sus objetivos si incita a las nuevas generaciones a actuar como descubridoras de ámbitos que, en Francia, aún son un 'Nuevo Mundo'» (pag. 267). Visto en la perspectiva de casi tres décadas, puede concluirse que este objetivo fue ampliamente superado.