

Capítulo II

Aproximaciones a un estudio incipiente del enfoque de las políticas públicas ¹

(OHVWXGLRGHODVFLHQFLDVGHRSRt WLFDV
FLQFRSODQWHDPLHQWRVLQLFLDOHV

3 DUD KDECUD GH ODV FIHQFIDV de políticas vale asentar, de entrada, que éstas surgen de la evolución del estudio de las ciencias sociales contemporáneas. Si partimos del hecho de que las ciencias sociales iniciaron como parte de la modernización de las sociedades occidentales en el curso de los siglos [L] y comienzos del [I] es pertinente hacer cinco planteamientos:

1. Las ciencias sociales de esos siglos se mostraron interesadas en los efectos trascendentes de la transformación de las sociedades tradicionales sociedades

¹ Aunque es un asunto elemental, es pertinente señalar que el concepto de política pública surge en su etapa contemporánea en la primera mitad del siglo [I], en el entorno norteamericano de posguerra, como un intento por conjuntar la multidisciplinariedad de las ciencias de la política y las ciencias administrativas, en el estudio de la acción gubernamental, bajo el argumento de que es una disciplina propiamente dicha, y su campo de acción está claramente definido en los asuntos públicos y de gobierno. Recordemos que Harold Lasswell en su proyecto inicial afirmaba que “las ciencias de políticas (que en este estudio se denominará para fines prácticos, aunque con ciertos matices, como política pública) surgían como una actividad teórica que buscaba articular sistemáticamente ciencia interdisciplinaria y decisión democrática de gobierno”. Otra definición inicial de las ciencias de políticas se centra “en el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado”. Tomado de Harold Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar (estudio introductorio y compilación), El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Angel Porrúa, 1996, pp. 79-103.

modernas. Lo anterior, aunado a las nuevas formas de producción en serie y al desarrollo boyante de la industria y los mercados nacionales. Las nuevas relaciones de producción, la manera de interpretar la realidad y el acceso cada vez más cercano a las experiencias nacionales de diversos países, plantearon a los estudiosos de esas ciencias a enfocar su estudio, fundamentalmente, en cuatro rasgos claves de la transformación de entonces: primero, la cuestión social en su enfoque multidimensional; segundo, la racionalización del mundo, bajo parámetros de certidumbre; tercero, el desarrollo de la economía; y cuarto, el surgimiento de las instituciones representativas de los Estados nacionales. Lo anterior, sin duda, fueron algunos de los principales intereses de esa área del conocimiento científico.²

2. Las ciencias sociales también eran parte del proceso de cambio, pues si bien su espíritu era contribuir a reducir los males sociales y plantear una base para el ordenamiento racional de los asuntos cotidianos, era preciso contemplar su identidad con la evolución misma de la sociedad. Las ciencias sociales contemporáneas fueron parte del proceso de cambio y evolución de las sociedad del siglo [I Wagner apunta:

La transformación histórica de la investigación social, que pasó de la especulación racional a la investigación empírica, ocurrió como parte de la conquista general de la filosofía por la ciencia en la Europa del siglo [L]. Este giro decisivo de la historia intelectual acompañó la transformación institucional que dio su carácter distintivo a la sociedad moderna. Los grandes problemas de la época surgieron de la recién desarraigada y desplazada clase de los obreros urbanos industriales y sus familias. Las raíces de la ciencia social moderna se encuentran en su respuesta a la necesidad de información empírica, cuantitativa y aplicable a las políticas que acerca de sí misma tenía la sociedad moderna.

3. El término de las ciencias de políticas llegó a caracterizar aquellos aspectos de las ciencias sociales que continuaban la tradición de compromiso con el mejoramiento de la política pública. Una de las primeras manifestaciones programáticas apareció en un trabajo publicado por Werner y El Cio. Las ciencias sociales en Estados modernos. Experiencias nacionales e ideas teóricas, Estudio introductorio de Mauricio Sáez. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 41.

³ Ibid.

articular el conocimiento “del proceso” de la política y “en el proceso” de la misma, como una correlación sistemática de ciencia interdisciplinaria y decisiones de gobierno democráticas, a la luz de los gobernantes.⁴

En ese documento se planteaban los problemas y las oportunidades a las que se enfrentaban las ciencias sociales en el mundo de la posguerra, y daba una serie de prescripciones para quienes estuvieran dispuestos a aceptar los desafíos de la pertinencia para las políticas.⁵ De ahí que si asignamos a esa fecha el surgimiento de las ciencias de las políticas, actualmente estamos inaugurando su edad mediana.

4. La evolución histórica de las ciencias de las políticas tiene sus raíces, principalmente, en el pensamiento norteamericano de la década de los cuarenta propiamente, en la etapa de entreguerras. Este enfoque incrementalista nace de la idea de formar un gobierno más racional, alejado de las políticas de bienestar de los treinta y, a la vez, más apegado a la nueva realidad del entonces entorno norteamericano, a partir de un enfoque multidisciplinario.

El dominio de los enfoques formales en el estudio de los asuntos de política pública durante los años cincuenta y sesenta, en Norteamérica, respondió a los análisis de politólogos y administradores públicos en su intento por mejorar los procesos y servicios gubernamentales. Con todo, el efecto de ese enfoque en algunos casos tuvo éxito por el empleo de los análisis de costo-beneficio realizados en varios sectores del gobierno, principalmente en el área militar.⁷

En ese entonces prevalecían las metodologías cuantitativas como método para la aplicación de la política pública, es decir, los análisis de opciones de política eran entendidos y asumidos por análisis técnicos y cuantificables, de la elección racional. Este enfoque, no obstante, fue duramente criticado por su inconsistencia con la ciencia social, pues esos tipos

⁴ El trabajo se publicó originalmente con el título “The Policy Orientation”, en *The Policy Sciences*, por D. Lerner y H. D. Lasswell, Stanford University Press, 1951. Este documento se ha traducido al español en Luis F. Aguilar, *El estudio de...*, op. cit., pp. 79-103.

⁵ *Ibid.*, p. 42.

⁶ Cabe señalar que si bien es indiscutible que en los Estados Unidos es en donde se han realizado la mayoría de las investigaciones más relevantes sobre esta disciplina, también es notorio precisar que las ciencias de políticas han estado presentes desde los siglos [XVI-XVII] en el estudio del pensamiento europeo, en donde desde principios del siglo [XIX] existen programas consolidados y estudios significativos al respecto. Véase Héctor Martínez, *Orígenes y estado actual de la política pública como disciplina*. México, FLGH997, 35 pp.

de análisis se consideran en algunos casos poco adecuados, para estudiar desde sólo esta perspectiva los problemas de la política pública, cuyos efectos repercuten en la vida política, pues en todo caso los asuntos de gobierno tienen, sobre todo, naturaleza política.

En esa manifestación incipiente de las ciencias de las políticas, en su evolución histórica y comparativa, éstas pueden ser principalmente entendidas, en el marco de las ciencias sociales, como las disciplinas de la administración pública, la economía, la sociología, la ciencia política, y más recientemente la estadística, tal y como surgieron a lo largo del siglo [L] y específicamente a finales del mismo. Estas ciencias sociales lograron su institucionalización académica en el siglo [L]. Por ello podemos afirmar que las ciencias de políticas se enriquecen con una multidisciplinariedad de contenidos académicos.⁸

5. El campo de las ciencias sociales es muy sensible y a la vez tenso en su relación con el conocimiento y el poder. De ahí que el producto de la división del trabajo científico y su especialización en dar sentido a los problemas de las sociedades, ofrece herramientas que explican los sucesos del pasado y los que aún están presentes –por ello el uso de la sociología, de la psicología social, de la administración pública y de la ciencia política, así como de la economía y la informática aplicadas.

La multidisciplinariedad de las ciencias de políticas que, mediante técnicas analíticas y matemáticas pretenden dar respuestas en el ejercicio público, significa un esfuerzo de los hacedores de políticas en el terreno de lo público. No puede haber un correcto diseño de políticas si la visión del administrador público es unidimensional. Hace falta el ropaje de las ciencias experimentales, para darle mayor sentido de dirección y eficiencia a las determinaciones públicas. Por ello se recoge el pensamiento de que las ciencias de políticas son las ciencias sociales actualizadas y nutridas de otras disciplinas.

⁷ Ibid., p. 7.

⁸ En los países con tradición investigativa en las ciencias sociales, el término de ciencias de políticas es análogo al de ciencias sociales, poniendo énfasis en las tradiciones de la ciencia política y la sociología, sobre todo con respecto a sus relaciones con los procesos políticos y sociales, diferenciado a las relaciones que tienen con la economía. Este juicio supera el hecho de que a finales del siglo [L] se proponía a la sociología como “la ciencia de la sociedad” y a las ciencias políticas como el “conocimiento profesional del administrador”. Véase Peter Wagner, et al., *Ciencias sociales...*, op. cit., p. 44.

/DVFLHQFLDVGHRSRt WLFDVGHVGH XQDSHSfWWDKLVWwULFD

Para algunos investigadores la concepción de una ciencia social orientada a las políticas está muy alejada de la idea de ser nueva en el mundo de la posguerra. Se afirma que esa concepción fue asumida en diversos países europeos desde los siglos [VIII y [IX. ⁹ Propiamente dicho, es claro que las ciencias de políticas en su versión moderna, de racionalidad, tienen sus orígenes de conformidad con Soffer en los siglos [X y [XI]:

En los siglos [XII y [XIII cierto número de países europeos inició las *polizeywissenschaften*, literalmente “ciencias de las políticas”, tratando de comprender y de mejorar las reglas administrativas y las políticas regulatorias del Estado. Aunque el término y la actividad cayeron en desuso a finales del siglo [XIII ese esfuerzo sería precursor de otros. Más adelante, en el mismo siglo, ciertas asociaciones de intelectuales reformistas de Inglaterra, Francia y Alemania intentaron abrir paso a la sociología en los sistemas universitarios: en Francia con Durkheim como figura sobresaliente, y en Alemania Weber y otros miembros de la Asociación para la Política Social. Cerca del cambio se formaron instituciones como la London School of Economics and Political Science.¹⁰

En los siglos [XIV y [XV en el marco de los Estados modernos, se constituyeron las ciencias sociales contemporáneas, ante extraordinarios problemas sociales de industrialización y

⁹ En todo caso la percepción podría partir del hecho de que asesorar a los gobernantes ha sido una preocupación de mucho tiempo atrás, en materia del pensamiento político y social a lo largo de los siglos. De ahí que recordemos que Aristóteles, Platón y en el Estado moderno Maquiavelo, son aquellos filósofos que asumieron los asuntos cotidianos y dieron consejo a los responsables de las políticas de Estado. Al respecto, véase Juan de Dios Pineda (coord.), *Textos clásicos comentados para un fin de siglo*, en materias de filosofía política y administración pública. México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Colima, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad de Occidente, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999, 456 pp.

explosión demográfica, con los agudos problemas de urbanización, y la reestructuración de instituciones políticas y económicas. Los Estados modernos han sido los que se han dado a la búsqueda de respuestas estructurales de los problemas de gobierno, a través de los análisis propios de las ciencias sociales.¹¹

Con todo, la orientación hacia los problemas sociales desempeñó un papel importante en la separación de las ciencias sociales y la filosofía moral, y los nexos entre esas ciencias empíricas y las políticas gubernamentales. La orientación hacia las políticas ocupó un lugar central en el surgimiento y la evolución de las ciencias de políticas como forma de actividad profesional.

Si bien las ciencias de políticas no tienen origen en el siglo [] , pues en todo caso desde que existen gobiernos se hace necesario el diseño y formulación de acciones comunes para el servicio de la sociedad, son dos las características prevalecientes de las ciencias sociales modernas: primero, que éstas inmanentemente son multidisciplinarias, en donde existe la presencia de ciencias empírico-analíticas como de carácter cuantitativo; y segundo, estas ciencias también atienden la aceleración y surgimiento de las grandes ciudades industrializadas y diversificadas en su producción, analizando los problemas de redimensionamiento poblacional y, en consecuencia, de análisis de demandas.

(OSDSHOGHORVJRELHUQRVHQORVHVWDGRV
PRGHUQRVHQIRFDGRVHQODNVGHQWHDV

Desde los albores del Estado moderno, el gobierno se caracteriza por ser una función constante; en todo caso, la diferencia son las estrategias para asegurar la eficacia política y administrativa.

¹⁰ Tomado de Soffer, Reba, *Ethics and Society in England*, 1988, en Peter Wagner, et al., *Ciencias sociales...*, op. cit., p. 45.

¹¹ Por ejemplo, en Suecia, a principios del siglo [] se estableció una comisión gubernamental para enfrentar el problema (por entonces crítico) de la emigración, y los sociólogos dedicados a tal esfuerzo esencialmente “inventaron” la estadística como disciplina académica. Véase el trabajo de Wittrock que investiga profundamente los orígenes históricos de las ciencias sociales en el continente europeo y en los papeles relativos a las políticas que llegaron a desempeñar. En *Ibid*.

A partir del principio de lo que busca un gobierno es legalidad y legitimidad.

Los Estados modernos acumulan una vasta experiencia sobre los métodos de gobierno que utilizan para conducir a la sociedad. Gobernar es un proceso que tiene como propósito, a fin de cuentas, evitar que la sociedad se consuma en conflictos y contradicciones. Se gobierna con normas e instituciones para garantizar una convivencia estable y armónica entre las diversas organizaciones que en la sociedad prevalecen.¹²

De antemano, gobernar es una tarea relevante de los Estados modernos. Alude a una organización y práctica del poder estatal, atendiendo los imperativos de organización con mando soberano. Por un lado existe un elemento que se relaciona con la manifestación tangible de los Estados: es el que corresponde a los métodos que se seleccionan para garantizar la capacidad del propio gobierno.¹³ La capacidad de gobernar tiene como característica la conjugación de habilidades para orientar las disfunciones que se derivan de la vida en sociedad. Y segundo, los métodos de racionalidad y cálculo, permiten dar mayor consistencia a la implantación de políticas.

El éxito de un Estado depende tanto de su forma de gobierno como del modo en que se organiza para dirigir a la sociedad.¹⁴ Con todo, en los Estados contemporáneos los métodos de gobierno desempeñan un papel de primer orden en el alcance y resultados de la dirección estatal. Aluden tanto a los modos como a los procedimientos que concurren para articular las demandas de los gobernados.

Desde Maquiavelo, pasando por los pensadores del Renacimiento y la Ilustración, los métodos de gobierno son fórmulas que coadyuvan a obtener fines pragmáticos y utilitarios, así como mecanismos que permiten la convivencia social. Por su naturaleza, los métodos de gobierno se caracterizan por los elementos de racionalidad, pues éstos son importantes para llevar a cabo el cálculo de las decisiones políticas y públicas, acompañándolas de los beneficios o desventajas que las mismas presentan.

La racionalidad gubernamental

¹² Ese planteamiento surge de la necesidad de entender al Estado como forma de convivencia política de nuestro tiempo, y si se quiere establecer que dentro de la teoría del Estado existe una

Los gobiernos, a la par, deben de nutrirse de racionalidad y con la idea de la razón del Estado, entendida ésta como la forma de conservar las instituciones y las decisiones soberanas. La organización y el funcionamiento del Estado, desde sus orígenes y a lo largo de su desarrollo en el mundo moderno, se caracterizan por la racionalidad de la que son portadores.

Es una racionalidad que conjuga valores, que busca balancear los fines y los medios, para asegurar el cálculo eficiente de las fuerzas estatales. Por ello, el curso de una alternativa que incremente la capacidad de conducción de los Estados, depende tanto de la variedad de recursos que combina, como de los tiempos, condiciones y prioridades del comportamiento político y la eficiencia administrativa.

En los tiempos actuales, la racionalidad de los gobiernos también depende de la previsión para anticiparse a los conflictos. Prevenir es lo óptimo, pues recordemos que cuando se gobierna también hay que considerar las contingencias como problemas que exigen atención, como si fuesen situaciones ordinarias, aunque bien no previstas por su naturaleza misma.

La racionalidad de las ciencias de políticas como método de gobierno

“razón vital”, ésta quedaría supeditada al íntimo contacto de los problemas con la necesidad de entender las transformaciones que sufre la organización política, sin dejar por ello de mostrar las verdades sustanciales y permanentes del acontecer estatal.

¹³ Véase Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 35-37. Sobre todo, revítese el capítulo I, “La misión: mejorar la capacidad de gobernar.” Bajo esas premisas se presenta aquí el concepto.

¹⁴ Para propósitos de “remembranzas”, en cuanto a lo que dicen los clásicos al respecto, tenemos que para “Platón existen cinco formas de gobierno: la aristocracia, encabezada por los mejores. La timocracia, en la que gobiernan los más fuertes, amantes de los cargos y de los honores. La oligarquía, gobierno de los ricos; es un régimen en el cual decide la fortuna y por lo tanto los pobres no participan. La democracia, gobierno del pueblo; donde la igualdad se distribuye tanto a los iguales como a los que no lo son; los hombres son libres, por lo que cada uno dispone de su propia vida y; la tiranía, gobierno del tirano”. Tomado de Rogelio Tinoco, “El pensamiento filosófico-político de Platón: su tiempo y el nuestro”, en Juan de Dios Pineda (coord.), *Textos clásicos...*, op. cit., p. 25.

Uno de los métodos de gobierno moderno y de aplicación contemporánea es el enfoque de las ciencias de políticas, como perspectiva racional y política. Los Estados y sus administraciones públicas enfrentan una variedad de problemas que nacen y se reproducen por efecto de la vida en asociación. Las contradicciones, tanto sociales como políticas, se atienden en lo fundamental con los medios de gobierno. Son éstos los que coadyuvan a la institucionalización de las demandas ciudadanas, utilizando para ello sus capacidades administrativas.

La administración pública se erige como el promotor del quehacer estatal, pues a través de ella es factible atender y resolver los intereses sociales. En todo caso, si la administración pública se manifiesta como la actividad que organiza el Estado en la sociedad, entonces es la instancia responsable de aprovechar las ventajas que se deriven de la aplicación de políticas.¹⁵

En tanto método que permite racionalizar situaciones previstas o imprevistas, la política pública permite orientar las decisiones de gobierno. Tanto en contextos normales como turbulentos, las opciones de políticas son medios que permiten gobernar y administrar problemas y demandas sociales.

Es pues, un medio para estabilizar situaciones de posible confrontación social, ya que dispone de una gama de recursos que, utilizados con sentido de cálculo y racionalidad, incrementan la capacidad de conducción del Estado.

Con las ciencias de políticas, la eficacia y racionalidad de los programas de gobierno pueden mejorar sustancialmente. De ahí que las opciones de políticas son una alternativa que, por la variedad de recursos que combina, incrementa la capacidad de conducción de los Estados. Su aplicación depende de los tiempos, condiciones y prioridades regidos por el comportamiento ciudadano y el diseño de políticas de gobierno. Los Estados se organizan en gobiernos para concretar los fines de la sociedad.

El poder público busca satisfacer los deseos públicos de los gobernados mediante mecanismos de control y seguimiento, eficiencia y eficacia. El enfoque de las ciencias de políticas permite, bajo sus diferentes miradores y metodologías, organizar las demandas, procesarlas e instrumentar acciones, previa formulación y diseño de opciones. Por ello, es característica de la implantación de políticas fundamentarse en la participación de la sociedad

sobre la base de la concertación de intereses; con la flexibilidad suficiente para ajustarse a las variaciones que se presentan en el desarrollo de la misma, como serían: la factibilidad socio-política, la disponibilidad de recursos, y la capacidad técnica y administrativa para su ejecución.

En todo caso, se busca conciliar los intereses públicos de manera ordenada, bajo un marco institucional que dé certidumbre, y bajo la acción rectora del Estado. El fin primero es que la acción pública atienda las necesidades sociales bajo certidumbre gubernamental y de racionalidad en la toma de las decisiones.

(OGHVDUUROORGHODVFLHQFLDVGHSROt WLFDV

Como se ha señalado, las ciencias de políticas no son, estrictamente hablando, una interdisciplina del siglo [I]. Si bien Harold Lasswell y sus colegas les dieron una refinada coherencia a mediados de ese siglo no significa que éstas sean una herencia exclusivamente norteamericana. En este apartado se presentan cuatro líneas temáticas, a la luz de las bases conceptuales propuestas por Harold Lasswell en su obra pionera de la década de los cincuenta.¹⁶ El propósito es reconocer si la idea original de Lasswell, de proporcionar un conocimiento que rebase los conocimientos académicos y que se convierta en apoyo útil para la toma de decisiones y su ejecución en el ámbito gubernamental, se centra en el desarrollo de las ciencias de políticas como una realidad tanto en el terreno disciplinario como en el ejercicio profesional.¹⁷

En ese entonces, los propósitos de Lasswell se centraban básicamente en: 1) abogar por las ciencias de políticas como un campo de estudio multidisciplinario, y con un objeto de estudio propio; 2) considerar el contexto en el que se desarrolla la acción gubernamental;

¹⁵ “En el caso del gobierno y la administración pública, es importante destacar que son instituciones que tienen a su cargo tareas de orden y alcance público. A pesar de circunstancias previstas o imprevistas, su funcionamiento debe garantizarse con plenitud para evitar que se afecte la vida social, política y económica.” Tomado de Ricardo Uvalle, “La importancia del cambio político en México y su influencia en el gobierno y la administración pública,” en Políticas públicas y gobierno local. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 13-45.

y 3) tender puentes entre la investigación académica y la práctica cotidiana en la gestión pública.¹⁸

En la primera sección se hace una breve revisión del “origen moderno” de la disciplina y su desarrollo, describiendo el ambiente de entreguerras que se vivía en la década de los cuarenta cuando se articuló metodológicamente la propuesta de Harold Lasswell; misma que enfatizaba el propósito de perfilar una disciplina que favoreciera la realización humana a través de la creación de un conocimiento trascendente que enlazara la teoría con la práctica.¹⁹

En la segunda parte se revisan la identidad de las ciencias de políticas, a la luz de su campo disciplinario y el ejercicio profesional. Así, se describe su naturaleza y la pretensión de que estas ciencias necesitan, para su práctica racional, de la incorporación de los enfoques y marcos teóricos de otras ciencias experimentales y sociales. En la tercera sección se trata la doble dimensión de las ciencias de políticas: el conocimiento “del proceso” de la política y “en el proceso” de la política. Asimismo, se analizan las bases conceptuales de la propuesta de Lasswell, y se insiste en su esencia interdisciplinaria, su carácter pragmático, y su perfil contextual y axiológico. Finalmente, en la cuarta sección se estudian los nuevos desafíos a los que se enfrentan las ciencias de políticas.

El “origen moderno” y su desarrollo

En las ciencias sociales, a partir del siglo [XIX], el planteamiento del binomio teoría-práctica; o bien, ciencia-política, ha sido recurrente. Esta discusión ha tenido diversos niveles de debate académico, de opiniones con diferentes sustentos ideológicos y, en la mayoría de los casos, discusiones que pretenden centrarse en planteamientos universales.

Lo anterior, no es privativo de la génesis y desarrollo de las ciencias de políticas, pues

¹⁶ Véase Harold Lasswell y Daniel Lerner, *The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, 1951, p. 57.

¹⁷ Con todo, lo “accesible” de estas ciencias es que se puede reconocer inmediatamente el objeto de estudio de la disciplina, en el sentido de que éste se centra en el trabajo de las autoridades públicas y la evaluación de sus efectos.

mientras algunas escuelas ofrecen respuestas universales y se alejan del estudio disciplinario y del ejercicio práctico, otras, sin embargo, son limitadas y coyunturales en sus argumentos epistemológicos. Luis F. Aguilar explica este asunto de la siguiente manera:

El planteamiento de la cuestión teoría-práctica o ciencia-política ha sido recurrente. Ha tenido diversos niveles y desarrollos, no todos correctos ni constructivos. Hay planteamientos mayores, fuertes, los del marxismo, en los que la relación teoría-práctica constituye el mismo centro de su epistemología, teoría social y actividad política. Hay los planteamientos más modestos del “conocimiento utilizable”, que se preguntan limitadamente si y como la investigación puede contribuir a la solución de los problemas sociales y, más específicamente, a la toma de decisiones de un gobierno. Hay obviamente planteamientos equivocados que en su afán por articular teoría y política terminan confundiendo explicaciones y valoraciones, conceptos y preferencias, en una mezcla insostenible de enunciados de hechos, aspiraciones del alma y pronunciamientos imperativos sobre lo que socialmente debe ser y lo que políticamente debe hacerse. El resultado final es la tergiversación del ejercicio científico y del político. Pero hay, a la inversa, planteamientos mesurados y rigurosos que distinguen con claridad las características del ámbito de la ciencia y las de la política, sin por ello renunciar a la búsqueda de incidencia práctica de las ciencias sociales y reclamar racionalidad a las decisiones de gobierno.²⁰

Para fines de delimitación, precisamente a la corriente cultural mayor, que reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, en palabras de Luis F. Aguilar, pertenece la propuesta de las ciencias de políticas de Harold Lasswell: “su programa de investigación se basa en el conocimiento ‘del proceso’ de la política y ‘en el proceso’ de la política, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulado en 1951, en su ‘origen moderno’ el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas.”²¹

¹⁸ Tomado de Héctor Martínez, *Orígenes y estado...*, op. cit., p. 2.

¹⁹ *Ibid.*

La propuesta de Harold Lasswell se sustenta en el desarrollo y alcance de la comunidad científica estadounidense y se nutre de los resultados de su tradición investigativa, en el marco del enfoque de la elección racional. Su propuesta es resultado de la historia intelectual y del desarrollo científico de una nación en una época de entreguerras, en la que los resultados se supeditaban al riguroso cálculo de la gestión pública, de la implantación de políticas en un contexto de incertidumbre mundial. Por ello, Lasswell recurre a los modelos matemáticos, a la investigación de operaciones y a la estadística aplicada para racionalizar y eficientar la toma de decisiones gubernamentales.

En ese entonces, la profunda especialización científica y, por otro lado, la desvinculación e indiferencia entre las ciencias, se manifestaba precisamente en el momento en que las opciones de política requerían de mayor precisión, de mayor conocimiento y a la vez de mayor integración. El propósito era abordar con responsabilidad y eficacia problemas de extrema complejidad en un escenario mundial de conflicto bélico. Después, en la época de la “guerra fría”, que inducía a una crisis persistente de la seguridad nacional, obligaba de manera prioritaria y política al gobierno de los Estados Unidos a reafirmar y exaltar los valores de la dignidad humana, del libre mercado y de la democracia abierta, amenazados por la ideología del comunismo.

La polarizada situación internacional planteaba entonces el problema de ‘cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía’, ‘cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política’, ‘cómo lograr que los hechos y las interpretaciones influyan efectivamente en el proceso de la toma de decisiones’. Dificilmente se podría encontrar respuesta a estas interrogantes decisivas si no se reconstituía ‘la unidad de la vida intelectual y la armonía entre la ciencia y la política’ y si no se consideraba crucial esa tarea tanto para el desarrollo de la ciencia social como para el asentamiento de la política racional.²²

En todo caso, las circunstancias que se vivían al finalizar la segunda guerra mundial,

²⁰ Tomado de Luis F. Aguilar, (estudio introductorio y compilación), *El estudio de...*, op. cit., p. 37. Véase “Estudio introductorio”.

impulsaron decididamente un esfuerzo mayor de racionalidad y sistematización en las decisiones y acciones públicas. Estados Unidos como vencedor de la conflagración mundial, e interesado en consolidar su hegemonía sobre los países que quedaron al margen de la cortina de hierro, impuso nuevos paradigmas de desarrollo y, por tanto, modificó las estructuras institucionales de decisión y acción de la vida pública.²³

Es precisamente en esa etapa cuando el trabajo académico de los científicos sociales estadounidenses por un mayor bienestar social, se define con un novísimo concepto: el de política pública, a la que bautizaron como la más reciente disciplina intelectual que pretendía enlazar la práctica con la teoría ante la extrema urgencia de lograr respuestas a la terrible situación que se vivía en la época de posguerra.

La identidad de las ciencias de políticas es la racionalidad fundamentada en la capacidad de los actores para influir en la toma de decisiones, en un escenario pluralista, y en el manejo y distribución de recursos que por naturaleza se consideran escasos. En resumen: las ciencias de las políticas se sujetaban a la prescripción analítica y al cálculo matemático-estratégico de asignación imparcial y optimización de recursos.²⁴

Uno de los objetivos básicos de las ciencias de políticas aboga por la claridad e importancia de los valores en su relación con las metas propuestas en una acción de gobierno. La política pública como disciplina no deberá significarse en un Estado que busque tan sólo la eficiencia de los mecanismos de la acción colectiva, también debe tomar en cuenta el aspecto normativo de los preceptos, que cuentan con una mayor aceptación en un gobierno democrático.

Y es que considerar los aspectos valorativos unilateralmente y tan sólo para el diseño, análisis y formulación de la política pública, significaría inconsistencia de la disciplina, desde tres ángulos: primero, la reiterada vocación por hacer de la política pública un asunto incremental, con el propósito de cubrir posibles errores normativos y valorativos; segundo, significaba que las metodologías cuantitativas estaban sencillamente libres de valores y que por ello no tenían nada que ver con la ética del proceso o la decisión de cursos de acción; y tercero, el asunto de los valores en el proceso de la elaboración de políticas era parte del

²¹ Ibid., p. 39.

analista, lo que significaba una perversión del diseño de cursos de acción, pues en todo caso éste es un campo de los políticos y no de los diseñadores y analistas de políticas.

Por esas presuntas inconsistencias de las políticas, es necesario apuntar tres líneas que reivindican esas percepciones, asumiendo a las políticas de manera multidimensional:

1. Un enfoque libre de valores sólo puede ser útil para problemas específicos y limitados; de ahí que el estudio de los fenómenos sociales no puede entenderse sin reconocer claramente los valores sociales más prominentes, pues los valores sociales y políticos son relevantes en todas las etapas del proceso de las políticas.

2. Existe un acuerdo generalizado de que los enfoques estrictamente cuantitativos son insuficientes para atender los problemas de política pública, ya que dejan de lado los asuntos de equidad.²⁵ Es reconocido que la elección de la metodología implica de manera directa un poderoso aparato de valores normativos, así como supuestos analíticos que por naturaleza deben formar parte del análisis de políticas.

3. La idea consiste en despejar al analista de “políticas de la perversión” que entraña el concepto de ideologías y valores, enfocados a un sentido de grupo o camarilla. Esto supone transformar el proceso tradicional de toma de decisiones gubernamentales basado sólo en los intereses de los grupos que tienen la capacidad de decidir, por uno en donde intervendrían los grupos o individuos directamente afectados: lo que significa crear las condiciones para un mayor consenso sobre los medios y los fines, que persigue una administración pública que busca la equidad social. Otros autores comentan sobre la propuesta de Harold Lasswell que:

²² Ibid., pp. 39-40. Luis F. Aguilar precisa que “los entrecomillados corresponden a frases del artículo fundador de las ciencias de políticas, ‘La orientación hacia las políticas’, escrito por Lasswell.” [Remítase a la cita original].

²³ No fue casual que poco después de la segunda Guerra Mundial Harold Lasswell y otros pioneros como Yehezkel Dror y Alain Enthoven, comprendieron que los Estados Unidos y los aliados habían sobrevivido a la guerra más devastadora de la historia por un margen de seguridad que pareció más exiguo entonces de lo que nos parece hoy en retrospectiva. El mundo occidental se enfrentaría después a las amenazas de un comunismo que aspiraba a la revolución mundial, y a la vez a la desorganización económica internacional. Tomado de Peter Wagner, et al., *Ciencias sociales...*, op. cit., p. 47.

La visión lasswelliana de las ciencias de políticas es grandiosa. Ésta no es una “ciencia social aplicada” puesta al día y que atienda pequeñeces. Como lo escribe Lasswell en el primer capítulo de su volumen de 1951: “El enfoque de políticas, por consiguiente, pone el énfasis en los problemas más fundamentales del hombre en la sociedad, y no en las cuestiones del momento”. Las ciencias de las políticas habían de enfrentarse a problemas como el pleno empleo, la paz y la equidad. Otras podían estudiar la aplicación de los nuevos esquemas de solución o el diseño de las relaciones entre organizaciones. Las ciencias de las políticas debían dirigirse a cuestiones de suma importancia para la democracia. En un sentido fundamental, la declaración programática pedía una ciencia social básica que fuera aplicada por dirigentes mundiales. Según Lasswell, “la perspectiva de una ciencia orientada hacia las políticas es global.”²⁶

Características esenciales

Para Lasswell el enfoque de política tiene seis características esenciales:²⁷ primero, es interdisciplinario, dada la naturaleza de los problemas a los que debe enfrentarse el científico de las políticas. Es claro que ninguna disciplina tiene por sí sola la clave de toda comprensión: la colaboración es esencial en este campo. En segundo lugar, los valores ocupan un lugar central en la orientación hacia las políticas. Lasswell advierte a los científicos de las políticas que sólo seleccionen aquellos proyectos que les permitan plantear sus propios valores, como “la dignidad del hombre”, por lo tanto, debe de haber una sensibilidad hacia los valores implícitos en las políticas y, por tanto, en las ciencias de las políticas.

El tercer aspecto es que Lasswell considera que una vez comenzado un proyecto, el científico de las políticas puede y debe mantener en él la objetividad. La cuarta característica es el reconocimiento del contexto. Lasswell pide sensibilidad a las complejidades de las instituciones, las sociedades y los propios seres humanos, y reconoce el mérito de la cuantificación en las ciencias sociales. En quinto lugar, la orientación hacia las políticas

²⁴ Confróntese Héctor Martínez, *Orígenes y estado...*, op. cit., p. 5.

tiene dos componentes: “el desarrollo de una ciencia de la formación y ejecución de las políticas” y “la mejora del contenido concreto de la información y las interpretaciones de que dispongan los elaboradores de las políticas”. Y sexto: una de las características definitorias del enfoque de políticas es la necesidad de establecer nuevas instituciones para poner en contacto a científicos de las políticas y a elaboradores de las mismas.

En el contexto señalado, “el nuevo orden en Norteamérica”, la prioridad gubernamental era la definición de opciones de política racionales y óptimas, en las fronteras de las alternativas que se ofrecían para el diseño de una política, con el propósito de permitir un nuevo equilibrio general e institucional. Así, la propuesta de la optimización de recursos era un asunto inherente a las opciones de políticas.

En síntesis, los temas esbozados por Lasswell reflejaban la complejidad y los intereses multidimensionales de lo que se consideraba el estudio de las ciencias de política como el tema central de su investigación. De manera categórica ese autor estaba convencido de que su estrategia y método incidirían en la comprensión de los problemas que se enfrentaban en un ambiente de posguerra. El resultado de su propuesta fue diseñar un conocimiento nuevo desde una disciplina social que enlazara la investigación con la práctica; y que definiera y explicara los fenómenos sociales.²⁸

¿Qué son las ciencias de políticas?

Las ciencias de políticas se presentan en el artículo fundador de Lasswell como la concreción y la orientación que muestran las diversas ciencias sociales hacia las políticas. Cuando las ciencias sociales centran su atención sistemáticamente al diseño e implantación de las políticas, o bien, cuando estas ciencias buscan contribuir a la solución de los problemas de opciones de política en un contexto determinado, y se preocupan por las necesidades de inteligencia de la coyuntura, es precisamente cuando llegan a ser parte activa e integrante de las ciencias de política.

²⁵ El asunto de la equidad social, bajo la propuesta de la nueva administración pública, es tratado en el capítulo LY

En esa concreción del objeto de estudio y su aplicación, las ciencias de políticas son más estrechas en sus dimensiones con respecto al conocimiento que ofrece la economía, la ciencia política, la psicología y la sociología, en sus vastas áreas del conocimiento. Las ciencias de políticas se nutren de partes de otras disciplinas, mas no de la totalidad metodológica e instrumental teórica multidisciplinaria.

Pero, por otro lado, las ciencias de políticas son pretenciosas y amplias al considerar que la toma de decisión necesita para su práctica racional la incorporación de los enfoques y marcos teóricos de otras ciencias experimentales. De ahí la explicación de que se enriquezcan con muchos dispositivos técnicos de la “ciencia dura”, lógica, matemática, tales como: la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, el análisis estratégico y la ingeniería de sistemas, la modelación matemática, la estadística aplicada, la microeconomía, de la mano con varias ramas e instrumentos de las ciencias aplicadas.²⁹

En sí mismas, las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento y de proyección argumentativa es el proceso a través del cual se elabora una política, se le define y se opta por ella; sin dejar de considerar que el proceso de toma de decisiones es un hecho determinado, preciso, y referente a los asuntos públicos.

[Para las ciencias de políticas], no es cualquier decisión de política su objeto de conocimiento. Su foco analítico son las decisiones relativas a “los problemas fundamentales del hombre en sociedad”, a “los conflictos básicos de nuestra civilización” y, en positivo, “la plena realización de la dignidad humana”, el nombre recapitulador de este programa de investigación es *policy science of democracy*. Sólo las decisiones políticas democráticas, en tanto decisiones sustancialmente públicas, en busca de representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren de la “función inteligencia” (...). La naturaleza de las nuevas ciencias de políticas es, entonces, multiinterdisciplinaria, valorativamente comprometida, “orientada a problemas” y, por ello, también contextual (...). Se trata, en suma, de ciencias que desatan el ejercicio científico desde referencias básicas de valor racionalmente defendibles. De ahí la exigencia del “esclarecimiento de las metas y de los propósitos valorativos que subyacen en una política”. De ahí que su objeto

²⁶ Tomado de Peter Wagner, et al., *Ciencias sociales...*, op. cit., p. 47.

²⁷ *Ibid.*, pp. 47-49. Los seis puntos que se analizan son tomados de esta fuente.

de estudio [de las ciencias de políticas] no sean de suyo las actividades de rutina de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones ni los tópicos del momento (...), que no alcanzan el rango genuino de problemas públicos. Son, en cambio, su objeto los grandes problemas de la política en su sentido clásico de realización colectiva de la libertad y dignidad de la persona humana: la política pública en sentido valorativo estricto.³⁰

La doble dimensión de las políticas públicas

Las ciencias de políticas para Lasswell tienen una doble dimensión: por una parte se interesan “en el proceso” de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso. La tarea de aquella pretende desarrollar la ciencia del diseño y ejecución de las políticas, a partir del uso de los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la sociología. Los propósitos de la segunda pretenden mejorar el contenido de la información e interpretación disponibles para los diseñadores de políticas; por tanto, supera las fronteras de las ciencias sociales y de la sociología.

El conocimiento del proceso

El conocimiento de las ciencias de políticas alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política. Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del que un sistema político dado –y en especial, el gobierno– elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos.

²⁸ Lasswell es considerado por muchos como el principal impulsor de esta disciplina en la segunda mitad del siglo [XIX]. Las bases conceptuales de la disciplina y la metodología por etapas propuesta por Lasswell, y discutidas hasta nuestros días, han intentado explicar cómo se desarrolla una actividad pública desde su inicio hasta su fin. Tomado de Héctor Martínez, Orígenes y estado..., op. cit., pp. 6-7.

Concretamente este tipo de conocimiento busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos, operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implantación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado.³¹

El conocimiento “del proceso” de las políticas se refiere a conocer el contexto en el que las decisiones pueden ser tomadas. Se trata, asimismo, de conocer el entorno del proceso de decisión de políticas, para comprender, como fin último, bajo qué criterios se decide cuáles serán los asuntos que se incluyen en la agenda gubernamental, y cuáles se excluyen, para su posterior diseño y formulación.

El conocimiento en el proceso

El conocimiento “en el proceso” de las ciencias de políticas, por otra parte, es el resultado de incorporar los indicadores y datos, así como los teoremas de las ciencias, en el proceso de decisión de la política, con el fin de corregir y mejorar la decisión pública. Básicamente busca ofrecer, sustentado en las ciencias sociales y en las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos para incrementar la racionalidad del diseño, selección, formulación e implantación de las opciones de política.

El conocimiento “en el proceso” de política es el aspecto que se centra en el manejo de las variables contextuales para una política definida, a la elaboración de políticas “desde

²⁹ Confróntese Yehezkel Dror, “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar, *El estudio...*, op. cit., pp. 119-147.

adentro”. Se refiere a “la capacidad de incorporar las informaciones y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de enriquecer, depurar y orientar la construcción, el examen y la selección de opciones.”³²

Podemos considerar a las ciencias de políticas, desde su doble dimensión, como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas; a la vez se encargan de obtener y seleccionar datos, y elaborar interpretaciones para los problemas de políticas en un periodo determinado. El enfoque de políticas no implica dispersar los indicadores entre un conjunto de temas diversos, más bien trata los problemas fundamentales de gobierno que surgen de la convivencia del hombre en su sociedad y en sus instituciones.

El enfoque de políticas no implica que el científico se aleje de la objetividad en la recolección e interpretación de datos o indicadores, o bien, deje de perfeccionar sus instrumentos de investigación. En todo caso el énfasis en las políticas obliga a la elección de problemas que coadyuven a la realización de las metas valorativas del científico. Por ello, el marco de referencia del estudio de las políticas considera tres elementos necesarios: el contexto; el impacto futuro; y, la percepción interdisciplinaria.

Podemos utilizar el término “ciencias de política” (policy sciences) a fin de designar el contenido específico que la “orientación hacia las políticas” alcanza en un momento determinado. Las ciencias de política incluyen: 1) los métodos de investigación del proceso de la política; 2) los resultados y evaluación de los estudios de las políticas; y, 3) los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.³³

Innovaciones paradigmáticas de las ciencias de políticas

Para Yehezkel Dror, las principales tareas futuras que requieren las ciencias de política, pueden exponerse de la siguiente manera:

³⁰ Ibid., p. 49.

Primero, ruptura de las fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de decisión. Las ciencias de política deben integrar en una supradisciplina –enfocada a la elaboración de las políticas públicas– el conocimiento de una variedad de ramas cognoscitivas. En particular, las ciencias de política se construyen sobre las ciencias de la conducta y sobre enfoques analíticos; se apoyan también en la teoría de decisiones, la teoría general de sistemas, las ciencias administrativas, la teoría del conflicto, el análisis estratégico, la ingeniería de sistemas y similares áreas modernas de estudio. En la medida en que son relevantes, se apoyan también en la física y en las ciencias de la vida.³⁴

En esta primera innovación se tiene que las ciencias de políticas asumen el carácter de multidisciplinaria porque recogen metodologías y evidencias teóricas e instrumentales, tanto de las ciencias cuantitativas como de las ciencias sociales. El asunto es llenar el espectro y la gama de opciones de política, a partir de una multiplicidad de conocimientos para atender los problemas sociales. Tampoco se trata de universalizar los hechos sociales y ser poco eficientes en su solución por lo complicado que significa consultar diferentes ramas del conocimiento. La idea es clara: “usar las ciencias” que se requieren para problemas concretos; de ahí la importancia del juicio experto del analista y del hacedor de políticas para normalizar la investigación a partir de soluciones factibles, y también deseables.³⁵

Segundo: cubrir el vacío de la distinción acostumbrada entre investigación “pura” y “aplicada”. No deben confundirse las ciencias de política con los esfuerzos por desarrollar la “ingeniería social” como un suplemento aplicado de las ciencias sociales. Este esfuerzo tiene poca oportunidad de éxito debido a las muchas diferencias entre la aplicación del conocimiento científico a propósitos técnicos definidos (a través de la cadena investigación-elaboración –con el binomio– prueba-ingeniería) y las cuestiones conflictivas que provoca usar el conocimiento y la racionalidad para tratar de resolver (aunque no para solucionar) asuntos sociales también conflictivos. En las ciencias de política, preferiblemente, la integración entre la investigación pura y aplicada se logra al aceptar como meta última el

³¹ Tomado de *Ibid.*, p. 52.

mejoramiento de la elaboración de políticas públicas. Resulta, así, que el mundo se convierte en el laboratorio principal de las ciencias de política y la prueba de la teoría más abstracta está en su aplicación (directa o indirecta) a los problemas de elaboración de políticas.³⁶

El tercer paradigma que menciona Dror se refiere a la “aceptación del conocimiento tácito y de la experiencia como fuentes importantes de conocimiento, además de los métodos más convencionales de investigación y estudio. Las ciencias de política se distinguen de las ciencias sociales ‘normales’ contemporáneas, entre otras características importantes, por los esfuerzos que hacen para destilar el conocimiento tácito de quienes se hacen cargo prácticamente de la elaboración de las políticas y para involucrar, como participantes, a los funcionarios de alto nivel en la revisión y avance de las ciencias de política.”³⁷

En otras palabras: el conocimiento en algunos casos es incremental simple y complejo, y éste debe ser atendido como un asunto disciplinario, de academia, y complementariamente abordarse a través de las experiencias de los hacedores de política en el terreno del ejercicio gubernamental. Siguiendo las líneas que ofrece el autor, tenemos, por otro lado, que para la cuarta y quinta propuesta Dror se manifiesta de la siguiente manera:

Las ciencias de política y las ciencias “normales” comparten un compromiso principal con el conocimiento instrumental y normativo, en el sentido de que se dirigen a los medios y a las metas intermedias, más que a los valores absolutos. Pero las ciencias de política conocen las dificultades de lograr “ciencias libres de valores” y tratan de contribuir a la elección de valores explorando sus implicaciones, su consistencia interna, su costo y los fundamentos conductuales de los compromisos valorativos. La quinta propuesta se refiere a que las ciencias de política deben ser muy sensibles al tiempo, considerar el presente como un “puente entre el pasado y el futuro”. Consecuentemente, rechaza la aproximación ahistórica de muchas de las ciencias sociales contemporáneas y de los enfoques analíticos. Enfatiza, por un lado, el desarrollo histórico y, por otro, las dimensiones futuras como contextos centrales para mejorar la elaboración de políticas.³⁸

³² Confróntese Luis F. Aguilar, *Política pública y gobierno...*, op. cit., p. 234.

Se trata, en suma, de ciencias de políticas que tienen un compromiso valorativo fundamental con la percepción de que la política y la democracia son parte sustantiva de las libertades y compromisos de un gobierno que privilegia el ejercicio responsable de gobierno. A la luz de esa valoración se organiza el estudio de las políticas y se interviene para mejorarlas. Inherentemente conllevan restricciones intelectuales y morales básicas: se privilegia el pluralismo por las decisiones discrecionales, se aprecia la participación política por el autoritarismo, se dejan de lado las patologías gubernamentales de déficits presupuestales por la de gobiernos ordenados.

El sexto paradigma se refiere a que las ciencias de política tienen un telón prioritario de interés: “las metapolíticas.” Estas incluyen, por ejemplo, las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política. Mientras que la prueba principal de las ciencias de política es alcanzar mejor las metas a través de políticas más efectivas y eficientes, las metapolíticas “dirigen su preocupación, no a los problemas de las políticas particulares, sino a la mejoría de los métodos, el conocimiento y los sistemas para una mejor elaboración de las políticas.”³⁹

La séptima y octava propuesta giran en torno al hecho de que las ciencias de políticas siendo incrementales, no descuidan el pasado sino que de éste se sirven para una elaboración más acabada. Hacen caso de la memoria profesional y del rigor que suponen los estudios de aproximaciones, y de ensayo y error. Se sabe que la memoria profesional puede sacar del atolladero al analista y formulador de políticas.

Por ello las ciencias de políticas se argumentan del conocimiento sistemático y de la racionalidad que significa el buscar mejores opciones. En otras palabras: la búsqueda de mejorar las formas de los procesos de políticas con el propósito de obtener un mejor diseño, como parte natural de las ciencias de políticas.

Séptimo: las ciencias de política no aceptan la actitud de “tomar o dejar”,

³³ Confróntese, Harold Lasswell, *La orientación...*, op. cit., p. 81.

³⁴ Confróntese Yehezkel Dror, *Prolegómenos para las ciencias ...*, op. cit., p. 123.

muy común en las ciencias sociales contemporáneas; tampoco creen que los compromisos de “acción directa” y similares sean la forma principal de contribución científica (y distinta de la actuación de los científicos como ciudadanos) para mejorar la elaboración de las políticas. Su compromiso consiste en esforzarse por acrecentar la utilización de las ciencias de política en la elaboración real de las políticas y en la preparación de profesionales que sirvan a las ciencias de política en todos sus diversos aspectos para guiar al conglomerado social (sin permitir que este sentido de misión interfiera con su orientación clínica y analítica racional frente a las cuestiones de política). Y octavo: las ciencias de política se ocupan de la contribución del conocimiento sistemático y la racionalidad estructurada a la autodirección social y humana. Sin embargo, las ciencias de política reconocen, con claridad, el importante papel de los procesos extra-racionales (como la creatividad, la “intuición”, el carisma y el juicio de valor) al igual que el de los procesos irracionales (como la motivación profunda). La búsqueda de modos de mejorar estos procesos con vistas a obtener una mejor hechura de las políticas es parte integral de las ciencias de política; incluye, por ejemplo, las posibles implicaciones de los estados alterados de conciencia para la elaboración de políticas.⁴⁰

Sobre la base de esos horizontes planteados por Dror, las ciencias de políticas se ocupan de una variedad de temas nuevos que, gracias a las nuevas herramientas de investigación, se busca incidir en la toma de decisiones gubernamentales. Lo importantes es tener presente que las ciencias de políticas requieren una metodología propia, aunque sea ecléctica, para que en ese marco se consideren los problemas propios de los asuntos públicos y de gobierno.

Líneas y atributos

³⁵ En cuanto a la discusión sobre la importancia de considerar “la factibilidad de las políticas”, más que el “diseño de la política ideal”, se recomienda la lectura del capítulo cuarto “Argumentos de factibilidad”. Véase Giandomenico Majone, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, Estudio introductorio de Luis F. Aguilar. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, pp. 109-133.

³⁶ Yehezkel Dror, Prolegómenos para las ciencias..., op. cit., p. 124.

Existen, no obstante, tres líneas principales de atención de las ciencias de políticas: 1) el análisis de políticas que proporciona métodos heurísticos para identificar alternativas deseables; 2) la importancia de generar nuevos diseños en la elaboración, aunado a las estrategias que proporcionan lineamientos para adoptar metodologías; y 3) la evaluación y la memoria profesional en las diferentes áreas, para el mejoramiento de sistemas para la elaboración de políticas.

También, las ciencias de políticas deben esforzarse por conseguir tres atributos. Primero, contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos.⁴¹

Como ha sido manifiesto, el conocimiento del proceso de políticas y en el proceso de políticas –así como la semblanza de las líneas de Dror expuestas en los párrafos precedentes–, sugieren la incorporación de un elemento adicional a este enfoque: el asunto del proceso de la elaboración de políticas, desde el estudio por etapas. Para el estudio de políticas públicas es relevante conocer el proceso mediante el cuál surgen las decisiones de gobierno, la manera de cómo se construyen, se implementan y evalúan. Con ello existe mayor exactitud en el grado de eficiencia de la política.

/DPHWRGRORJt DGHOSURFHVRSRUHWDS DV
GHODVSROt WLF DV S~EOLFDV

Son diversas las corrientes que asumen el estudio del proceso de las políticas. Desde los iniciadores de estas ciencias contemporáneas, hasta los pensadores de finales del siglo [] , se percibe en el investigador social la natural intención por encontrar una metodología que

³⁷ Ibid., p. 125.

³⁸ Ibid., p. 126.

dé certidumbre al trabajo de la elaboración de políticas.

La propuesta de Lasswell

La metodología de análisis predominante en las políticas públicas es, precisamente, la del proceso por etapas. Y fue precisamente Harold Lasswell quien estudió y propuso la acción del gobierno a través de diversas fases: fue él quien habló de un modelo del proceso de decisión y lo entendió como una secuencia de siete etapas: concepción (inteligencia), promoción, prescripción, aplicación, terminación y evaluación.⁴²

Con ello podemos advertir que en los estudios de política pública generalmente se acepta que la política es un proceso que se desarrolla por fases, en donde en cada una de ellas se manifiestan actores, restricciones, decisiones, errores, correcciones e implantación de cursos de acción.

Una concepción al respecto la encontramos, principalmente, en Luis F. Aguilar:

La noción de policy process es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden unos a otros. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicos necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, atrasarse, repetirse.⁴³

Por ello no existen acuerdos generalizados sobre los pasos o concatenación de etapas para la aplicación universal de los eventos y definiciones de opciones de políticas. Pues separar en

³⁹ Ibid., pp. 126-127.

fases la elaboración de una política es algo artificial y puede ser desviante: lo anterior sugiere que no se debe proceder rigurosamente por etapas, no atendiendo la siguiente a menos que haya sido completada la precedente. Entonces, es preciso comentar que la separación por etapas en el proceso de las políticas es más bien un asunto de carácter didáctico, explicativo, analítico, más que una separación ortodoxa, real y sistemática.

El proceso por etapas

En 1983, Peter DeLeón y Garry D. Brewer reelaboraron la propuesta original de Lasswell, mediante la propuesta de los “siete pasos”: 1) iniciación; 2) estimación; 3) selección; 4) implantación; 5) evaluación; 6) corrección; y 7) continuidad de las políticas. Wildavsky matizó sus propósitos a partir de la consideración del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas; es decir, del ciclo de las políticas, cuyos momentos son: a) fijación de la agenda; b) análisis de la cuestión; c) implantación; d) evaluación; y e) terminación.⁴⁴

Existen otras clasificaciones, como las de Hogwood y Gunn, en las que se habla de un “marco de análisis útil para la descripción y prescripción de las políticas, que se compone de nueve etapas: 1) decidir sobre qué decidir (establecimiento de la agenda); 2) decidir cómo decidir (o filtración de los asuntos a la agenda pública); 3) definición de los asuntos; 4) pronóstico; 5) determinación de objetivos y prioridades; 6) análisis de opciones; 7) implantación, monitoreo y control de la política; 8) evaluación y revisión; y 9) mantenimiento-sustitución o terminación de la política.”⁴⁵

Sobra señalar que ninguno de los modelos de los procesos de las políticas han sido aceptados universalmente, pero su uso generalizado se evidencia en los contenidos diversos que en la literatura sobre el tema se han producido, mismos que consideran tres etapas en la elaboración de políticas, plenamente identificadas: la formulación, la implantación y la evaluación.⁴⁶

Con todo, la mayoría de los investigadores de políticas coinciden en aceptar que los

⁴⁰ Ibid.

elementos necesarios e interdependientes en toda política se centran en la existencia de una situación problemática determinada, para cuya solución en el sentido preferido se eligen y efectúan cursos de acción que producen ciertos resultados, similares a los deseados y, por tanto, obligan a revisar el curso de acción previamente elegido.

Lo anterior se deriva de dos observaciones: primero, estudiar una política pública a través de la ruta del proceso significa un esfuerzo intelectual mayor, así como la necesidad de contar con la información, datos e indicadores correspondientes; y segundo, que esta metodología auxilia para ir más allá del ámbito académico, en dirección de una profesión que se nutra de la interacción diaria entre la teoría y la práctica en el marco de la esfera pública.

El asunto rector, por lo demás, estriba en que el proceso de las políticas se compone de etapas para su análisis y no siempre están vigentes y presentes para atender los problemas de políticas que sugiere la sociedad a las instancias gubernamentales. La idea de contemplar fases significa que existen distintos enfoques, conceptos y metodologías para cada una de éstas. De ahí que aislar elementos que no son independientes sugiere algo no natural, por ello la formación y selección de la política no deberán ser arbitrariamente separadas, ni tampoco la implantación y evaluación cuya relación es muy estrecha.⁴⁷

No obstante, el reconocimiento de diversas etapas, así como su orientación programática, su naturaleza contextual y la consideración de una diversidad de factores, sirven y pueden ser utilizados para organizar la agenda pública, así como para estudiar la evolución de los fenómenos de las opciones de políticas con el propósito de comprender a cabalidad la transformación estatal y los retos que enfrenta la administración y el formulador de políticas.

A continuación se describen brevemente las fases y características del proceso de política, a la luz de lo esbozado por Peter DeLeon y Garry D. Brewer:⁴⁸

1. Fase de iniciación. Sus características y usos son: a) planteamiento creativo del problema; b) definición de los objetivos; c) diseño innovador de opciones; y d) explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.

2. Fase de estimación. Sus características y usos son: a) investigación cabal de conceptos;
⁴¹ Véase Harold Lasswell, "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Luis F. Aguilar, *El estudio...*, op. cit., pp. 105-117.

b) examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al “no hacer nada”; c) examen normativo de las consecuencias probables; d) bosquejo del problema; y e) establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.

3. Fase de selección. Sus características y usos son: a) debate de las opciones posibles; b) compromisos, negociaciones y ajustes; c) reducción de la incertidumbre de las opciones; d) integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión; e) decisión entre las opciones; y f) asignación de la responsabilidad ejecutiva.

4. Fase de implantación.⁴⁹ Sus características y usos son: a) desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones; b) modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos; c) traducción de la decisión en términos operativos; y d) establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.

5. Fase de evaluación. Sus características y usos son: a) comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos; y b) fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.

6. Fase de terminación. Sus características y usos son: a) determinación de los costos, consecuencias y beneficios por clausura o reducción de actividades; b) mejoramiento, si aún necesario y requerido; y c) especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

En la actualidad, las investigaciones han rebasado las etapas del proceso de la políticas, en tal magnitud, que ahora existen propuestas que se centran en las fases o “pasos” para el análisis de políticas públicas propiamente dicho.

De ahí surge la propuesta de Eugene Bardach quien ha desarrollado una técnica a la que ha llamado “el camino de los ocho pasos, a saber: a) definición del problema; b) obtención de información; c) construcción de alternativas; d) selección de criterios; e) proyección de resultados; f) confrontación de costos; g) decisión; y h) cuente su historia.”⁵⁰

⁴² Véase Harold Lasswell, *A Pre-view of Policy Sciences*. Nueva York, American Elsevier, p. 119. En Héctor Martínez, *Orígenes y estado...*, op. cit., p. 14.

⁴³ Tomado de Luis F. Aguilar, (estudio introductorio y compilación), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 15. Véase “Estudio introductorio”.

(ODQiOLVLVGHODVSROt WLFDVStEOLFDV

A pesar de que existen diferentes definiciones de lo que es el análisis de políticas, una concepción apunta hacia el ejercicio teórico que se encarga de construir y evaluar la mejor opción de política, para determinados problemas públicos, señalando las causas y efectos que distinguen cada una de las alternativas gubernamentales. Por ello se afirma que el análisis contribuye al diseño, mejoramiento, certidumbre y experiencia calificada de las políticas.

Wittrock y DeLeon comentan que el análisis de políticas ha tenido básicamente dos interpretaciones: aquella que lo presenta como una ciencia de la dirección, que produce una visión global de los problemas y el abanico de alternativas disponibles; y la segunda, como aquella que la concibe como una nueva supradisciplina, con base en el conocimiento en el proceso de políticas.⁵¹

Dentro del análisis de políticas pueden emplearse diversos métodos que permiten el proceso de investigación: recabar, transformar, generar y presentar información que coadyuve a que las políticas se perfilen más a un sentido racional que a un sentido valorativo en las decisiones públicas.

El procedimiento analítico general consiste, primero, en plantear las aproximaciones que permitirán estructurar el problema. Una vez que se conocen los hechos, se intenta identificar los valores que deberán tenerse en cuenta de conformidad a los actores e indicadores involucrados –considerando los escenarios. Después se plantea el curso de acción, o qué es lo que debiera hacerse, seguido de cuáles serían las decisiones a tomar. Con base en lo anterior se busca obtener una alternativa y horizonte de cuál sería la reacción de los grupos de interés, en el supuesto de que dicha acción fuera implantada.

Con todo, debe tenerse en cuenta que las políticas se caracterizan por presentar una evolución no concatenada, lo que no sugiere que éstas hayan sido concebidas y diseñadas

⁴⁴ Ibid., p. 16.

⁴⁵ Ibid.

de manera incorrecta, más bien es necesario considerar las condiciones estructurales en las que se manifiestan, mismas que tampoco permanecen estables ni constantes. Para algunos autores el análisis de políticas se ha concentrado principalmente en el peso que originan las recomendaciones de los cursos de acción a tomar, dejando de lado el estudio de la forma o el cómo los problemas se convierten en parte de la agenda pública, en otras palabras, cómo las necesidades públicas empiezan a llamar la atención de los diseñadores de la agenda gubernamental.

El análisis de sistemas y su influencia en el análisis de políticas

Para Dror, el análisis de sistemas, en el análisis de políticas, es uno de los fundamentos de las políticas públicas. Este concepto se refiere en términos instrumentales-normativos a la ayuda heurística para la identificación de alternativas preferibles de política. Sin embargo, señala que este análisis es limitado en tres aspectos centrales: 1) se encamina a proponer políticas preferibles, dejando de lado los contextos institucionales, tanto de los problemas como de la elaboración de las políticas; 2) tiene dificultad para analizar fenómenos “extra-rationales”, tales como la ideologías y el carisma; y 3) se ocupa de identificar alternativas preferibles entre las que están dispuestas o pueden alcanzarse con facilidad, pues la invención de rutas nuevas no está a su alcance.⁵²

Asimismo, para Dror, el análisis de políticas acepta las tesis siguientes: a) mira los problemas y alternativas en una forma amplia que trate de explicar las variables relevantes y los resultados probables, estos es, adoptar una visión de sistemas; b) busca una solución

⁴⁶ Para Subirats, “la evaluación puede servir no sólo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, sino también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados, lo cual se hace mediante un proceso social de aprendizaje que comprende la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas en función del problema o de los problemas que se tiene la intención de abordar con una política específica”. Confróntese Joan Subirats, “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, *Gestión y Política Pública*. México, FLG, volumen 4, núm. 1, primer semestre de 1995, p. 5.

⁴⁷ Véase Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación, Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Estudio introductorio de Alejandro Buendía.

“óptima” o al menos claramente preferible entre alternativas disponibles dentro de una estructura amplia de costo-beneficio, sin limitarse a cambios incrementales; y c) identifica explícita y racionalmente la alternativa preferible mediante comparación de los resultados esperados en términos de las metas operacionales.⁵³

En consecuencia, el análisis de políticas agrega al marco de referencia básico del análisis de sistemas los siguientes elementos: 1) comprensión de los valores subyacentes, supuestos y estrategias; 2) consideración de variables políticas que incluyen análisis de factibilidad política, evaluación de rutas y análisis de los requerimientos necesarios; 3) tratamiento de asuntos más complejos y más amplios, lo que significa escalas nuevas y más atenuadas de cuantificación, necesidad de satisfacer objetivos de carácter multidimensional, aceptación del mal menor, entre otros; y 4) enfatizar la innovación como alternativa política, lo que sugiere intensa atención a la creatividad, al análisis de diseños nuevos, y a la retroalimentación de actividades.

El análisis de políticas de Lindblom

Lindblom propone, por otra parte, tres significados del incrementalismo en las políticas públicas como análisis de políticas.⁵⁴ El primero se refiere al análisis que se limita a la consideración de opciones políticas, cada una de las cuales es incrementalmente diferente al estado de vida en que se presenta, a su contexto: es el análisis incremental simple el de pequeños desvíos del estado del arte de la política. En consecuencia es limitado si se le aísla de estrategias más complejas.

El segundo se denomina como incrementalismo inconexo al complejo método analítico que sugiere, al menos, seis estrategias para el análisis de políticas: a) limitación del análisis

México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, 412 pp.

⁴⁸ Tomado de Luis F. Aguilar, Problemas públicos y agenda..., op. cit., pp. 20-21. En el Anexo Lse presenta una tabla y un diagrama sobre el proceso de las políticas. Ibid., p. 22.

⁴⁹ Para un estudio interesante sobre implementación, véase Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, Las políticas públicas. Barcelona, Ariel, 1992, pp. 158-218.

a unas cuantas opciones políticas, más o menos conocidas; b) vinculación del análisis de objetivos políticos y otros valores con los aspectos empíricos del problema; c) mayor interés analítico en relación con los males que han de remediarse con respecto a las metas que se han de perseguir; d) secuencia de ensayos, errores y nuevos ensayos corregidos; e) análisis de algunas, no de todas, las opciones consideradas; y, f) fragmentación de la labor analítica entre muchos participantes en el diseño de políticas.

El tercero es el análisis estratégico de las políticas, que se centra en el conjunto de estrategias bien calculadas y seleccionadas, con el propósito de simplificar problemas políticos complejos; en palabras de Lindblom: “tomar un atajo que conduzca al análisis científico convencionalmente amplio.” Así, el análisis estratégico es un caso sencillo considerado como norma o ideal, que en términos de Majone se refiere al análisis de la factibilidad de las políticas.⁵⁵

De los tres niveles de análisis de políticas se puede considerar que el incrementalismo inconexo es una de las posibles formas del análisis estratégico; mientras que el análisis incremental simple es uno de los diversos elementos del análisis incremental inconexo. Derivado de lo anterior, en el análisis de políticas se pueden observar dos posiciones extremas en lo que se refiere a la naturaleza instrumental del análisis, así como al papel que puede o debe jugar en la formulación de la política los propios diseñadores.

De ello surge la polémica entre “la noción racional ‘versus’ la noción transaccional de la política”. En un extremo se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el otro extremo se ubica la visión negociadora, pragmática y concertadora de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará como una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política.⁵⁶

⁵⁰ Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, Un manual para la práctica*. México, FLG Miguel Angel Porrúa, 1999, pp. 13-30. También este autor señala que la secuencia de los pasos puede variar y no todos los pasos son necesariamente pertinentes para una situación particular, véase p. 14, “Introducción”.

Consideraciones finales sobre el análisis de políticas

El análisis de políticas inició con la propuesta de mejorar las decisiones de políticas mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico, más allá de las razones sustentadas en la experiencia, la intuición, o la costumbre. Por ello, originalmente, el análisis de políticas se sustentó en el método científico encarnado en el análisis microeconómico de costo-beneficio y costo-efectividad, así como en el análisis de sistemas y el de la investigación de operaciones, aparejado de sus técnicas y procedimientos lógico-cuantitativos de maximización mediante la programación lineal, la teoría de juegos y la simulación de eventos.⁵⁷

El análisis de políticas, desde este enfoque racional, se caracteriza por su naturaleza estratégica de solución de problemas, o de consecución de propósitos que procede de criterios racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica, aunque aborde problemas públicos que no son en sí, parte de su naturaleza.

El análisis de políticas, al emplear el esquema de decisión racional, se compone de los siguientes pasos: a) determinación del objetivo y organización de las preferencias; b) selección de las opciones de acción que mediante el cálculo se consideran idóneas para atender el estado de cosas; c) comparación de las opciones en términos de eficiencia técnica y económica; d) elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima; y, e) evaluación de los resultados y aprendizaje reiterativo, según los resultados.⁵⁸

En síntesis, podemos presentar las siguientes percepciones sobre el análisis de políticas: a) son formas de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política, para determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas; b) en un sentido amplio, el análisis de políticas puede ser definido como un tipo de análisis que genere y presente información, con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas; así comprenden

⁵¹ Confróntese Wittrock y Peter DeLeon, "Policy as a moving target: a call for conceptual realism" en *Policy Studies Review*, vol., 6. num., 1, 1986. Arizona State University, pp. 44-60.

no sólo el examen de las políticas mediante el análisis de sus componentes, también el diseño y síntesis de nuevas alternativas; y c) el análisis de políticas es utilitarista porque coadyuva a la toma de decisiones, ofreciendo datos con base en la investigación; aislando y esclareciendo los problemas; revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos; y generando nuevas alternativas y las formas de trasladar las ideas en políticas factibles.⁵⁹

En términos generales podemos afirmar que el análisis de políticas es la actividad normativa de construir y evaluar las mejores opciones de política, relativas a determinados problemas públicos.

&RUULHQWHVGHODVSRt WLFDV~EOLFDV

En esta sección se plasman las propuestas actuales de las ciencias de políticas, a la luz de teorías organizadas en dos corrientes: la empírica, que sugiere la necesidad de formalizar la investigación al auxiliarse en el análisis de sistemas y técnicas cuantitativas; y la normativa, sustentada en los supuestos teóricos aportados por Lindblom.⁶⁰

El estudio de la política pública se ha caracterizado por presentar varias corrientes, mismas que han tenido que agruparse en binomios contrarios para fines explicativos. Así, tenemos que se habla de racionalismo e incrementalismo; de corriente sinóptica y antisinóptica; y de macroenfoques estatistas y pluralistas.

Racionalismo versus incrementalismo

La primera división, racionalismo-incrementalismo, surge de la racionalidad limitada de Simon, según la cual un individuo no puede tomar una decisión óptima, en virtud de que carece de niveles de información o de cálculo no acabados. Es el punto de partida de la

⁵² Tomado de Yehezkel Dror, *Prolegómenos para las ciencias...*, op. cit., p. 128.

⁵³ *Ibid.*, p. 130.

corriente racional, misma que afirma que las decisiones de política sólo pueden ser parciales dadas las restricciones naturales –aunque es pertinente comentar que esta visión no renuncia a la exigencia de racionalidad máxima posible en la formulación de la política. Para el racionalismo, una buena política puede identificarse en virtud de que su arreglo teórico hace posible demostrar que se trata del mejor medio para alcanzar los fines deseados.

El incrementalismo, por su parte, se basa en la racionalidad limitada y progresiva, la cual se considera que puede alcanzarse mediante la autocritica de las decisiones previamente tomadas, que pueden fundamentar un mejoramiento.⁶¹ En consecuencia se busca mejorar las decisiones gubernamentales, teniendo como marco de referencia los asuntos de la política previa y su corrección gradual para la obtención de los objetivos.⁶²

Corriente sinóptica versus antisinóptica

La diferencia, por otro lado, entre la corriente sinóptica y antisinóptica es de tipo teórico. Su fundamento se encuentra en metateorías distintas: la primera se identifica con el análisis de sistemas; y la segunda, parte de un punto de vista pluralista de la sociedad. A la vez, otra diferencia, es que el tipo de metodología que emplean para la definición de las políticas también es distinto: la tradición sinóptica se eslabona mediante el empirismo estadístico; en tanto que la segunda emplea el análisis contextual y de casos.

En otras palabras, esas corrientes son dominantes en el proceso decisorio de las políticas. La primera se identificó como la corriente sinóptica, caracterizada por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La segunda, corriente antisinóptica, se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología; y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses)

⁶⁴ Las tres propuestas son tomadas de Charles Lindblom, *Democracia y sistema de mercado*. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, 504 pp. Se recomienda revisar los capítulos 10 y 11.

como criterio de decisión.

La postura antisinóptica rápidamente llegó a ser la dominante en la ciencia política, mientras que la tradición sinóptica probó ser ampliamente utilizada en la administración pública y en el análisis de políticas.⁶³

El lugar manifiesto de la discrepancia y confrontación de esas corrientes se centra básicamente en la manera de concebir el proceso decisorio de las políticas.

Las maneras de nombrar esa dualidad de corrientes son varias: cuantitativistas y contextualizadores, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, más bien economistas y más bien político-administradores, sinópticos y asinópticos, o, dicho con la metáfora irónica de R. Nelson, los “trituradores de números” (number crunchers) y los “politiqueros” (...), los que se interesan “en el contenido” de la política y los que se interesan “en el proceso” de la política, los que quieren “reemplazar la política por el conocimiento” y los que quieren “reemplazar el conocimiento por la política” (...). En un frente los racionalistas, analistas, sinópticos, comprensivos, planificadores, maximizadores; en el otro frente, los incrementalistas, racionalistas limitados, pluralistas, los politólogos de las políticas. Y casi a la frontera del análisis racional, casi renunciando a otorgar al conocimiento teórico algún significado determinante en la adopción de decisiones, se encuentran los que distinguen entre el “análisis racional” y el “ajuste mutuo partidario”, inherente a la práctica política real (Lindblom) o, más irreductiblemente, los que acentúan la “especulación intelectual” contra los que insisten en la “interacción social”.⁶⁴

Macroenfoques estatistas y pluralistas

En cuanto a la distinción entre los macroenfoques estatistas y pluralistas, ésta estriba en su concepción de los actores determinantes en el proceso de elaboración de las políticas.

⁶³ Véase Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación...*, op. cit., pp. 109-129.

⁶⁴ Tomado de Luis F. Aguilar (estudio introductorio y compilación), *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 41. Véase “Estudio introductorio”.

El enfoque estatista se basa en una particular concepción del Estado como un colectivo organizado, coherente e impersonal de funcionarios que reclama e impone su control sobre los recursos humanos y materiales en un territorio.⁶⁵ No se le asume como simple reflejo de los intereses sociales, tampoco como mediador en la disputa entre los diversos grupos. En todo caso se le considera como un actor en sí mismo y, aún más, como el actor fundamental en torno al que deberá centrarse el análisis de políticas.

En consecuencia, la existencia del Estado, así concebido, está estrechamente ligado por el mantenimiento y fortaleza de la nación. Las políticas públicas generadas de este enfoque, por tanto, promoverán el interés de largo plazo, incidiendo en una amplia gama de áreas cuya coordinación correrá a cargo de poderosas organizaciones públicas que puedan superar la presión de los grupos sociales.

Por otro lado, el pluralismo surge como un intento por explicar la complejidad del poder político: la división de clases y la constitución de grupos de poder. En sus inicios se consideraba que numerosas élites distintas –que a su vez operaban en diversas áreas–, competían en el ámbito del poder.

Por ello, a ninguna de esas se les atribuye un papel preferente en la elaboración de políticas, aunque tampoco se da por sentado, en ningún momento, que el poder y los recursos estuvieran distribuidos por igual entre todos. Para este enfoque, existen metas políticas comunes en las que se coaligan los intereses de grupo semejantes, con cuotas de poder compensadas, y que compiten al interior de la sociedad.⁶⁶

IRWDILQDO

⁵⁷ Para autores como Quade y Boucher el análisis de políticas se ha desarrollado como una extensión del análisis de sistemas (...) y éste es una forma imperfecta del análisis de políticas porque no acentúa las consecuencias distributivas de los costos y beneficios, y no presta mucha atención a la implementación de la decisión y a los efectos políticos y organizacionales. También, para esos autores, la diferencia entre uno y otro tipos de análisis consiste en la magnitud y complejidad de los problemas públicos del Estado, donde intervienen y son predominantes los factores sociales y políticos. Confróntese Quade, E. K. *Analysis for Public Decisions*. New York, American Elsevier. 1975, p. 25.

⁵⁸ Tomado de Luis F. Aguilar (estudio introductorio y compilación), *La hechura de...*, op. cit., p. 45.

En este apartado se puntualizó el desarrollo de las ciencias de políticas como una disciplina con objeto propio de estudio, aunque nutrida desde diferentes ciencias, de ahí el enfoque multidisciplinario. Se plasmó el desarrollo contemporáneo de esta escuela, a partir de la década de los cuarenta del siglo [XIX], propiamente en los Estados Unidos de Norteamérica, reconociendo que su origen data del siglo [XVIII] en algunos países europeos, principalmente en Alemania.

Se habló del papel de los gobiernos en los Estados modernos, en términos de racionalidad administrativa y eficiencia gubernamental, y se señaló que las ciencias de políticas coadyuvan como método de gobierno para alcanzar ese valor administrativo. Se enunciaron los principales momentos del desarrollo de este enfoque, a partir de la revisión de su origen moderno, sus características esenciales, así como las definiciones más puntuales sobre el concepto de ciencias de políticas.

Por otro lado, se hizo la distinción y se presentaron las principales categorías sobre la doble dimensión de las políticas públicas: su conocimiento “en el proceso” y “del proceso”, con el propósito de recoger las principales líneas futuras de desarrollo en el marco de innovaciones paradigmáticas de la disciplina.

Finalmente se retomaron las líneas argumentativas y atributos, la metodología por etapas del proceso de la elaboración de las políticas, su análisis, así como las principales corrientes del enfoque.

⁵⁹ Para esas tres características del análisis de políticas, véase Luis F. Aguilar, (estudio introductorio y compilación), *El estudio de ...*, op. cit., p. 71. Por otro lado, tenemos que “el análisis de política pública es la evaluación de cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. Es parte muy importante del campo más amplio de los estudios de política, que tratan de la naturaleza, causas y efectos de las diversas opciones de política pública”. Véase Stuart S. Nagel, *Contemporary Public Policy Analysis*. Alabama, The University of Alabama Press, 1984. En *Ibid.*, p. 70.

⁶⁰ Véase Charles E. Lindblom, *Democracia y Sistema...*, op. cit., capítulos 7 al 11, en los que se revisa la evolución de “la elaboración de políticas” en el pensamiento de Lindblom.

⁶¹ Simon argumenta que “los seres humanos no optimizan en sus decisiones organizacionales, debido fundamentalmente a dos razones: primero, su capacidad cognitiva es limitada, por lo que no son capaces de captar y procesar toda la información adecuada al problema que enfrentan; y segundo, las decisiones organizacionales normalmente se toman bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto, lo que también hace imposible la optimización”. Tomado de James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento...*, op. cit., p. 11.

⁶² Confróntese, Herbert Simon, *El comportamiento administrativo*. Madrid, Aguilar, 1964, 244 pp. Se recomienda revisar el capítulo cuatro que habla sobre la racionalidad en el comportamiento administrativo, en su concepción de la racionalidad limitada de los individuos, en otras palabras, en los estudios sobre el papel y comportamiento de los agentes en las organizaciones; y en los referentes al estudio de la elección racional, partiendo de la propuesta de que el agente generalmente no opta por lo más racional, sino por aquella decisión que le ofrece satisfacción.

⁶³ Confróntese David Garson, “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, en Luis F. Aguilar (estudio introductorio y compilación), *El estudio de...*, op. cit., pp. 149-179.

⁶⁴ Tomado de *Ibid.*, p. 59.

⁶⁵ Véase José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en Foro Internacional. México, 1993, p. 133.

⁶⁶ Es importante complementar este párrafo con la tipología de las políticas gubernamentales propuestas por Lowi: “1) pueden ser redistributivas porque a lo largo del tiempo algunas personas pagan más impuestos de lo que reciben en servicios; 2) pueden ser regulatorias porque, a largo plazo, una decisión gubernamental sobre la utilización de recursos termina por sustituir o reducir las posibles opciones de decisión privada sobre los recursos públicos; y 3) pueden ser políticas distributivas porque éstas operan a corto plazo y en ese periodo se toman algunas decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de los recursos”. Confróntese, Theodore J. Lowi, “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Luis F. Aguilar (estudio introductorio y compilación), *La hechura de...*, op. cit., pp. 89-117.

Capítulo III

Estudio preliminar sobre el enfoque de las relaciones intergubernamentales

&RPHQWDULRVLQLFLDOHV

(Q HO FDSWXOR SUFHGHQWH se realizó un esbozo del enfoque de políticas, como campo disciplinario y como mecanismo para eficientar la toma de decisiones gubernamentales. En este apartado se pretende apuntar la naturaleza, orígenes y características de las relaciones intergubernamentales, incluyendo los argumentos que hacen de este enfoque algo diferente al del federalismo, y con mayor potencialidad de desarrollo en el contexto de Estados modernos y gobiernos de corte democrático. Entre otros aspectos, se tratan los modelos de las relaciones nacionales, estatales y locales; y se presentan las etapas de las relaciones intergubernamentales en un país con tradición “en su uso” como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica.

Con el estudio de este enfoque se pretende sentar las nociones teóricas que permitan plasmar el por qué en un país en transición como el nuestro, con una

¹ Aunque a lo largo de este capítulo se profundizará sobre las categorías, modelos, actores del enfoque de las relaciones intergubernamentales, entre otros asuntos, cabe señalar que este enfoque nos lleva a la discusión sobre los temas principales de gobernación global de un Estado federal, que deben ser considerados en términos de estatutos y de funciones con la gobernación subglobal en sus diversas formas en los ámbitos de gobierno estatal y municipal. Y se aleja de las nociones tradicionales de centralización y descentralización, concentración y desconcentración, delegación y autoridad dentro de los Estados, por no ser suficientes para entender las relaciones intergubernamentales.

amplia movilidad en los diferentes campos públicos y políticos, es necesario dirigir la atención al enfoque de las relaciones intergubernamentales, como mecanismo de participación de los diferentes órdenes de gobierno.²

El soporte teórico de este capítulo pretende argumentar que bajo el ambiente plural que recientemente se vive en México, en donde existe alternancia en el poder y gobiernos divididos en los ámbitos federal y local, es factible fortalecer este estudio como un mecanismo público de cooperación, de racionalidad administrativa, de optimización de recursos, y de colaboración entre los agentes que participan en las distintas instancias de la gestión pública.

(OHVWXGLRGHODV
UHODFLRQHVIJXQPHQDPHQWDOHV

Su naturaleza y sus alcances

Los estudios iniciales de este enfoque surgen en la década de los treinta en Europa, así como en los Estados Unidos, mismos que son retomados en la penúltima década del siglo [I]. El enfoque de las relaciones intergubernamentales (UI)³ trae aparejadas dos vertientes inherentes a la evolución de los sistemas políticos occidentales: 1) la descentralización territorial del poder, manifestada en el fortalecimiento de los gobiernos subcentrales a raíz de la presión ejercida sobre el centro por las élites periféricas; y 2) la integración supranacional, que

² Una definición concisa de las relaciones intergubernamentales se centra en “las diversas combinaciones de conexiones, interacciones, interdependencias en influencias existentes entre funcionarios públicos, tanto elegidos como nombrados, que ocupan puestos de todos tipos y en todos los niveles de gobierno, y en donde los puntos más destacados de la agenda pública son cuestiones financieras, de políticas y de política. Las relaciones intergubernamentales representan una manera relativamente nueva, distinta y significativa de evaluar el carácter, el contenido y los cambios de la manera en que hemos gobernado en el siglo [I]. Tomado de Jay Shafritz y Albert Hyde, Clásicos de la administración pública, Estudio introductorio de Mario Martínez Silva. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 1109-1113.

³ Para fines didácticos el concepto de relaciones intergubernamentales será considerado a lo largo de este documento de manera similar bajo los términos de relaciones entre gobiernos, gestión intergubernamental, relaciones gubernamentales, relación de ámbitos de gobierno, o simplemente con las siglas ULJ

puede explicarse por la dinámica de la integración territorial, que ha consolidado el sistema comunitario como nivel de nueva vía de gobierno.

Las relaciones intergubernamentales, conceptualmente alejadas del contexto europeo, se centran en el estudio de los fenómenos de poder en tanto ámbitos de gobierno, en el marco de las sociedades liberales democráticas. Se sustenta en el análisis de los procesos de decisión y ejecución de las políticas de gobierno, con el propósito de lograr una visión integral del papel que en esos procesos de decisión juegan los distintos actores, públicos y privados, además de identificar los modos de interacción y los mecanismos formales e informales que les sirven como marcos de articulación a los gobiernos.

Por ello es que este enfoque permite explicar las relaciones a nivel interno de las instituciones y las organizaciones como actores políticos, con base en lo que conceptualmente se conoce como redes políticas. A la vez intenta explicar la actitud de los actores frente a la solución de problemas específicos. Con ello, crecen los márgenes de certidumbre para detectar los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que desalientan y, algunos casos dificultan, la cooperación y la coordinación entre las redes políticas.

El enfoque de las relaciones entre ámbitos de gobierno parte del hecho, como también así se entiende en el nuevo institucionalismo, de que las organizaciones son actores políticos que obedecen a objetivos e intereses que llegan a asumir como propios, mismos que buscan ser alcanzados bajo el sentido de identidad institucional. Ello, por supuesto, determina el éxito o fracaso de la implantación de una política pública determinada. Por ello también el rol entre organizaciones está delimitado por el marco organizacional y distribución de facultades y competencias normativas.

Para el estudio de la gestión intergubernamental el papel de las organizaciones está definido por las reglas, roles y actitudes que desempeñan los actores –ya sea vía institucional o agentes de negociación. Un sistema intergubernamental, en donde el éxito depende de la interacción entre las partes, es el mecanismo análogo de las relaciones gubernamentales. El objetivo rector son las actitudes cooperativas, en un ambiente institucional que dé certidumbre.

Por ello, no existen gestión intergubernamental en ambientes no cooperativos, que no

están sujetos al escrutinio público y a la negociación. Para negociar, ante todo, se sabe que se debe ceder algo para obtener beneficios recíprocos. Lo anterior significa, en el marco del estudio de este enfoque, la necesidad de anteponer objetivos de una institución o de un gobierno, según el caso, a los objetivos de una administración integrada, o del gobierno en su conjunto, respectivamente.

Por supuesto que lo anterior también significa conflicto, fragmentación y marcos diferenciados de actuación y de rendición de cuentas. Para ceder algo, además de que debe existir nivel de toma de decisiones, también se suponen costos de oportunidad que a veces no le dan estabilidad a los actores y a las organizaciones. Entrar al terreno de las relaciones intergubernamentales, de antemano, supone eventos cooperativos de gobiernos de diferente nivel de actuación, o bien similar; o en su caso, de gobiernos por colaboración que buscan una mayor rentabilidad de los recursos compensados para el beneficio público.

Con base en lo señalado, las decisiones públicas, en su proceso de diseño e implantación, serán el resultado de una serie concatenada de interacciones entre diversos actores, con intereses disímolos, y que buscan beneficios según su experiencia, memoria profesional y administrativa. Con todo, cada actor deberá optimizar sus opciones de política ante eventos gubernamentales definidos, deberá dar a conocer sus estrategias y también conocer de las otras. La claridad y la toma de decisiones debe ser transparente, producto del intercambio de información, pues el enfoque de las relaciones gubernamentales habla de eficiencia terminal, bajo mecanismos de cooperación. De no ser así, la experiencia administrativa señala que el proceso de decisión se revierte instantáneamente en procesos de obsolescencia gubernamental.⁴

Bajo esta perspectiva surgen dos elementos: la interdependencia y la interacción, como ejes centrales del estudio de las relaciones intergubernamentales, en ambientes de certidumbre organizacional. Así, se habla del binomio cooperación-negociación, y de las categorías coordinación-política, coordinación-administrativa. La cooperación es determinante en el nivel de eficacia y, por ello, en el nivel de éxito de las políticas a implantar, porque facilita el surgimiento de gobiernos eficientes y que complementan recursos; en otras palabras, que colaboran bajo una misma lógica de eficacia y rendición de cuentas.

No obstante, por exclusión, el sentido colaboracionista tensa relaciones proporcionalmente desde otro mirador, pues siempre hay quien no se ve beneficiado, o incluso se ve perjudicado, con la implantación de una política. Los acuerdos entre algunos, son desacuerdos para otros. Lo que explica que los diversos objetivos, intereses y clientelas de las distintas instituciones –o gobiernos divididos– tienen un costo de oportunidad que hay que valorar y medir su impacto antes de la implantación de opciones de política. De ahí que los acuerdos gubernamentales, por sus efectos, tienen potencialmente obstáculos que no dotan de una adecuada coordinación, pues ésta requiere de una elevada capacidad de gestión.

Con todo, el enfoque metodológico de las relaciones intergubernamentales se sustenta en dos formas de análisis complementarias, que pretenden explicar los difíciles procesos políticos de negociación que se dan entre los actores y en el proceso mismo de la generación de las opciones de política: a) la decisión de implantación; y b), las políticas interorganizativas.

La primera fuente estudia la comprensión de los fenómenos en los procesos reales de decisión, bajo categorías de regulación de conflicto y creación de consenso. La segunda analiza los actores y organizaciones, las relaciones que existen entre éstos, los valores e intereses que representan, la autonomía decisoria y política que poseen, y los mecanismos mediante los cuales interactúan.

Estas dos fuentes explican el impacto de las políticas en los diferentes actores e instituciones, así como los factores externos que se involucran en la generación de las políticas. Se explican las relaciones entre los grupos sociales a quienes va dirigida y a las instituciones gubernamentales encargadas del diseño, formulación, implantación y evaluación de la política pública. Esto nos lleva a establecer las interacciones entre esos dos actores –los decisores y “hacedores” de políticas, con respecto a sus “beneficiarios”. Pues el propósito es

⁴ Teóricamente se parte del supuesto que casi todos los gobiernos contemporáneos experimentan un decremento en su capacidad de gobernar; o, desde otra perspectiva, la situaciones contemporáneas son cada vez menos gobernables, ya que existe una dificultad creciente para alcanzar niveles satisfactorios de respuesta a los gobernados; de ahí que las dificultades funcionales del Estado se incrementan por las demandas públicas crecientes, expectación pública por más y mejores actividades de gobierno, así como por los cambios en la naturaleza de los problemas públicos. Lo anterior, supone el concepto de “obsolescencia gubernamental”. Véase Yehezkel Dror, *Enfrentando el futuro*. México, Fondo de Cultura Económica, 1990, 347 pp.

transparentar sus relaciones en el marco de estructuras organizacionales.

Lo anterior supone que, a través de la estructura político-administrativa, se crean redes de intereses, originadas de la acción del gobierno y la sociedad; y, en una arena de gobierno, se generan redes de relaciones intergubernamentales. Lo comentado supone una limitación del análisis, ya que cada red en particular tiene sus características de actuación propias.⁵ No es la misma categoría de análisis el plantear redes entre gobernantes y gobernados que entre ámbitos de gobiernos de diferente jerarquía constitucional.

Sus orígenes

A partir de esta sección se enfocará el estudio de las **UII** con base en la experiencia estadounidense, pues el modelo que han desarrollado sirve de pauta para analizar el caso mexicano. Se presentan las bases conceptuales del enfoque, se describen las experiencias y se presentan los “modelos de relaciones”, pues aunque con grandes diferencias de los sistemas políticos, se comparte el rasgo común y central de ser gobiernos federales, ya que en otros tipos de gobiernos como los centralizados o los confederados, la gestión gubernamental tienen diferentes formas de expresión.

Las relaciones intergubernamentales se originaron en la década de los treinta con la llegada del New Deal en los Estados Unidos y el esfuerzo del gobierno federal para combatir el caos financiero y social que causó la “gran depresión” de esa década. Por ello, las **UL** tienen que

⁵ “En primer término, una ‘red’ de asuntos es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún asunto (o, en los términos de las redes), curso de acción de política pública. Los que pertenecen a una red comparten una misma base de información y tienen un entendimiento similar de una política y de sus problemas, aunque tal conocimiento no necesariamente conduzca a acuerdos. En segundo lugar, las redes pueden o no formar un grupo de acción (crear una coalición) o un grupo con creencias comunes (convertirse en una organización convencional de interés). Es a través de estas redes de personas que se reconocen unas a otras como personas que saben buscar las respuestas, que los asuntos de políticas públicas se depuran, se discute la evidencia y se elaboran las alternativas, aunque las más de las veces sea de manera desorganizada y sin coordinación.” Tomado de Hugh Hecló, “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”, en Luis F. Aguilar, (estudio introductorio y compilación), Problemas públicos y agenda de gobierno. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 257-284.

ver con la elaboración de políticas, con la selección de diseños y cursos de acción para evaluar las decisiones y efectos prácticos de la implantación de actividades gubernamentales. De ahí que los orígenes del concepto se relacionen con ideas y tendencias liberales, progresistas y de un gobierno en cambio, con un nuevo dinamismo.

Desde ese entonces la práctica de las relaciones intergubernamentales ha estado motivada por la necesidad de una prestación más eficaz de los servicios públicos a los gobernados. Por ello, las UL avanzan hacia cuestiones de política social básicamente en materias de salud y de educación. Con todo, la interacción entre gobiernos asume los estudios entre Estados y gobierno nacional, y entre este último y los gobiernos locales, así como a las relaciones interestatales, regionales e interlocales.⁶

En Estados Unidos, en los años cincuenta, se difundió el concepto de relaciones intergubernamentales cuando el Congreso empleó ese término en sus estatutos, creándose la Comisión sobre Relaciones Intergubernamentales con una duración temporal (1953-1955), conocida como la Comisión Kestnbaum, como organismo que dirigió la primera revisión oficial de las relaciones nacionales, estatales y locales desde que fuera adoptada la Constitución Federal.

Durante los años sesenta y setenta se extendió el uso formal del concepto de las relaciones entre gobiernos, y ya para 1968 el Congreso aprobó la Ley de Cooperación Intergubernamental. En 1970 la mayoría de los estados federados establecieron un organismo ejecutivo ocupado especialmente de las relaciones intergubernamentales. La mayoría de esas oficinas subrayaron las relaciones entre el Estado y el gobierno nacional, no obstante otros departamentos crearon comisiones especiales de asuntos comunitarios para tratar las relaciones locales-estatales.

Durante la década de los ochenta, las UI se revelaron en un término empleado y reconocido en los diferentes ámbitos de gobierno. De ahí que en este breve desglose de los orígenes de las relaciones intergubernamentales éstas han creado sus propias categorías, terminologías y organizaciones dedicadas a esos estudios.⁷

Sus características

El término de UL tiene una dimensión básica: la que hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno.⁸ Una definición inicial de las UL se toma de Anderson como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal”.⁹

De conformidad con Deil para elaborar los principales rasgos de las UL y sugerir la mayor complejidad e interdependencia que hay en el sistema político, se deben considerar las siguientes características: 1) el número y la variedad de las unidades gubernamentales; 2) el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen; 3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios, 4) la importancia, las acciones y las actitudes de los funcionarios; y 5) la preocupación por cuestiones de política financiera.¹⁰

A la luz de los argumentos de Deil, se presentan a continuación los rasgos de las relaciones intergubernamentales. El primer rasgo se compone de:

1. Unidades gubernamentales: nacionales, estatales, condados, municipios, distritos escolares, distritos especiales, localidades.
2. Acciones y actitudes de los funcionarios: comportamiento enfocado a un fin, percepciones de otros participantes.
3. Interacciones regulares entre funcionarios: contactos cotidianos, relaciones prácticas

⁶ Véase Deil Wright, Para entender las relaciones intergubernamentales, Estudio introductorio de José Luis Méndez. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, pp. 68-70. Este autor señala que en los orígenes de las UL nunca se distinguieron éstas del federalismo, del no federalismo, del federalismo cooperativo o de términos similares, cuando a partir de la década de los setenta del siglo [I] se hace una clara distinción al respecto.

⁷ En el libro previamente citado de Deil Wright se incluye un apéndice sobre guía de términos, abreviaturas y acrónimos más utilizados en las UL. Entre ellos tenemos: las agencias de emisión, las ciudades modelo, los convenios anuales, empresas de servicios públicos, fortalecimiento de la capacidad para gobernar, gasto intergubernamental, gasto de empresas públicas, gobiernos de localidades, entre muchos más. Se recomienda revisar esa fuente. *Ibid.*, pp. 637-654.

de trabajo, continuidad de pautas de acción.

4. Todos los funcionarios públicos, funcionarios elegidos: legisladores, ejecutivos, jueces, funcionarios nombrados: administradores, gerentes, jefes de departamento, personal.

5. Cuestiones de política (centradas principalmente en las finanzas), congresos: impuestos, ingreso intergubernamental, gasto fiscal; gastos: gastos funcionales, impactos de la ayuda federal, préstamos y deudas; mercados de la ayuda federal, formulación y aplicación de las políticas; contenido de las políticas: cuestiones distributivas, regulatorias y redistributivas.

Las unidades gubernamentales, que se refieren al elemento legal, son diferentes a las relaciones que sugiere habitualmente el término federalismo. El federalismo ha sido un término común de gran significado político a lo largo de 200 años de la historia constitucional de los Estados Unidos, mientras que el término de las relaciones intergubernamentales es producto de estudios recientes. No obstante que el federalismo subraya las relaciones estatales-nacionales, el concepto de ULfeconoce no sólo las relaciones estatales-nacionales e interestatales, sino también las locales-nacionales, locales-estatales e interlocales.

En otras palabras, el concepto de ULabarca los cambios y combinaciones de relaciones entre las unidades del gobierno. Además, el federalismo tiene más efectos en las estructuras normativas y/o constitucionales, y las ULfe refieren a relaciones administrativas entre los estados y los diferentes ámbitos de gobierno. Las ULfe enfocan a la generación y opciones de políticas en un marco claro: el federalismo plasmado en la Constitución.

El segundo rasgo se refiere a los funcionarios públicos, quienes son la clave y que influyen de manera predominante en la dirección de las acciones de las ULJPor ello se combinan las actividades y actitudes de las personas que ocupan cargos oficiales en las unidades de

⁸ “Al hablar de ‘gobierno’ se entiende que involucran a entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aún cuando pueden ser asimétricas. Pensamos por ejemplo en las relaciones entre la instancia nacional y subnacional (v.g. un estado), entre éste y la instancia local (v. g. un municipio) o entre la primera y la última. De hecho, frecuentemente hay más de tres instancias, por ejemplo: nacional, subnacional, regional (un condado dentro de un estado), local y sublocal (v.g. una ciudad o poblado), distrital (v. g. una colonia, comunidad, delegación, distrito educativo, etc.). Además puede haber varios tipos de entidades dentro de una misma instancia (quizá especialmente la distrital).” Tomado de José Luis Méndez, Estudio introductorio, en Deil Wright, Para entender..., op. cit., p. 9.

⁹ Ibid., p. 71.

¹⁰ Ibid.

gobierno que se han señalado. Para Anderson, “los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno. Por consiguiente, el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de relaciones humanas”.¹¹

En sentido estricto, no existen relaciones entre gobiernos: sólo hay relaciones entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades. Las acciones y actitudes de los funcionarios públicos se ubican en el punto central de las relaciones entre gobiernos. Así, las conductas de los “funcionarios” tienen un propósito: obtener una transferencia gubernamental de recursos, para prestar un servicio, o bien para modificar una política. Las acciones de los funcionarios tienen trascendencia para la implantación y diseño de las relaciones intergubernamentales.

La tercera característica de las UL es que las relaciones entre funcionarios no son sucesos ocasionales o aislados, no están formalmente ratificadas en acuerdos o rígidamente fijadas por estatutos o decisiones de los tribunales. En cambio, las relaciones intergubernamentales incluyen los continuos contactos entre los funcionarios y los intercambios de información y de opiniones. Los participantes en las UL se preocupan, sobre todo, porque las políticas formuladas se implanten; es decir, que los arreglos informales, prácticos, estén orientados hacia metas que pueden realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios.¹²

Esta características se refieren a las acciones concertadas de personas con perfil de administradores, que intentan alcanzar sus metas políticas y administrativas. Normalmente, esos tipos de funcionarios no actúan de manera caprichosa ni arbitraria; más bien, sus esfuerzos siguen una pauta, tienen un rumbo preciso y se repiten con frecuencia para lograr resultados que requieren del consentimiento de otros funcionarios dispersos y que tienen influencia en los diversos terrenos de las ULJ

La cuarta característica de las UL se centra en que todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones. No se sabe, en consecuencia, cuántos de esos funcionarios son “importantes” o “influyentes” en las relaciones intergubernamentales. Pero la idea es dejar sentado que en las relaciones entre gobiernos actúa una vasta cantidad de funcionarios públicos, que dan dirección y significado a las ULJ

De conformidad con la tipología de Deil Wriqth, tenemos lo siguiente:

1. Actores nacionales: presidente, senadores, representantes, magistrados de la Suprema Corte, jefes de organismos de la rama ejecutiva, jefes de programas de asistencia federal, miembros del personal presidencial, miembros del personal de comités legislativos que tratan con programas de asistencia y actividades regulatorias de ULJdirectores ejecutivos y personal de alto nivel, así como oficinas de los grupos de interés público.

2. Actores estatales: gobernadores, legisladores, personal del tribunal superior del estado, jefes de las dependencias administrativas del estado, especialmente las que reciben asistencia federal, personal de alto nivel asociado a la oficina del gobernador, director del presupuesto del estado, coordinadores intergubernamentales, directores ejecutivos de asociaciones estatales de ciudades y condados, directores de oficinas de los estados.

3. Actores locales: alcaldes, miembros del consejo municipal, administradores de ciudades, jefes administrativos o miembros del personal de la alcaldía, comisionados de condado, ejecutivos electos de condado y administrador del condado, jefes de departamentos y dependencias de ciudad y condado, especialmente los que reciben asistencia estatal y/o federal, coordinadores intergubernamentales, directores de las oficinas de ciudades y condados, superintendentes de escuelas, miembros de las juntas escolares, directores ejecutivos de los consejos de gobierno.

En suma, las preocupaciones y los intereses de los investigadores de las ULŁoinciden más de cerca en el campo de la administración, de las relaciones interinstitucionales de los funcionarios, que en estricto sentido de las relaciones formales en los campos legislativo,

¹¹ Tomado de William Anderson, "Intergovernmental Relations in Review". Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960, en Deil Wright, Para entender..., op. cit., p. 75.

¹² Las relaciones que se efectúan entre los funcionarios para el acuerdo de relaciones intergubernamentales es fundamental, y aún más en este tipo de interacciones entre ámbitos de gobierno autónomos. Por ello, tal y como señala Lindblom "el funcionario-político es la encarnación humana de una sociedad negociadora en la medida que puede serlo cualquier jugador individual (...) el político no da órdenes a menudo, rara vez puede emplear controles unilaterales (...) de ahí que no hay ningún tipo de político dominante, suficientemente unificado para controlar todas las dependencias burocráticas". Tomado de Charles Lindblom, Democracia y sistema de mercado. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 215-251.

ejecutivo o judicial.

El último rasgo de las UL es su enfoque de políticas, en el que se distinguen interacciones complejas entre autoridades gubernamentales de diferente nivel y con diferentes propósitos para la implantación de políticas.

Las políticas consisten en intenciones y acciones de funcionarios públicos y las consecuencias de esas acciones. En el marco de las UL, las políticas son generadas por interacciones entre los funcionarios públicos. Sin embargo, en decenios recientes la complejidad económica y política se ha combinado con rápidas tasas de cambio social y tecnológico que han reducido la capacidad de tribunales y legislaturas para hacer frente a las continuas presiones en favor del cambio de las políticas. Esto ha ejercido mayor presión y, a la vez, ha dado mayor espacio a los administradores para formular y ejecutar las políticas públicas.¹³

La complejidad de enfrentar el cambio de políticas incorpora dos aspectos en el terreno político de las ULJa) se aumenta la presencia y la influencia política de los administradores al diseñar e implantar las políticas públicas; y b) derivado de lo anterior, se introduce mayor complejidad en el proceso de seguimiento de los objetivos públicos. Así, los aspectos de las políticas se ven enriquecidos en sus contenidos de las ULJ⁴

Los cinco rasgos característicos de las ULson importantes para el ordenamiento del enfoque, para entender las direcciones de los asuntos públicos y para sentar el precedente de que el estudio de las relaciones entre gobiernos es un asunto dinámico, en el que participan infinidad de actores, en el marco de arenas de política, lo que nos permite una visión de utilidad y también de complejidad sobre el enfoque en estudio.

Con el propósito de precisar el por qué el concepto de las relaciones intergubernamentales incluye pautas e interacciones que no quedan incluidas en el concepto de federalismo, se presentan cinco distinciones que proporcionan argumentos para preferir el uso del concepto de ULsobre el de federalismo, en materia de gestión pública y administración, aunque, sin lugar a dudas, el concepto de federalismo es central en el enfoque de las relaciones formales de los ámbitos de gobierno.

Argumentos para el uso del concepto de relaciones intergubernamentales

(El primer argumento para preferir el concepto de UL por encima del federalismo, es que éste ha favorecido las relaciones estatales-nacionales, a partir de que el federalismo designa una forma de gobierno en la que una unión de estados reconoce la soberanía de una autoridad central, mientras retiene ciertos poderes residuales de gobierno. Aunque el federalismo no impide los nexos locales-estatales, a lo largo de la historia ha favorecido las relaciones estatales-nacionales. En cambio, las UI reconocen y a la vez analizan las interacciones entre funcionarios de todas las combinaciones de entidades gubernamentales y en todos los niveles.

Una segunda razón es que el federalismo ha generado una herencia jurídica. En otras palabras, los poderes legales, las acciones formales y los acuerdos escritos han oscilado a un predominio del pensamiento y de la práctica federalista. Estamos hablando de una vertiente jurídica, sustentada por leyes, y con un alto matiz legal. En cambio, con las relaciones intergubernamentales se trasciende el enfoque jurídico, se reconoce el gobierno por leyes pero también por personas, además de que incluye una extensa gama de acciones y concepciones más informales de la gestión de los funcionarios. La red es dinámica: los funcionarios negocian a partir de instancias organizacionales y se presentan fenómenos de intercambio para una mejor implantación de políticas.

La tercera razón se basa en la dimensión de las relaciones no jerárquicas. El acento

¹³ Deil Wright, Para entender..., op. cit., p. 84.

¹⁴ Por otro lado, son cuatro las reflexiones sobre las tendencias de las relaciones intergubernamentales: por un lado, que los Estados son una base cada vez más inadecuada para mejorar situaciones difíciles y fundamentales; segundo, los departamentos subestatales están al mismo tiempo creciendo en importancia, es el caso de las megaciudades con muchos millones de habitantes; tercero, los niveles de gobierno provinciales y de menor escala se involucran cada vez más en las aspiraciones étnicas; y finalmente, los gobiernos están teniendo al mismo tiempo más influencia por su participación en el desarrollo de la gobernación multiestatal y global, así como en las crecientes áreas de opciones colectivas. Confróntese Yehezkel Dror, La capacidad de gobernar. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 308-309.

jurídico y estatal-nacional del concepto federalista es un argumento adicional para optar por la importancia del concepto de ULJ. Mientras el federalismo significa un conjunto jerárquico de relaciones de poder o de autoridad, tal y como se plasma en la Constitución, así como una relación de subordinación; el concepto de las relaciones intergubernamentales no contiene en su estructura distinciones jerárquicas, pues aunque incluye la existencia de tales diferencias, se acepta la colaboración y participación en la gestión gubernamental para atender con mayor eficacia a los gobernados. En otras palabras, las relaciones entre diferentes ámbitos de gobierno tienen una estructura formal que no es descuidada por las ULJ. Adicionalmente se contemplan relaciones dinámicas entre instituciones y niveles de gobierno en el ejercicio público y en el diseño de políticas.

El cuarto argumento se refiere a los aspectos explícitos de las políticas creadas y asociadas con las ULJ, pues aunque la visión del federalismo no ha excluido los contenidos de las políticas, sin embargo, no se le ha concedido una importancia relevante. Las ULJ. En cambio han formado un cuerpo teórico viable que explica la manera de formular e instrumentar las políticas públicas. Por ello el intercambio de intereses en estudios de las relaciones entre gobiernos y en el enfoque de políticas públicas ha favorecido el desarrollo del estilo de las elecciones políticas que contribuyen, en términos de racionalidad, a mejorar la eficacia intergubernamental.

El quinto argumento es que el uso excesivo del concepto de federalismo ha sido empleado para una variedad casi interminable de asuntos, condiciones y propósitos, y que su empleo resulta confuso y ambiguo. Se usa el concepto federalismo para problemas de índole político, para sistemas de competencias y de jerarquías, así como para describir las cambiantes circunstancias de la relación y de supremacía federal. Desde esta perspectiva, el término de federalismo ha empezado a dar muestras de agotamiento.

El federalismo ha empezado a dar claras señales de agotamiento y cansancio. Las señales están por doquier: en los muchos y diversos enfoques del tema, en los diversos intentos por rectificar su nombre; en los contradictorios programas políticos planteados en su nombre; en las disposiciones alternativas que se ha traído a su redil; en los mínimos rendimientos de los estudios comparativos; y en la creciente renuencia de muchos estudiosos

a trabajar con el concepto. En realidad el tema se ha empantanado en tiempos difíciles.¹⁵

Lo anterior, por supuesto, no significa que el término y la concepción del federalismo sea inútil o con falta de sustancia, lo que se desea argumentar es que, para el campo fértil de las relaciones intergubernamentales en la gestión pública, es indispensable reconocer los nuevos actores y las novedosas formas de implantar las políticas para una gestión más eficaz, evitando un poco la ortodoxia que significan estructuras formales y sistemas de competencias que privilegian el sentido tradicional en un mundo cada vez más complejo.

El término federalismo se ubica más en las relaciones interjurisdiccionales, múltiples y complejas, que estudian el sentido de los ámbitos jurídicos. En cambio, relaciones intergubernamentales es un término distinto al del federalismo, y se vuelve apropiado, con base en lo argumentado, para entender las relaciones dinámicas del intercambio de políticas entre los diferentes órdenes de gestión administrativa y gubernamental.

El concepto ULho reemplaza ni sustituye al concepto de federalismo, en cambio, sirve como una base conceptual diferente, sobre la cual se explora y sintetizan experiencias recientes de funcionarios públicos en el marco institucional e intragubernamental, así como de los ciudadanos a quienes van dirigidas las tareas de la gestión pública.

Para terminar esta sección, se incluye esta cita didáctica sobre la utilidad de las relaciones intergubernamentales:

El concepto de ULs como un nuevo par de lentes o de gafas; hace visibles la variedad de colores, el terreno y las pautas del panorama político que antes estaban oscurecidos. Para comprender cabalmente el sistema político (...) necesitamos utilizar el concepto de ULJ⁶

ORGHORVGHUHODFLRQHVDQDFLRQDOHV
HVWDWDOHVQDRV

De conformidad con la propuesta clásica de Wright, se presenta el análisis de los modelos de

las ULJ con el propósito de presentar brevemente indicadores que ayuden a profundizar en su estudio, en el marco de relaciones de autoridad entre las jurisdicciones nacional, estatal y local. Aunque los modelos que se presentan a continuación no muestran las complejidades y realidades gubernamentales en diversos aspectos, sirven para una explicación didáctica.

Los modelos muestran tres tipologías de autoridad: 1) autoridad coordinada (autonomía); 2) autoridad dominante o inclusiva (jerarquía); y 3) autoridad igual o superpuesta (negociación). Cada modelo persigue concentrarse en los rasgos esenciales de una posible oferta de ULJ. Estos tres modelos tienen las características siguientes.

El modelo de autoridad coordinada presenta relaciones autónomas de autoridad entre los poderes nacional-estatal. Así, las dos jurisdicciones tienen esferas diferentes de poder y de controles gubernamentales. Esta tipología no coincide con los actuales rasgos que operan en las relaciones nacionales, estatales y locales, con la explicación de que algunos elementos sí pueden encontrarse debidamente representados en casos particulares de gestión de políticas.

En el segundo modelo, de autoridad inclusiva, predomina la jerarquía, considerando a los gobiernos locales y estatales como simples anexos de un poderoso gobierno nacional, que impera en una forma centralizada de poder.

El tercer modelo de autoridad superpuesta, concibe a las relaciones intergubernamentales como procesos independientes, de negociación entre los diferentes niveles de funcionarios de los ámbitos de gobierno. Los diferentes intercambios pueden ser simultáneamente cooperativos y competitivos. Estos tres modelos tienen los siguientes rasgos:

1. En el modelo de autoridad coordinada, son la claridad y lo determinado de los límites lo que separan al gobierno nacional del estatal. De conformidad con esta tipología se han incluido unidades locales dentro de los gobiernos estatales. Las relaciones de poder entre los estados y sus localidades se centra en lo siguiente: “a) no hay un derecho consuetudinario de autogobierno local; b) las entidades locales son ‘hijas del estado’, sometidas a la creación y discreción absoluta del estado; c) las localidades sólo pueden ejercer los poderes que les

¹⁵ Tomado de Davis, “The Federal Principle”, p.L[, en Deil Wright, Para entender..., op. cit., p. 103.

han sido expresamente concedidos; y d) las localidades son ‘simples inquilinos’, a merced de la voluntad de la legislatura.”¹⁸ La implicación de este modelo de relaciones de poder es que los dos tipos de unidades son independientes y autónomas y están imbricadas de manera tangencial; en otras palabras, cada una gobierna dentro de su respectiva esfera de autoridad.

2. El modelo de autoridad dominante o inclusiva está representado por los círculos concéntricos –véase anexo LL– que disminuyen de tamaño, del nacional al estatal y al local. Tal y como apunta Deil, si se supone que el área cubierta por cada círculo representa la proporción de poder ejercida por esa jurisdicción respecto a las demás, y bajo el supuesto de que el gobierno nacional desea expandir su proporción de poder en relación con los estados y las localidades, se hacen posibles dos estrategias: la primera reduce los diversos poderes de los estados o de las localidades, o de ambos, según sea el caso; la segunda, aumenta el círculo del gobierno nacional, acrecentando o no los círculos estatales y/o locales. Este modelo además de servir para permitir predicciones de políticas de UI, permite el análisis de la naturaleza jerárquica de la autoridad: las relaciones de dependencia, en su caso, implican pautas de poder. En cuanto a los modelos de autoridad inclusiva y autoridad coordinada de las UI se ubican éstos en los polos opuestos del espectro presentado. En el primero prevalece la jerarquía; y en el segundo los gobiernos nacional y estatal son iguales y autónomos.

3. El modelo de autoridad igual o superpuesta es el más representativo de las UI en los Estados Unidos. El traslape de los círculos –véase anexo LL– muestra tres estilos distintivos del modelo: “a) áreas considerables de operaciones gubernamentales incluyen, simultáneamente, unidades nacionales, estatales y locales; b) las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad son relativamente pequeñas; y c) el poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción están considerablemente limitados. Los límites producen una pauta de autoridad que bien puede llamarse de negociación.”¹⁹

En esta arena se realizan intercambios o acuerdos, como punto central de este modelo. De

¹⁶ Ibid., p. 104.

¹⁷ Los modelos a los que se hace referencia en esta sección se presentan gráficamente en el anexo LL. Tomado de Deil Wright, *Para entender...*, op. cit., p. 105.

manera inherente las UL contienen una sustancia cooperativa de las instancias gubernamentales, pues de otra forma sería impensable hablar de las relaciones intergubernamentales. Ejemplos de ello se manifiestan reiteradamente en la acción gubernamental: el gobierno nacional ofrece numerosos programas de ayuda a los estados y localidades, generalmente, a cambio de su acuerdo para implantar un programa, llevar a cabo un proyecto o cualquier actividad de alcances mayores. Con todo, los procesos de negociación e intercambio se pueden ejemplificar en las siguientes interacciones jurisdiccionales: la mediación local-local; la local-estatal; la nacional-local; y la estatal-nacional.²⁰

(WSDVGHGHVDUUROORGHODVUHODFLRQHV
LQWJXIEHUQDPHQWDOHVHQPQMGMUDO

(n esta sección se presentan el análisis de las tendencias y el desarrollo político-administrativo desde la perspectiva de las UL. En cuanto al hecho de que durante el siglo [I el sistema político de los Estados Unidos ha experimentado cambios que representan procesos extremos, a veces evolutivos, sobre el enfoque de las UL.]

En las ocho fases de las UL se consideran tres componentes básicos: a) las cuestiones políticas que prevalecieron en la agenda pública; b) las percepciones dominantes sobre los actores; y c) los mecanismos y técnicas utilizadas para implantar las acciones y los propósitos intergubernamentales. Hay que señalar que las descripciones sobre los periodos no tienen como propósito señalar a profundidad el cúmulo de interacciones gubernamentales de cada etapa, simplemente se presenta lo más relevante y/o característico; y segundo, se subraya que las fechas para cada periodo son aproximadas, ya que como todo proceso incremental estas fases se empalman.²¹ En todo caso ningún periodo termina en un punto preciso, ni en estricto sentido su culminación es exacta.

Cada periodo está presente en mayor o menor medida en los estratos superiores –fases subsiguientes. De ahí que el proceso de las relaciones intergubernamentales sea resultado

¹⁸ Ibid., p. 105.

de diversos empalmes de cada una de las ocho fases y en forma incremental. Tal y como señala Wrighth:

(...) La tarea del analista de las ULJes como la del geólogo: perforar o hacer incisiones en los diversos estratos y, a partir de las muestras, hacer inferencias acerca de la superficie, así como de las subestructura del terreno (...), estas ocho fases son, cada una, como un estrato político depositado en el periodo respectivo. Cada una tiene huellas de política (sedimentos geológicos y fósiles) resultantes de la dinámica político-administrativa de su época.²²

ODVRFKRHWSDVGHGHVDUUROORGHODWIKKHDFURQHFVDFV

Conflictiva	Década de 1930 y antes
Cooperativa	Década de 1930 -id. 1950
Concentrada	Década de 1940 -id. 1960
Creativa	Década de 1950 -id. 1960
Competitiva	Década de 1960 -id. 1970
Calculadora	Década de 1970 -id. 1980
Contractiva	Década de 1980 -id. 1990
Collage coercitiva	Década de 1990 - ?

Fuente: Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, Clásicos de la administración pública, op. cit., p. 1114.

La etapa conflictiva: decenio de 1930 y antes

Esta fase se centró en identificar las dimensiones de los poderes y las jurisdicciones gubernamentales, así como en definir los límites de las acciones de los funcionarios. Esta

¹⁹ Ibid., p. 117.

arena de política se desarrolló en los niveles estatal y local, así como entre los gobiernos nacional y estatal. La característica central de esta etapa fue la supremacía del Estado.

Las relaciones entre gobiernos se centraron, en efecto, en la reivindicación de la supremacía estatal, y en la búsqueda de los límites exactos de los gobiernos locales. El propósito era detectar, de manera precisa, la división de facultades y la facultad mutua excluyente. Por ello es que los funcionarios encontraron oposición y antagonismo, como elemento necesario de un proceso normal de saber quiénes estaban facultados para hacer qué políticas de Estado.

En consecuencia, precisar las funciones y especificar con claridad los límites de actuación son la regla en la fase conflictiva. En el ejercicio gubernamental esto significó distribuir los papeles, el diseño de políticas y su evaluación con base en esa norma. Sin lugar a dudas, esa tendencia procede de arraigadas tradiciones de la política estadounidense y, en especial, de las vertientes jurídica y constitucional.

La etapa cooperativa: 1930-1950

El sentido colaboracionista de esta etapa, en el diseño de políticas y en la implantación de las mismas, derivó de tres asuntos coyunturales: a) la gran depresión de esos años en materia económica y política; b) la escasez de recursos presupuestales para llevar a cabo las acciones de gobierno; y c) el escenario de guerra mundial con sus consecuencias devastadoras.

El escenario era claro: continuar con pocos recursos en las tareas de gobierno en los diferentes ámbitos jurisdiccionales. La pauta fue un ejercicio de las relaciones intergubernamentales complementarias y de apoyo mutuo, con un alto significado y esencia políticas. Los problemas elementales que se procuraron atender desde el poder gubernamental y público fueron, por un lado, aliviar la pronunciada miseria económica; y por el otro, responder a las amenazas internacionales, a partir de la segunda guerra mundial y del entonces poderoso bloque socialista.

²⁰ Ibid., pp. 118-130.

²¹ Véase el anexo **Le** en el que se presenta un cuadro comparativo, con diversos indicadores, sobre las etapas de las relaciones intergubernamentales.

En un sentido lógico, las relaciones intergubernamentales se centraron en aminorar los problemas internos y externos para la supervivencia nacional, lo que significó un contacto más estrecho y colaboracionista entre los funcionarios públicos. Los medios para esa creciente cooperación fueron diversos y variados, aunque más cargados al poder nacional. En esta etapa se privilegiaron los asuntos de políticas en materia de planificación, créditos fiscales y subsidios basados en fórmulas mayoritariamente compensatorias.²³

La etapa concentrada: 1940-1960

En este periodo, las **UI** se perfilaron cada vez más específicas y funcionales, así como altamente dirigidas por el poder nacional. En quince años (de 1946 a 1961) se diseñaron 21 programas de subsidios que prácticamente duplicaron la totalidad de los que se habían creado durante la gran depresión. La estrategia de un amplio uso de programas de subsidios por categorías, puso énfasis en la política de servicios. De ahí que, las reglas administrativas, por encima de las normativas, comenzaron a ser los requisitos indispensables para la implantación de políticas nacionales.

Fue la etapa del proceso administrativo programático y funcional guiado por un creciente número de empleados públicos, diversificados en los programas de subsidios; por ejemplo, en construcción de hospitales, aeropuertos, carreteras, bibliotecas, centros educativos, entre otros. Cabe señalar que el rubro de los programas de educación tuvo un fuerte impulso en esta etapa por considerarse como políticas de defensa nacional, en respuesta a los avances de la entonces **XUV** en los campos científicos, técnico y aeroespacial, principalmente. Para beneficio de la administración pública, fue una era del profesionalismo en las diversas actividades públicas: los cuadros gubernamentales fueron extraordinariamente capacitados para asumir las funciones de gobierno.

²² Tomado de Jay Shafritz y Albert Hyde, Clásicos de la administración..., op. cit., pp. 1115-1116.

En esta etapa fueron dos los campos de actuación de las relaciones intergubernamentales: por un lado, las obras de infraestructura, la construcción pública, y el impulso al desarrollo, a partir de una alta inversión de capital tanto estatal como local. Los gastos de operación también aumentaron considerablemente. Un segundo aspecto se centró en el hecho de que las políticas de las relaciones intergubernamentales atendieron a las clases medias; con ello se logró que esos estamentos cobraran conciencia de los resultados atractivos de la política programática y de la acción gubernamental.

La etapa creativa: 1950-1960

Esta fase recoge básicamente las experiencias de las tres anteriores, e inicia como una etapa de despegue. Si las anteriores se preocuparon por los aspectos de las facultades y del dominio de las políticas por los ámbitos gubernamentales distintos, en ésta se sintetiza la experiencia acumulada. Con todo, el término creativo se aplicó en parte porque, el entonces presidente Johnson, empleó el lema “federalismo creativo”, y las políticas de Estado en realidad se nutrieron de iniciativas nuevas. De conformidad con Wrihth:

Los pilares, si no todo el fundamento, de la fase creativa de **UII** se implantaron durante los periodos cooperativo y concentrado. El periodo de ascenso de la fase creativa constituye una época de avance hacia una etapa de decisividad, en lugar de un giro de la política y de la formulación de políticas estadounidenses. La elección de un Congreso mayoritariamente demócrata en 1958 y la aplastante victoria de Lyndon en el origen de esta fase de RIG. Otro factor que contribuyó a dar dirección y cohesión fue el informe de la Comisión sobre Objetivos Nacionales, designada por Eisenhower.²⁴

Son tres los mecanismos distintivos de esta etapa: 1) planeación de programas, 2) subsidios por proyectos, y 3) participación ciudadana. El primero se centró en los requisitos legislativos y administrativos nacionales de los que los planes locales, fueron diseñados y autorizados

antes de recibir fondos de subsidio. Los subsidios por proyectos básicamente atendían autorizaciones para las que había que presentar propuestas particulares. El tercer mecanismo incorporó la actuación ciudadana con el propósito de lograr un dinamismo desde esa misma fuente de la sociedad. El objetivo fue insertar en la legislación aspectos tendientes para aumentar las oportunidades de las minorías, con desventaja económica. A esta fase de las UL se le ha denominado, en ocasiones, el periodo de la “explosión de concesiones por categorías a proyectos”.²⁵

La etapa competitiva: 1960-1970

Las UL entraron en esta fase a partir de la proliferación de subsidios, y de las diferencias entre profesionales y ciudadanos interesados por participar en la generación de políticas, e implantación de las mismas, en cuanto a los problemas urbanos. El descontento de la población por las promesas incumplidas, o en todo caso por la falta de eficacia y eficiencia en la coordinación gubernamental, tuvo como salida un nuevo elemento: las cuestiones políticas por encima de las resoluciones administrativas. De ahí que el dinamismo de las políticas ejecutivas y legislativas a mediados de la década de los sesenta se convirtió en el centro de atención.

En la pista administrativa aparecieron centralmente los asuntos relacionados con la conducta burocrática, la competencia administrativa y la aplicación de medidas bajo el argumento de los decisores políticos. El centro de atención, en consecuencia, fue la coordinación de programas –entre sus niveles y dentro de ellos–, con una alta participación de los ciudadanos.

Los programas administrativos estaban vinculados directamente con el ingrediente político. Fue la época en la que aumentó la presión por alterar y revertir los mecanismos de las UL se quisieron revertir los programas de subsidios particulares, por los subsidios en bloque. El objetivo era centralizar las decisiones de política intergubernamental ante un panorama de gran competencia política, con la pretensión de mejorar la eficiencia de los

²⁵ Ibid., p.1117.

programas y fortalecer a los gobiernos estatales y locales, especialmente redimensionar la función de los servidores públicos elegidos, por encima de los burócratas nacionales.

Esta tensión entre generadores de políticas elegidos o nombrados, y especialistas de programas y profesionales, ocasionó gran fricción entre las ULJ. Por ello se manifestaron fracturas y rivalidades entre los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno, y se generó una tipología de siete grupos de interés público.

Esos siete grupos tenían intereses comunes, de ahí la denominación de fase competitiva, que se centraba, principalmente, en la participación del ingreso, consolidación de subsidios, liderazgo ejecutivo, entre otros aspectos; y los rubros en donde se centraba la tensión básicamente era en carreteras, hospitales, aeropuertos, renovación urbana, agricultura, vivienda pública y transporte.²⁶

La tipología se centró en los siguientes actores institucionales, mismos que demuestran el alto dinamismo de participación y de estigma político: a) consejo de gobierno de los estados; b) asociación nacional de gobernadores; c) conferencia nacional de legislaturas estatales; d) asociación nacional de funcionarios de condado; e) liga nacional de ciudades; f) conferencia de alcaldes de Estados Unidos; y g) asociación internacional de administración de ciudades.²⁷

La etapa calculadora: 1970-1980

La denominación de esta fase estratégica se amplió por tres aspectos: primero, significó rediseñar los asuntos públicos con toda precisión antes de emprender una acción gubernamental, deliberando y acordando criterios entre los niveles de gobierno. Segundo, se refiere a la adopción de una forma de actuar con altos niveles de racionalidad pública, de profesionalización, a partir de planteamientos extremadamente estratégicos en el diseño de políticas; y tercero, calcular significó contar, figurarse o computar en sentido numérico; en otros términos, prever cuantitativamente la toma de decisiones.

Una idea prevaleciente fue la tendencia a estimar costos, además de los beneficios para obtener subsidios federales. Por ello los programas de subsidios fueron necesariamente

revisados y apuntalados bajo acuerdos estatales y locales con los esfuerzos fiscales de las ULJ. Fue la etapa de “las fórmulas” para diseñar los procesos estratégicos de dirección de los recursos públicos. Los grupos de interés más favorecidos fueron los cuerpos profesionalizados y preparados en las universidades más prestigiadas de Estados Unidos. Fue la etapa científica en la elaboración de las ULJ, mismas que centralmente aunque de manera incipiente, ya no se dirigían sólo desde el gobierno federal, pues las decisiones se ubicaron en el campo de la regulación gubernamental.

La etapa contractiva: 1980-1990

Esta fase fue definida como la de las políticas intergubernamentales que si bien producían, tendían a hacerlo en etapas de contracción económica. Y de ahí surgen cuatro características: la primera fue que la ayuda fiscal disminuyó. Fue una etapa en la que las participaciones federales se redujeron proporcionalmente de los ingresos estatales y locales, de ahí que los programas de ayuda federal disminuyeron de manera considerable.

La segunda característica se refiere a que las relaciones estatales-locales también sufrieron un efecto de restricción. Diversas medidas financieras, de empleo y de servicios, se concentraron en el ámbito estatal, constriñéndose la participación al nivel local. Lo anterior significó márgenes estrechos de las conexiones entre los gobiernos estatales y sus respectivas jurisdicciones locales.

El tercer rasgo se derivó de que los tribunales y estatutos del Congreso de entonces, comprimieron el sistema intergubernamental de participaciones. De ahí que se hayan revisado, modificado y limitado las acciones estatales-locales, pues la mayoría de las sentencias se dirigían a prevalecer los asuntos jurídicos por encima de los administrativos. La actividad intergubernamental se condensó en lo jurídico hasta un grado sin precedentes.

²⁴ Ibid., pp. 1119-1120.

²⁵ Tomado de Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Fiscal Balance in the American Federal System*, T. I. Washington, Government Printing Office, 1967, en Ibid., pp. 175-181.

La cuarta característica fue la creciente tendencia de las dependencias gubernamentales, de todos los niveles, a contratar la compra y prestación de servicios. Se perfiló la pauta de contratación externa para la atención de los programas sociales, que antes se realizaban mediante el intercambio de unidades gubernamentales.

La etapa “collage-coercitiva”: 1990-?

En esta fase se centra la alta participación de los gobiernos locales y el nacional para dirigir las políticas de las relaciones intergubernamentales. A la vez es una etapa de dinamismo en la que las decisiones fluyen de muchas fuentes, en donde éstas se complementan, y en donde a la vez se consolidan otros actores, como el empresarial, para canalizar desde fuentes externas los servicios gubernamentales.

Es la etapa de los gobiernos divididos, y en donde la alternancia de mando en los decisores políticos de la gestión intergubernamental fue motivada por diversas fuentes de actuación. Es la fase del federalismo fuerte que invade las diversas esferas de actuación pública, y en donde avanza el ejercicio empresarial bajo la lógica de un gobierno más regulador, pero a la vez concentrado para las decisiones de política nacional.

&RPHQWDULRILQDO

Las ocho fases de las relaciones intergubernamentales que se han estudiado, tiene como propósito presentar su desarrollo en los Estados Unidos en el siglo xx. También ha significado, para estas notas, señalar su génesis, evolución y dificultades de implantación. La pauta es aprovechar esas experiencias para orientarlas a nuestro país, buscando posibles beneficios para mejorar la gestión gubernamental, en un contexto de transición política y de gobiernos

²⁶ Para una revisión sobre las políticas de transporte en México, véase Juan de Dios Pineda (coord.), Los retos del transporte urbano, En la zona metropolitana de la ciudad de México. México, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, Asociación de Exbecarios de México en Japón, 1996, 189 pp.

divididos.

La idea es considerar esos fenómenos público-administrativos en un sistema federal, para perfilar una propuesta que enriquezca, aunque sea de manera incipiente, formas de administración para un país en transformación como el nuestro. No debemos olvidar que al transitar de un sistema monolítico a uno más abierto, en el que los beneficios de la democracia en los último veinte años ha garantizado la incorporación de diferentes fuerzas políticas en la titularidad de los poderes ejecutivos –en los ámbitos municipal, estatal y recientemente en el Poder Ejecutivo Federal–, así como una presencia más plural en los congresos estatales y federal, la pauta ahora es la relación cooperativa y de intercambios entre los diversos actores políticos que se manifiestan en las arenas de poder.

Es por ello la necesidad de implantar políticas de relaciones abiertas, transparentes y funcionales entre los diferentes ámbitos de gobierno. La democracia supone mayor participación, y para entenderla y asumirla desde el ejercicio público, es pertinente emplear mecanismos de colaboración reconociendo las nuevas realidades de representación política y administrativa en nuestro país. El estudio de las relaciones intergubernamentales es una forma eficaz que hace posible los nuevos vínculos en un contexto de alternancia política y de gobiernos divididos. El propósito es desarrollar mecanismos de cooperación, de eficiencia y de eficacia gubernamental.

²⁷ Tomado de Jay Shafritz y Albert Hyde, *Clásicos de la administración...*, op. cit., p. 1124.

Capítulo IV

Apuntes básicos sobre el enfoque del nuevo institucionalismo

§§XQWHV\$UHOLPLQDUHV

8 QD YH TXH HQ QRV apartados precedentes se han plasmado los enfoques del estudio de las políticas públicas y de las relaciones intergubernamentales, en este capítulo se presentarán las bases conceptuales del nuevo institucionalismo, y un esbozo de la corriente de la nueva administración pública.

El primer tema, bajo el razonamiento de que no existe un marco organizacional eficiente si éste no se encuentra estructurado en cuadros de dirección y de operación técnica y profesional previamente preparados; y el segundo, con base en que no existe un campo profesional ni disciplinario de la administración pública si éste no centra su atención en servir mejor a la sociedad a partir del concepto de equidad social, y el mejor diseño e implantación de políticas públicas.

Para el institucionalismo renovado y para la nueva administración pública de nada sirve que una institución cuente, entre otros elementos, con equipamiento sofisticado, con condiciones extraordinarias de trabajo, con mecanismos de participación laborales, con una acertada estructura normativa-funcional, y con una

definición clara de reforma administrativa y de diseño de opciones de políticas, sino existen cuadros directivos profesionales de la gestión pública.¹

Para esas dos escuelas la calificación y cualificación de los recursos humanos, el marco organizacional, la vocación de servicio y el sentido de pertenencia a la agencia, entre otros elementos, son la mayor fortaleza de una institución.²

Para la nueva administración pública una de sus bases centrales es la de tratar con equidad a los ciudadanos, pues la equidad social supone y exalta la igualdad en los servicios de gobierno; así como la responsabilidad de los administradores públicos en las decisiones y el cumplimiento del programa público. En síntesis, la equidad social en la nueva administración pública impone que el estudio y la formación de los administradores públicos debe ser interdisciplinaria, aplicada, de índole práctica y teóricamente sólida.³

El compromiso de la nueva administración pública para con la equidad social, implica un gobierno administrativo o ejecutivo fuerte, con sus respectivos contrapesos, pero fuerte en el sentido de que lo que ofrece al público ciudadano es cumplible en términos de compromiso social y de responsabilidad pública. La nueva administración no sólo trata de cumplir sus deberes administrativos en la forma más eficiente y económica, también debe influir y participar en la ejecución de políticas que mejoren en forma más general la calidad de vida de los gobernados.

¹ Para un estudio sobre la reforma administrativa en México, concebida ésta como un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental, véase Alejandro Carrillo, "La reforma administrativa en México", en José Juan Sánchez, *Administración pública y reforma del Estado en México*. México, LQD3998, p. 156.

² Un análisis sobre la importancia del servicio público profesionalizado en México y su imperativo "institucional" se encuentra en Ricardo Uvalle y Marcela Bravo, *Visión multidimensional del servicio público*. México, Plaza y Valdés, XQDP1999, pp. 39-61.

³ Confróntese George Frederickson, *Nueva administración pública*. México, QRPDeditores, 1983, p. 19. Ese autor afirma en cuanto a la nueva administración pública que "es arriesgado ponerle a algo el letrero de 'nuevo' (...) el riesgo se duplica cuando la novedad se atribuye a ideas, pensamientos, conceptos, paradigmas, teorías (...) La novedad estriba en la forma en que se ha realizado el tejido, no forzosamente en los hilos que en él se emplean (...) la novedad reside en los argumentos sobre el mejor uso que puede darse a la tela, por escueta que ésta sea". En otra parte de ese trabajo se señala que "lo novedoso de la nueva administración pública proviene directamente de los valores que orientaron la administración pública tradicional (...) la nueva administración pública avanza lógicamente de las nuevas aportaciones del conocimiento en las ciencias sociales y el enfoque de éstas sobre problemas públicos".

La nueva administración pública destaca los propósitos sociales de la institución por encima del bienestar de ésta; es decir, primero los burócratas atienden a la sociedad, y sólo hasta después se busca que la gerencia o bien el organismo público atienda sus necesidades. Primero el público ciudadano y después la burocracia, primero el gobernado y después el tomador de decisiones. Pues la equidad que supone la nueva administración pública también significa la participación de la sociedad en la agenda pública: en todo caso, el responsable es el gobernante no el gobernado.

Por otro lado, uno de los elementos centrales de la vertiente del nuevo institucionalismo es, sobre todo, el análisis de la estabilidad y el cambio institucional, con el enfoque de la teoría organizacional y el papel de las instituciones en un contexto político –a partir de la modificación en las reglas, en las normas, en las tradiciones y en los ambientes de estructuras públicas.⁴

El cambio institucional es el producto del ajuste de reglas, complementado con un análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, mismos que se pueden manifestar a partir de dos procesos diferenciados: el primero de orden agregativo, y el segundo de orden integrativo.⁵ Se parte de la base de que el enfoque del nuevo institucionalismo dota de herramientas sustantivas para interpretar y analizar a las organizaciones en coyunturas de cambio con estabilidad, y a partir de la reestructuración de las arenas de poder y de negociación. Dos asuntos centrales de cualquier análisis institucional se basan en los siguientes factores: 1) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento organizacional; y 2) cómo explicar el proceso mediante el cual las instituciones surgen o cambian.⁶

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, el propósito de los estudios políticos y administrativos se refiere a analizar los mecanismos de formación de consenso y la generación

⁴ Confróntese James March, y Johan Olsen, El redescubrimiento de las instituciones, La base organizativa de la política, Estudio introductorio de Rodolfo Vergara. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 75-76.

⁵ De conformidad con March y Olsen, “los procesos agregativos consisten en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras necesidades (...), los procesos integrativos son aquéllos en los que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos”. Véase *Ibid.*, pp. 199-211.

de propósitos colectivos. Bajo esta óptica, los actores no siempre son cooperativos o actúan con intercambios de información, sino ciudadanos que comparten concepciones específicas de la realidad e interactúan dentro de espacios institucionalizados de la actividad política. Por ello, la unidad de análisis de la vertiente institucional no es el individuo y sus preferencias, más bien, el conjunto de reglas, normas y tradiciones que se presentan en las distintas organizaciones que conforman el sistema político-administrativo.

Con base en los párrafos precedentes en este capítulo se presentarán las bases generales del estudio de la nueva administración pública, en el terreno de la equidad social. Lo anterior con el propósito de sentar las bases del nuevo institucionalismo, y revisar las principales categorías, elementos y herramientas teóricas de este enfoque, bajo el esquema de sus tres principales escuelas: la histórica, la económica y la sociológica.

/DQXHYDDGPLQLVWUDFLyQS~EOLFD

La nueva administración pública surge como un enfoque que busca la revisión y renovación de los conceptos de administración y gestión públicas, en el marco de sociedades modernas, en donde el ejercicio de las democracias liberales es una constante. La administración pública, en todo caso, encontró su máxima expansión y legitimación durante el apogeo del Estado de bienestar.⁷ En ese entonces, la administración pública todo lo abarcaba: los servicios públicos, los productos, las empresas estatales, las decisiones de política económica, la regulación del mercado, las decisiones sobre apertura democrática y, en fin, regulaba prácticamente toda la actividad de la sociedad y al mercado mismo.

A partir de la era de un mundo globalizado y sin fronteras comerciales, el viejo paradigma de la soberanía estatal se ha visto fragmentado y, en el mejor de los casos, esa administración

⁶ Tomado de Peter Hall y Rosemary Taylor, “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en Víctor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.), La revista conmemorativa del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1999, pp. 15-51.

pública que ya no respondía eficientemente en los nuevos esquemas, pensó necesaria la búsqueda de nuevos referentes, soluciones y conceptos para continuar su marcha como un instrumento decisivo de gobernabilidad y eficacia administrativa, y no sólo de búsqueda del bienestar público, a costa de los déficits gubernamentales.⁸

Esa administración pública en crisis se centró en la manera de establecer la constitucionalidad del ejercicio gubernamental; es decir, en cómo administrar a las organizaciones públicas eficaz y honestamente en el marco de la legalidad; y, presumiblemente, sirviendo al interés público. Ese punto de partida era, en consecuencia, fundamentalmente institucional, normativo y estático: básicamente era una conceptualización de la responsabilidad moral y política, pensada en términos jerárquicos y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas con respecto a la autoridad que ejercía el control gubernamental.⁹

Por ello es que la discrecionalidad administrativa del Estado significaba un papel central, ya que la administración pública se ejercía con el poder y control político y, por otro lado, con las medidas de gobierno a través de la administración pública. Ello significó que la participación de la sociedad y de otros organismos eran menores, pues el Estado todo lo abarcaba. La omnipresencia de los valores descriptivos ponía en evidencia la construcción de sistemas políticos democráticos: el Estado, el poder político y público eran los protagonistas y hacedores de políticas.

Con la nueva participación de otros actores en el espectro político y administrativo, surgidos de nuevas relaciones de poder y de intercambios cooperativos entre instituciones viejas y nuevas –y aún más, en procesos de transición–, se ha buscado rediseñar el gobierno

⁷ Diversos trabajos sobre “el proyecto de la nueva administración pública” se encuentran en “Ensayos sobre la nueva administración pública”, Revista de Administración Pública. México, LQD, núm. 91, 1996, 206 pp.

⁸ En todo caso, para algunos autores, la administración pública ha sufrido desde la década de los sesenta una revisión conceptual y, a la vez, una crisis de identidad; a tal grado que la administración pública, en palabras de Ostrom, “justificaba todo a la luz del ambiguo y manipulable concepto de bienestar público”. Véase Juan de Dios Pineda y José Juan Sánchez (coords.), La revista conmemorativa del Colegio, “El estado del arte de la administración pública”. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración, 1999, 157 pp.

⁹ Véase Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva administración pública. Madrid, Alianza, 1997, pp. 17-21. Confróntese en lo referente al estudio sobre los orígenes de la administración pública y sus dos pilares centrales: por un lado, la parte normativa y legalista del derecho, así como del poder atribuido a las ciencias políticas; y por el otro, las ciencias de gestión empresarial.

y por ello la búsqueda de nuevos enfoques que permitieran hacer vigente a la administración pública, a la luz de una nueva revisión y conceptualización. De ahí que emerge desde el trabajo académico y de la investigación –lo que en países desarrollados ya ha sido consolidado– la propuesta de la nueva administración pública.

La nueva administración pública, por definición, se centra en la revisión de los otrora esquemas de la administración pública, pero bajo el contexto de sociedades modernas; en las que el dinamismo público, la participación ascendente de organizaciones no gubernamentales y la nueva coyuntura del ejercicio democrático –en el marco de transiciones políticas, es una constante antes no estudiada. La nueva administración pública analiza categorías antes impensadas por los teóricos de la administración pública, porque simplemente no existían las condiciones históricas y el trabajo administrativo que ahora se demanda desde la misma sociedad, más politizada y más organizada.

Más aún: es evidente que, en la historia, los diversos enfoques de aproximación a la administración pública han respondido a la necesidad de resaltar una faceta del objeto de estudio, pues en cada momento de la historia del pensamiento –y en la acumulación incremental de saberes disciplinares–, se arman nuevas propuestas de aproximación a la realidad: ello es la esencia de las ciencias sociales.

La nueva administración pública no es novedosa en el sentido de que desaprovecha los viejos esquemas, sino porque se apoya en ellos para explicar y enriquecer las nuevas realidades. Se debe recordar que lo nuevo no significa, en la mayoría de los casos, que se deja atrás el pasado por ser un lastre, sino simplemente porque es un afán del investigador usar otros miradores para interpretar las nuevas relaciones entre sociedad y poder público.

De ahí que se explique que en el momento de la instauración del Estado-nación y su prolongación al Estado social de derecho, la administración pública se entendió materialmente de conformidad con la personalidad jurídica; y después, con las transformaciones y ampliación de las funciones del Estado, la administración pública se definió por su existencia material, pero también por las misiones que tenía encomendadas. En la actualidad, con el redimensionamiento del Estado, con la instauración de democracias liberales, los estudios de la administración pública se enriquecen con enfoques diversos, como las perspectivas de

gestión pública desde los miradores de las ciencias económicas, sociológicas, y también desde el derecho y la ciencia política, atendiendo contenidos de las ciencias administrativas.¹⁰

Esta nueva revisión disciplinaria estudia fenómenos del poder desde marcos de gobernabilidad política; de ahí que se analice el papel de las organizaciones posburocráticas en las sociedades avanzadas; por ello también las propuestas del enfoque del nuevo institucionalismo, del análisis de políticas y de las relaciones intergubernamentales, —estos dos últimos tópicos abordados en los capítulos precedentes. Y también por ello que hayan surgido estudios novedosos como la gerencia pública y los modelos de administración estratégica y nueva gestión pública en organizaciones gubernamentales.¹¹

En las condiciones actuales es necesario que se manifieste en los servidores gubernamentales la vocación para interpretar los nuevos procesos sociales desde la lógica público-administrativa y política, pues es menester que las organizaciones públicas se fundamenten en la importancia de la dimensión política. Ello es precisamente el campo de estudio de la nueva administración pública: mayor eficiencia, flexibilidad en las estructuras burocráticas, y mejor y mayor atención al gobernado, o bien, en términos de gerencia, al público ciudadano: al cliente —siempre con derechos políticos— que es el soberano en un Estado democrático. La nueva administración pública, entonces, es el resultado de la revisión de los enfoques pasados, la discusión de su vigencia y en su caso la actualización; así como el ensayo de formas administrativas que permitan eficientar el trabajo gubernamental, en sociedades dinámicas y en coyunturas de cambio.

En términos de gestión, la nueva administración pública suma los valores de la administración pública, en cuanto a la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios públicos y del Estado, enriqueciéndolos con el concepto de equidad. En otras palabras, además de responder a las preguntas de cómo se puede ofrecer más y mejores servicios con los recursos disponibles —en términos de eficiencia—, así como atender la interrogante sobre cómo mantener el nivel óptimo de servicios —en términos de economía—, la nueva administración pública también atiende la disyuntiva sobre si acaso los servicios

¹⁰ Ibid., p. 19.

¹¹ Véase David Arellano, “De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas” en Juan de Dios Pineda y José Juan Sánchez (coords.), *La revista...*, op. cit., pp. 35-47.

gubernamentales fomentan la equidad social.

La equidad social es una expresión que abarca un conjunto de preferencias de valores, de diseño organizacional y de estilo administrativo: la equidad social exalta la igualdad en los servicios de gobierno, y propugna la responsabilidad ética y profesional de los administradores gubernamentales en las decisiones y en el cumplimiento de los programas públicos. Este valor pone énfasis en el cambio de la conducción de los asuntos gubernamentales, ahora más transparentes, ahora más profesionalizados, ahora bajo el tamiz de la rendición de cuentas.

La equidad social insiste en la ductilidad, en la racionalidad, en el binomio cliente-prestador de servicios, así como en los modelos posburocráticos, de cambio institucional, y en el giro del paradigma sobre la función pública: el de ofrecer al gobernado la mayor atención, aún antes que a los intereses de las propias organizaciones públicas. La equidad social significa y pondera que el estudio y la formación de los administradores públicos debe ser profesional, interdisciplinaria, aplicada, con un estigma práctico y teóricamente sólida. En síntesis, uno de los puntos centrales de la nueva administración pública es tratar con equidad a los ciudadanos, desempeñar con valores éticos las tareas de la administración, y también con responsabilidad pública.¹²

El compromiso de la nueva administración pública para con la equidad social, implica un gobierno administrativo o ejecutivo fuerte, con sus respectivos contrapesos, pero fuerte en el sentido de que lo que ofrece al público ciudadano es cumplible en términos de compromiso social y de responsabilidad pública. La nueva administración pública no sólo trata de cumplir sus deberes legislativos, ejecutivos y judiciales en la forma más eficiente y económica, también en influir y participar en la ejecución de políticas que mejoren en forma más general la calidad de vida de los gobernados.

La nueva administración pública destaca los propósitos sociales del organismo por encima del bienestar institucional. En este plano, primero los burócratas “sirven” a la sociedad, y sólo hasta después se busca que la gerencia o bien la institución pública atiendan sus necesidades: primero el público ciudadano y después la alta burocracia; primero el gobernado y después el tomador de decisiones. La equidad que supone la nueva administración pública también significa la participación de la sociedad en la agenda pública. El resultado es el cambio

de principios en la administración y los administradores para servir profesionalmente a la sociedad, y no que la sociedad esté atenta o a la expectativa de lo que la administración le otorga.

(OQXHYRLQVWLWXFLRQDOLVPR

Racionalidad y decisión organizacional

En esta sección se tratarán los términos de racionalidad y decisión organizacional, pues es imprescindible hablar de éstos en el marco del nuevo institucionalismo. Este repaso se hará a la luz de los apuntes de Herbert Simon, James March y Johan Olsen. El trabajo de March¹³ sobre teoría organizacional está orientado a poner en juicio el concepto de racionalidad como explicación unívoca del comportamiento organizacional desde dos etapas evolutivas: la primera a partir del concepto de satisfacción y racionalidad limitada; y la segunda a partir de las nociones de temporalidad, preferencias y ambigüedad organizacional.

La primera etapa cuestiona el paradigma racional que dominaba en los años cincuenta a la disciplina de la administración pública.¹⁴ Herbert Simon argumenta que los seres humanos no buscan optimizar sus decisiones organizacionales, debido a dos razones: primero, porque la capacidad cognoscitiva de los individuos es limitada, ya que no son capaces de captar y procesar la información derivada del problema que enfrentan; y segundo, porque las decisiones organizacionales generalmente se toman bajo restricciones presupuestales y de tiempo, lo que también hace imposible la optimización o la racionalidad total a la hora de decidir. En consecuencia, concluye Simon, el modelo racional de toma de decisiones que tiene como propósitos la optimización de los recursos es irreal, por la insuficiencia de recursos y de información que se presenta en las instituciones.¹⁵

Simon propone un modelo alternativo en la toma de decisiones organizacionales, denominado modelo de racionalidad limitada. Este modelo se basa en la percepción de que los

¹² Confróntese George Frederickson, *Nueva administración...*, op. cit., p. 21.

que toman las decisiones no pretenden “optimizar al máximo” los recursos organizacionales, más bien encuentran cursos de acción que les “proporcionan resultados aceptables” y mediante los cuales cubren los propósitos institucionales.

Por ello el modelo de racionalidad limitada no pretende decidir con información completa, sino asume que las preferencias son estables y que el tomador de decisiones las conoce.¹⁶ De ahí el matiz de percepciones entre racionalismo y racionalismo limitado, siendo éste en donde encuentra expresión el nuevo institucionalismo.

Una aportación adicional de Simon y March consiste en identificar el mecanismo mediante el que se distribuye la atención organizacional entre las distintas subunidades administrativas, de parte de la oficina central que es en donde se toman las decisiones. Se argumenta que las organizaciones realizan una distinción radical entre desempeño satisfactorio y no satisfactorio, pues es un asunto que está fuera de toda ambigüedad. Por ello la atención de las organizaciones se concentra en aquellas subunidades cuyo desempeño es calificado como no adecuado, es decir, que no cumple con los propósitos sustantivos de la organización.

La segunda etapa se refiere a la propuesta planteada en la década de los setenta, misma que alienta un modelo alternativo para analizar el proceso de toma de decisiones en las instituciones. Éste se refiere a considerar el contexto de los problemas y soluciones en las instancias decisoras de la organización como el factor más importante. Por ello se afirma que cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es asignada una respuesta ya existente o bien, una solución de la que los decisores ya tienen experiencia: así algunos problemas son resueltos, otros parcialmente y algunos más no son resueltos, por lo que están en espera de que vuelvan a la agenda de decisiones bajo otro contexto.

El concepto de racionalidad en el ámbito del comportamiento organizacional, deforma, de manera fundamental, la comprensión de los procesos de toma de decisiones en las

¹³ Véase James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento...*, op. cit., p. 10.

¹⁴ Recordemos que el paradigma racional centra su atención en el hecho de que en las instituciones el individuo juega un papel fundamental en la toma de decisiones. Y estas decisiones se basan en una suma de intercambios en donde las condiciones son ideales, en donde siempre se decide con base en la actitud racional de los individuos, en un ambiente de certidumbre, pues el enfoque del modelo racional considera que el hombre siempre maximiza beneficios y reduce costos.

¹⁵ Véase Herbert Simon, *El comportamiento administrativo*. Madrid, Aguilar, 1964, pp. 55-75.

organizaciones, en virtud de que en muchas ocasiones el concepto de preferencia no es compatible con la evidencia sobre el comportamiento organizacional, pues las preferencias muestran claros rasgos de ambigüedad.

Además de que es poco factible aceptar el modelo racional, teórica y empíricamente, por el hecho de que las preferencias no son estables, consistentes y precisas, pues el proceso de decisión de los individuos es, en la mayoría de los casos, subjetivo: de ahí la importancia del concepto de racionalidad limitada. Se puede afirmar que los estudios del modelo racional explican deficientemente la vida organizacional porque no atienden con claridad el amplio margen de ambigüedad que existe en las preferencias de individuos y organizaciones.

Líneas centrales del nuevo institucionalismo

Hablar sobre el neoinstitucionalismo¹⁷ significa considerar, de entrada, que las instituciones reducen la incertidumbre porque inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional cotidiana. También, forman lineamientos para la interacción humana, a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional. De ahí que el estudio de esta vertiente administrativa y en consecuencia las propuestas de March y Olsen sobre esta rama, sean recogidas con ánimo por los estudiosos en la materia:

En momentos en que la ciencia política anglosajona se encuentra dominada por el paradigma racional, y sus exitosas teorías sobre el comportamiento político inspiradas en el pensamiento microeconómico como la elección racional y la elección pública, los trabajos de March y Olsen deben entenderse como una exploración de la utilidad del concepto

¹⁶ Cabe señalar que el modelo de racionalidad limitada es la base sobre la que Simon y Olsen diseñan su análisis organizacional, pues aunque ese modelo no signifique totalmente un paradigma diferente del modelo racional clásico, sí introduce elementos novedosos en el estudio de la toma de decisiones. Para esos autores la escasez de recursos organizacionales incorpora el concepto de atención organizacional, como la habilidad que tiene las instancias inteligentes para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales.

de racionalidad para explicar la política (...) La ciencia política contemporánea se ha concentrado en analizar y explicar cierto tipo de fenómenos políticos: aquellos relacionados con negociaciones, intercambios y enfrentamientos entre actores políticos. Sin embargo, ha descuidado otra dimensión de la política que no cabe dentro de los modelos racionales: la dimensión institucional. [Pues] desde la perspectiva institucional el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y creación de metas colectivas en sociedad. En esta concepción de la política, los actores no son permanentemente enemigos o aliados, sino, más bien, ciudadanos que comparten concepciones específicas del mundo, crean identidades colectivas e interactúan dentro de espacios institucionalizados de actividad público-política.¹⁸

Para March y Olsen la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político, pues el modelo racional explica deficientemente la conducta organizacional porque no reconoce el amplio margen de ambigüedad que existen en las preferencias del individuo y las organizaciones.¹⁹ Este conglomerado interdependiente de normas, reglas, prácticas informales y formales, usos y tradiciones en las organizaciones es conocido como marco institucional.²⁰

Este enfoque teórico ha surgido en el debate académico y en su aplicación a las organizaciones durante los últimos veinte años propiamente, como una reacción en contra del éxito del enfoque racional, pues básicamente los modelos racionales prestan poca atención al contexto en el que se mueven los agentes gubernamentales. En cambio, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales –políticos, sociales y económicos–, dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones.

Para el nuevo institucionalismo, cada organización desarrolla características propias

¹⁷ El estudio del nuevo institucionalismo presenta tres contextos institucionales, como serían políticos, sociales y económicos, véase James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento...*, op. cit., p. 10.

que la diferencian de otras, siendo estas diferencias el factor más importante a considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. El propósito del nuevo institucionalismo es analizar los procesos mediante los que las instituciones desarrollan sus rasgos típicos, así como describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la organización. Con todo, el enfoque del nuevo institucionalismo no se constituye como un cuerpo unificado de categorías y herramientas teóricas, más bien se concibe como un cuerpo de tres enfoques analíticos diferenciados, y con diverso origen: cada uno de ellos autodenominado como nuevo institucionalismo. Esas tres escuelas de pensamiento serían: el institucionalismo histórico-político, el institucionalismo de la elección, y la escuela del institucionalismo sociológico.²¹

No obstante, existen tipologías para clasificar los estudios del nuevo institucionalismo, se puede considerar que la diferencia más importante entre las corrientes consiste en una distinta concepción de la utilidad y los alcances del concepto de racionalidad, para explicar el comportamiento de los individuos en el marco de las organizaciones. Esos enfoques se han desarrollado como reacción a las perspectivas conductistas que tuvieron gran influencia durante las décadas de los cincuenta a los setenta, mismas que buscaron explicar el papel que las instituciones juegan en la determinación de resultados de las políticas gubernamentales.

Al respecto, más adelante se presenta un panorama de la génesis de cada una de esas escuelas, y las características que las hacen diferentes, en atención a los problemas políticos y sociales. Se muestran las fortalezas y las debilidades analíticas de cada una, estudiando la postura de cada escuela con respecto a dos aspectos fundamentales que conlleva el análisis institucional: 1) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento institucional; y 2) cómo explicar el proceso mediante el que las instituciones surgen o

¹⁸ Tomado de Rodolfo Vergara, "Estudio Introdutorio", en March y Olsen, *El redescubrimiento...*, op. cit., p. 9. Se puede observar que March y Olsen cuestionan la falta de utilidad del paradigma racional para explicar el fenómeno organizacional, por ello se explica su propuesta de cuestionar el concepto de racionalidad como referencia única del comportamiento organizacional, pues no se debe de considerar al individuo como un ser aislado y sin fricciones en los contextos laborales.

cambian.

El nuevo institucionalismo es una teoría que explica la estabilidad en los procesos sociales, a partir del conocimiento de las reglas y de su contexto organizacional; y también deriva del hecho de que no considera a los agentes como personas autónomas e independientes, pues siempre están sujetos a una serie de transacciones en las que se manifiestan relaciones de poder, no por atributo sencillamente sino por elementos de transacción.²²

El nuevo institucionalismo explica la estabilidad en los procesos sociales a partir de dos ideas: a) las organizaciones sólo cambian de manera incremental y concatenada; y b) las normas y reglas en las instituciones influyen de forma determinante sobre el comportamiento de los individuos. Aunque reconoce la posibilidad de la convención y el contrato como una vía de cambio institucional, por actores que pueden llegar a ser protagónicos en momentos claves del desarrollo institucional.

Como las instituciones cambian de manera incremental, también es convencional que los actores pueden cambiar su comportamiento en el mismo contexto organizacional de manera incremental, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos y concatenados.²³

El nuevo institucionalismo –en cualquiera de sus tres campos de estudio: el económico, el histórico-político y el sociológico, identifica la relación entre institución y ambiente, como origen de todo cambio organizacional. El ambiente está formado por organizaciones diversas, internas y externas; y de hombres con intereses y en interdependencia en el mismo contexto organizacional; y en el que se consideran como elementos rectores las tradiciones y las reglas.

¹⁹ En otras palabras, se está hablando de la racionalidad limitada, término acuñado por Herbert Simon en sus estudios sobre el papel y comportamiento de los agentes en las organizaciones; y en los referentes al estudio de la elección racional, partiendo de la propuesta de que el agente de manera común no opta por lo más racional, sino por aquella decisión que le ofrece satisfacción.

²⁰ James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento...*, op. cit., pp. 41-91.

²¹ Para Rodolfo Vergara, en la concepción disciplinaria tradicional, existen tres nuevos institucionalismos: en la economía, en la sociología y en la ciencia política. Hall y Taylor proponen cuatro subdivisiones: el nuevo institucionalismo en la historia comparada, el nuevo institucionalismo

Los conceptos de estabilidad y cambio institucional ²⁴

Para el nuevo institucionalismo económico, la estabilidad es resultado de la obediencia al conglomerado de normas que regulan la actividad económica.²⁵ Estas reglas pueden ser de dos tipos: formales o informales –su obediencia está garantizada debido a la amenaza de sanciones para quienes las transgredan. Al mismo tiempo porque son producto del acuerdo, del arreglo organizacional.²⁶

El cambio institucional consiste en ajustes marginales a esos conjuntos de reglas y a sus mecanismos de sanción.²⁷ Los agentes del cambio son los individuos y la organización que intentan maximizar sus preferencias, a partir del conjunto de incentivos que existe en los arreglos institucionales.

Para North, el principal motor del cambio son las variaciones en los precios relativos, en virtud de que un cambio en esos indicadores crea un nuevo conjunto de incentivos para individuos y organizaciones, los cuales reaccionan intentando manipular las reglas institucionales de acuerdo con sus intereses en las nuevas circunstancias.²⁸ Es por ello que el cambio siempre es incremental. Las distintas organizaciones negocian sucesivos ajustes a las reglas, de acuerdo con sus intereses; no obstante que ninguno de esos ajustes modifique radicalmente la naturaleza del arreglo institucional.²⁹

De conformidad con los argumentos de North, el cambio en las instituciones obedece a patrones racionales relativamente convencionales: actores racionales que intentan maximizar sus preferencias, respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modificaran algunos de los acuerdos. Estos actores son, además, capaces de movilizar recursos para luchar por las modificaciones que a ellos les resultan

racionalista, el nuevo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo sociológico. Scott utiliza una clasificación diseñada a partir de los diferentes mecanismos por medio de los cuales las instituciones influyen sobre la conducta de los individuos; en esta clasificación el nuevo institucionalismo se divide en tres corrientes: regulativo, normativo y cognitivo. *Ibid.*, p. 17.

²² Véase Michel Crozier, y Erhard Friedber, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México, Alianza Editorial, 1990, pp. 70-73.

más convenientes.³⁰

Esta concepción del cambio institucional sugiere una evolución hacia arreglos institucionales eficaces; sin embargo, North señala que los mercados son imperfectos, la información incompleta y los costos de transacción elevados, lo que ocasiona una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional. En estas circunstancias, los actores recurren a ideologías, teoría y modelos determinados históricamente para tratar de interpretar la realidad. De tal forma que al final tenemos actores racionales atrapados en circunstancias definidas históricamente, con construcciones mentales subjetivas, quienes al actuar modifican de manera paulatina su contexto institucional.³¹

El nuevo institucionalismo sociológico se distingue por su énfasis en la trascendencia de los procesos cognoscitivos de los individuos. El comportamiento de los miembros de una institución se explica con base en los procesos de adquisición de conocimientos de organizaciones e individuos. Las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso histórico, de fenómenos culturales, y constituyen el marco de referencia con el que los agentes interpretan y explican el mundo que los rodea. De ahí que la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan.

El nuevo institucionalismo sociológico no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con cierto éxito las prácticas institucionales; por el contrario, esta escuela concibe a organizaciones e individuos como actores relativamente pasivos, mismos que son capaces de adaptarse de manera eficaz a cambios en el contexto organizacional; sin embargo, con poca capacidad para influir en éste.

²³ Véase Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 13-15.

²⁴ En este apartado se retoma el análisis de Rodolfo Vergara, sobre las tres vertientes del nuevo institucionalismo, véase “Estudio Introductorio”, en March y Olsen, *El redescubrimiento...*, op. cit., pp. 19-24.

²⁵ Para José Ayala, “las instituciones son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema. Las instituciones constituyen el cemento que organiza y unifica al sistema económico; son las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema”. Véase José Ayala, *Límites del mercado, límites del Estado*. México, LQD\$992, pp. 50-93.

Si es verdad que el nuevo institucionalismo sociológico concibe al cambio institucional como respuesta de la interacción entre organización y medio ambiente, también es cierto que para esa escuela el cambio es un proceso evolutivo pausado, ya que se parte del supuesto de que un medio ambiente organizacional se va transformando con cierta lentitud. Bajo esas condiciones, el cambio institucional es una lenta evolución de las tradiciones y valores que nadie puede pronosticar ni controlar.

El nuevo institucionalismo histórico-político, por otro lado, está concebido a partir de los conceptos organizacionales, explicando los mecanismos con los cuales los hombres y las organizaciones toman decisiones, en el marco de una serie de incentivos, zonas de incertidumbre, y de relaciones de poder. En otras palabras, la vertiente del neoinstitucionalismo histórico-político parte de contextos organizacionales con relaciones intensas de los agentes, de la maximización de beneficios y del entendimiento de que zonas de intercambio son también arenas en las que se llevan a cabo las relaciones de poder, intercambio de intereses, enmarcados en reglas y tradiciones.

Las tres versiones del nuevo institucionalismo se diferencian según el nivel de racionalidad que atribuyen a sus actores. La vertiente económica del nuevo institucionalismo presupone la existencia de elementos culturales en la construcción del marco institucional, pero deja de lado la concepción de que el comportamiento de individuos y organizaciones está totalmente determinado por la cultura y las relaciones intrasociales.

²⁶ El neoinstitucionalismo económico, asimismo, ha enfatizado la atención sobre el hecho de que la producción no sólo significa la transformación física de insumos y la producción de bienes, sino también la transferencia de los derechos de propiedad entre los dueños de los recursos, las mercancías y los trabajadores. Véase José Juan Sánchez, *Administración pública...*, op. cit., p. 67.

²⁷ El cambio institucional es un elemento central para transitar hacia un modelo de desarrollo económico que identifica las potencialidades y limitaciones de los diferentes niveles organizacionales. Véase Basilio Verduzco y Antonio Sánchez, "Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local", en *Gestión y Política Pública*. México, FLGH2000, pp. 78-96.

²⁸ Douglas North, *Instituciones, cambio institucional...*, op. cit., pp. 44-53.

²⁹ La teoría de las instituciones de Douglas North está "edificada partiendo de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación. Cuando se combinan esas teorías podemos entender por qué existen las instituciones y qué papel desempeñan en el funcionamiento de las sociedades, y si se agrega una teoría de la producción podremos analizar las funciones de las instituciones en el desempeño de las economías". Ibid.

El nuevo institucionalismo sociológico rechaza la posibilidad de que existan actores racionales y concibe a las organizaciones como construcciones culturales, concentrando su argumentación en los procesos de adaptación y promoción de las instituciones y sus contextos organizacionales.

El neoinstitucionalismo histórico-político, como elemento intermedio de las tres vertientes, supone a las instituciones como conglomerados de reglas y tradiciones que tienen su punto de partida en las rutinas organizacionales; de ahí que los actores las asuman porque representan mecanismos eficaces para modelar la realidad y coadyuvar en los procesos de elecciones que lleven a resultados óptimos.³²

/DVWUHVHVFXHODVGH
QXHYRIVMFLRQIPR

Si bien es cierto, tal y como se ha señalado líneas arriba, que el rasgo más distintivo del nuevo institucionalismo es que no constituye un cuerpo unificado de pensamiento, éste se debe a que en los últimos 20 años han aparecido al menos tres enfoques analíticos disciplinarios diferentes, cada uno de ellos autodenominado como “nuevo institucionalismo”.

Con todo, las propuestas han logrado madurar la estructura de esta línea de pensamiento institucionalista. Es común identificar que esas tres escuelas del pensamiento —el histórico, el de la elección racional y el nuevo institucionalismo sociológico—³³ se desarrollaron contra la reacción a las perspectivas conductistas organizacionales que tuvieron predominio en las décadas de los sesenta y setenta del siglo [], mismas que han buscado hacer nítido el papel que las instituciones juegan en la determinación de los resultados políticos y sociales.

³⁰ Para María del Carmen Pardo “las reformas y cambios en los aparatos administrativos deben incluir como tarea prioritaria la consideración de la ciudadanía, de los usuarios de los servicios públicos. Esto quiere decir que al ciudadano no debe entenderse como administrado ni tampoco como cliente. La referencia en el primer caso esconde un tono paternalista y en el segundo, mercantilista”. Confróntese con María del Carmen Pardo, “La administración pública en tiempos de cambio político”, en la Revista de Administración Pública. México, LQDS997, pp. 103-118.

³¹ Douglas North, Instituciones, cambio institucional..., op. cit., pp. 51-53.

A continuación se presenta un repaso breve de la génesis de cada una de esas escuelas y las características que las hacen distintivas, en sus propuestas sobre los problemas sociales y políticos de las organizaciones. También se comparan las fortalezas y debilidades analíticas, con base en la manera en que interpretan la relación entre instituciones y comportamiento, y cómo explican el proceso mediante el que las instituciones se crean o cambian.

La escuela del institucionalismo histórico ³⁴

Esta escuela se desarrolló como respuesta a los enfoques grupales de la política y del estructural-funcionalismo que eran los que predominaban en la ciencia política en las décadas de los sesenta y setenta: se retomaron aspectos de ambas teorías para ir en busca de propuestas más consolidadas.

Los neoinstitucionalistas históricos fueron influenciados de los estructural-funcionalistas cuando entendieron a la política como un sistema de partes en interacción, pero rechazaron la tendencia a observar las formas sociales o culturales de los individuos como los parámetros que manipulan la operación del sistema. Entienden a la organización institucional de la política como el principal factor que delinea el comportamiento colectivo y que genera respuestas definitivas. Así, se pugna por un estructuralismo implícito en las instituciones de gobierno, en lugar del funcionalismo sustentado en añejas propuestas que observaban los resultados políticos como respuestas a las necesidades del sistema.

De la teoría de grupo, este tipo de neoinstitucionalistas acepta el argumento de que el conflicto entre camarillas, producido por la escasez de recursos, se centra en la política, pero a la vez, busca indagaciones para distinguir los resultados políticos y las desigualdades que señalan los resultados.

Esta escuela encontró tales explicaciones en la manera en que se intercambian conflictos entre las estructuras de las organizaciones políticas y económicas, al privilegiar ciertos intereses y descuidar otros. Estos nuevos institucionalistas asignan un alto significado a las instituciones políticas formales, así como al desarrollo de conceptos más amplios de cómo

y cuáles son las instituciones que trascienden.

El estructural-funcionalismo y las teorías del conflicto grupal tuvieron exponentes pluralistas y neo-marxistas. Durante los años 70's, mucho se debatió sobre el papel y, especialmente, en la influencia de estas corrientes en el desarrollo del institucionalismo histórico. En particular, el desarrollo de esta escuela permitió a muchos institucionalistas históricos mirar más cercanamente al Estado, y no verlo más como un agente neutral entre intereses en competencia, pero sí como un complejo de instituciones capaz de estructurar el carácter y los resultados de un conflicto grupal. Poco después, los analistas de esta escuela comenzaron por explorar cómo otras instituciones políticas y sociales, o del tipo de ellas asociado con el trabajo y el capital, podrían estructurar interacciones entre sí y generar trayectorias nacionales distintivas. Mucho de este trabajo consiste en un cruce comparativo de políticas públicas nacionales, resaltando típicamente el impacto de las instituciones políticas nacionales en las relaciones de estructura entre los legisladores, los intereses creados, el electorado y el poder judicial.³⁵

La mayor parte de los neoinstitucionalistas de esta corriente entienden a las instituciones como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política. Para ellos, las instituciones oscilan entre las reglas de un orden constitucional, o de los procesos operativos promedio de una burocracia, y los acuerdos que predominan el comportamiento entre las asociaciones formales.

Son cuatro las características que distinguen a esta escuela: por un lado, tienden a conceptualizar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual en segmentos amplios; segundo, enfatizan las asimetrías del poder relacionado con la operación y desarrollo de las instituciones; tercero, se inclinan por una perspectiva del desarrollo institucional que se caracteriza por la dependencia; y finalmente, se preocupan por integrar

³² Confróntese Anthony Giddens, *La constitución de la sociedad*. España, Amorrortu, 1995, pp. 78-82. Se recomienda, sobre todo, el apartado que se refiere al terreno sociológico.

³³ En esta sección se tratará la propuesta de clasificación de escuelas neoinstitucionalista a la luz del trabajo de Peter Hall y Rosemary Taylor, en Víctor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.), *La revista conmemorativa...*, op. cit., pp. 15-42. [Para fines prácticos, al abordar estas escuelas se aludirá invariablemente al neoinstitucionalismo como institucionalismo].

el análisis institucional con la contribución de otros factores que pueden ser revelados en resultados políticos.³⁶

En cuanto a la percepción de cómo las instituciones impactan el cumplimiento de los individuos, como asunto central de cualquier análisis neoinstitucional, se presentan dos propuestas: el enfoque del cálculo, y el enfoque cultural. Ambos muestran las diferencias de que cómo se comportan los actores, qué hacen las instituciones, y por qué las instituciones persisten en el transcurso del tiempo.

En respuesta a preguntas sobre cómo se comportan los actores, aquellos que adoptan el enfoque de cálculo se centraron en los aspectos del comportamiento humano que son instrumentales y que están basados en el cálculo estratégico. Suponen que los individuos buscan maximizar el cumplimiento de un conjunto de objetivos determinados por una función de preferencia específica, lo que lleva a comportarse estratégicamente; es decir, implica pulsar todas las opciones posibles para seleccionar aquellas que confieran el máximo beneficio. En general, los objetivos o preferencias del actor son dados exógenamente al análisis institucional.³⁷

Conforme a este enfoque, las instituciones afectan, sobre todo, el comportamiento, sobre la base de que los actores dan un mayor o menor grado de certidumbre a las organizaciones, pues éstas dan información relevante para el cumplimiento de mecanismos para los acuerdos, y también para las penalidades.

El punto central se refiere a que las instituciones impactan la acción individual al modificar las expectativas que un actor tiene sobre los cursos de acción que otros adoptan: por ello la interacción estratégica juega un papel trascendente en el análisis.

El enfoque cultural, por otro lado, pone énfasis en el grado en que el comportamiento no es un asunto completamente estratégico, pero sí es parte de una visión más global y universal del individuo. Esta escuela, sin negar que el comportamiento humano es racional o propositivo, observa hasta dónde los individuos cambian las rutinas establecidas o los patrones

³⁴ Esta escuela y la del nuevo institucionalismo político son escuelas complementarias o, en todo caso, se condicionan significativamente. Por ello, para fines de estas notas se toman como enfoques unificados, pues uno no se explica sin el otro por la afinidad de las categorías analizadas.

de comportamiento para lograr sus objetivos. El enfoque tiende a ver a los individuos como satisfactores, en lugar de maximizadores de utilidad, además de señalar hasta qué grado la elección de un curso de acción depende de la interpretación de una situación, en vez de un puro cálculo instrumental.

Los neoinstitucionalistas históricos son eclécticos en el sentido de que acuden a otros enfoques, con el propósito de especificar la relación entre la institución y la acción. Por ello se explican que las instituciones son resistentes al rediseño institucional, porque estructuran las propias elecciones sobre la reforma que el individuo pretenda promover.³⁸

Una segunda característica del análisis en el institucionalismo histórico se refiere al papel preponderante concedido al poder y a sus relaciones, de ahí que todos los estudios neoinstitucionales tiene un tratamiento central sobre ese tema, sobre todo, en la manera en que las instituciones distribuyen el poder entre los grupos sociales. Por ello, en vez de considerar escenarios predeterminados para reclutar a los individuos, los institucionalistas históricos son proclives a suponer que hay un mundo en el cual las organizaciones dan incentivos a los grupos para su acceso al proceso de toma de decisiones.

Esta corriente, por otro lado, está relacionada con una perspectiva del desarrollo histórico, a partir del concepto de causalidad social, en el sentido de que deja de lado el principio en que las fuerzas operativas generan resultados similares en las fuentes organizacionales. En cambio, favorecen la perspectiva de que el efecto de esas fuerzas será medido por los signos contextuales de una situación específica, naturalmente institucional. Por ello, las organizaciones son tomadas como elementos relativamente persistentes del panorama histórico, y como uno de los factores centrales que llevan al desarrollo histórico mediante un conjunto de rutas incrementales; en periodos de continuidad, pero puntualizados por coyunturas críticas cuando un cambio institucional se realiza.

Si bien los institucionalistas históricos otorgan una importante atención al papel de las instituciones en la vida política, pocas veces insisten en que las organizaciones son la única

³⁵ Peter Hall y Rosemary Taylor, en Víctor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.), *La revista conmemorativa...*, op. cit., p. 17.

fuerza causal en la política. Pretenden centrar a las organizaciones en una cadena causal que incorpora un papel relativo a otros factores, especialmente en términos de desarrollo político y de difusión de ideas. Como eje central, estos institucionalistas dan por sentado que el mundo es más complejo que el mundo de preferencias e instituciones, a menudo postulado por los institucionalistas de la elección racional.

La escuela del institucionalismo de la elección racional ³⁹

Esta escuela en su desarrollo tomó herramientas analíticas de la economía de la organización, que destaca la trascendencia de los derechos de propiedad, la solicitud de arrendamientos y los costos de transacción a la operación y desarrollo de las instituciones. Lo anterior, aparejado a la idea de que en el desarrollo de una forma particular de organización, este institucionalismo puede ser explicado como resultado de un esfuerzo por reducir los costos de transacción en el cumplimiento de una actividad, sin respaldo preponderante de la institución.⁴⁰

El institucionalismo de la elección racional, al igual que las otras escuelas, posee un debate interno en sus categorías. Con todo, son cuatro las características más relevantes de este enfoque. En la primera, se comenta que los institucionalistas de la elección racional usan un conjunto de suposiciones de comportamiento. Tal y como los economistas clásicos, sus modelos se centran en grandes postulados con números limitados de variables; de ahí que la sentencia de las suposiciones son su fundamento central. Parten del hecho de que los actores predominantes han fijado sus preferencias –adaptadas a condiciones precisas bajo el principio de transitividad–, y que bajo su comportamiento buscan maximizar el cumplimiento de las preferencias. De una manera estratégica suponen la aplicación de un cálculo dimensional. Para esos institucionalistas el asunto central es minimizar incertidumbre y maximizar resultados.

³⁶ Ibid., p. 18.

³⁷ Ibid., p. 19.

El segundo rasgo se refiere a que esta escuela tiene una imagen muy particular de la política, la percibe como una serie de dilemas de la acción colectiva. Así, lo que previene a los actores de tomar un curso de acción a nivel colectivo es la ausencia de arreglos institucionales, que garanticen el comportamiento complementario de los otros actores. Parten del supuesto de que algunos individuos, en el contexto institucional, generan resultados nada óptimos para la colectividad y sí en beneficio de un grupo reducido de actores.

La tercera característica se refiere a una de las grandes contribuciones del institucionalismo de la elección racional: el énfasis en el papel de la interacción estratégica de los actores en la determinación de los resultados políticos:

Los teóricos de la elección han postulado, en principio, que el comportamiento de un actor no debe ser probablemente conducido por las fuerzas históricas impersonales, sino por el cálculo estratégico y, segundo, que este cálculo será profundamente afectado por las expectativas del actor sobre cómo otros actores probablemente lleguen a comportarse. Las instituciones estructuran tales interacciones al afectar el alcance y la secuencia de las alternativas en una agenda electoral o al dar la información y los mecanismos de fortalecimiento que reduzcan la incertidumbre en el correspondiente comportamiento de otros actores, y que a la vez permitan ganancias del intercambio; de este modo, los actores conducirían a cálculos particulares, que potencialmente se traducirían en mejores resultados sociales. Así, podemos observar que los teóricos de la elección racional se apoyan en el enfoque clásico de cálculo para explicar cómo las instituciones afectan la acción individual.⁴¹

El cuarto rasgo se refiere al desarrollo de una propuesta para explicar el origen de las instituciones. Parten del método deductivo para llegar a razonamientos de las tareas y funciones que realiza una institución. Los miembros de esta escuela se centran en el análisis de la existencia de una organización, al referirse al valor que aquellas funciones poseen para los actores afectados por la institución.

Lo anterior supone que los actores crean a las organizaciones para consolidar el valor de

³⁸ Robert Grafstein, *Institutional Realism: Social and Political in Rational Actors*. New Haven, 1992, Yale University Press, 185 pp.

intercambio, en términos de ganancias optimizadas en el marco de actores cooperativos. El proceso de creación institucional normalmente gira en torno a acuerdos voluntarios de los actores relevantes; quedando así la institución sujeta a un proceso de selección competitiva. La institución en todo caso sobrevive, siguiendo la argumentación de estos institucionalistas, debido a que brinda más beneficios a los actores relevantes que a las formas institucionales alternas. De esta manera, la estructura organizacional se explica con base en la manera en que se minimiza la transacción, la producción o afluencia de costos, inversamente proporcional a la maximización de resultados. En todo caso, se reduce la incertidumbre y se maximizan las ganancias: punto central del institucionalismo de la elección racional.

La escuela del institucionalismo sociológico

Esta escuela surgió como parte de la teoría organizacional, a mediados de los años setenta del siglo pasado. En ese entonces una corriente de sociólogos comenzaron a debatir la tradicional distinción entre las partes integrantes de un mundo social que reflejaban los signos del pensamiento racional formal de los medios y los fines institucionales de un tipo de racionalidad asociada con formas modernas de organización y democracia –con respecto a las partes de un mundo social que muestran un conjunto diverso de acciones relacionadas con la cultura.

En esos tiempos se pusieron a revisión las estructuras democráticas como resultado de un esfuerzo intensivo por generar estructuras más eficientes, para llevar a cabo las tareas en sociedades complejas. Por ello, antes de ese debate había francas similitudes en la forma

³⁹ Esta escuela y la del nuevo institucionalismo en la economía son escuelas complementarias o, en todo caso, se condicionan significativamente. Por ello, para fines de estas notas se toman como enfoques unificados, con la salvedad de que la escuela de la elección racional pone más atención en la interacción estratégica; mientras que la económica presta mayor interés en los derechos de propiedad, las rentas y la selección de mecanismos competitivos. Para Gabriel Almond, “la teoría de la elección racional parte de postulados o axiomas acerca de los motivos y comportamientos humanos, y formula las implicaciones institucionales y de gobierno que lógicamente se desprenden de dichos axiomas”. Confróntese, Gabriel Almond, *Una disciplina segmentada, Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, Estudio introductorio de Juan de Dios Pineda. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 178-182.

adoptada por diversas organizaciones basadas en el sentido de racionalidad, y de estructuras rígidas institucionales.

La propuesta de los nuevos institucionalistas se centró en el hecho del papel que reviste la cultura en los marcos organizacionales. Estos institucionalistas empezaron debatiendo que los mecanismos y procedimientos organizacionales no fueran simplemente adoptados porque suponían “a priori” eficiencia, racionalidad y formas administrativas experimentadas por décadas.

Esta nueva corriente sostiene que muchas de esas formas y procedimientos deberían ser vistos a la luz de prácticas culturalmente específicas, y asimiladas dentro de las organizaciones para incrementar no tan sólo la eficiencia y los propósitos administrativos, también se revelaban como un resultado de los tipos de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales más generales.

De esa manera, los institucionalistas sociológicos sostienen que incluso las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales.

Dada esta perspectiva, los institucionalistas sociológicos buscan explicaciones al por qué las organizaciones adoptan un conjunto específico de formas institucionales, procedimientos o símbolos, además de ahondar en cómo tales prácticas son difundidas a través de los campos organizacionales y entre las naciones. Por ejemplo, los institucionalistas sociológicos se interesan en explicar las asombrosas similitudes en la práctica y la forma organizacional que los ministerios de educación manifiestan alrededor del mundo, sin importar las diferencias en las condiciones locales, o aquellas similitudes que las empresas muestran entre los sectores industriales, sin importar qué producto manufacturan.⁴²

Lo anterior significa que muchas de las concepciones del Estado, el mercado, y de las

⁴⁰ Confróntese Barry Weingast, “Institutionalizing Trust: The Political and Economic Roots of Ethnic and Regional Conflict”, Documento presentado en la conferencia “What is Institutionalism Now?”. University of Maryland, 1994, en Víctor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.), *La revista conmemorativa...*, op. cit., pp. 26-27.

burocracias, entre otras, generalmente se construyen a partir de las percepciones culturales de las sociedades, por lo que es relevante la propuesta de estos sociólogos de considerar en el marco organizacional ese tipo de factores.

Son tres los rasgos distintivos de esta escuela: el primero es que tiende a definir a las instituciones más en general que los estudios de la elección racional, incluyendo no sólo las reglas, los procedimientos o normas formales, también los sistemas de simbología, los patrones morales que proporcionan los significados de los códigos que orientan la acción humana, así como los patrones morales. Por ello, en esta escuela no existe distinción o división entre las instituciones y la cultura: ambas son complementarias.

Lo anterior supone dos aspectos: por un lado, se rechaza la distinción entre las argumentaciones institucionales, basadas en las estructuras democráticas; así como las argumentaciones culturales centradas en la comprensión de la cultura, las actitudes o valores. Por el otro, esta escuela tiende a redefinir a la cultura misma y a las instituciones.

En este sentido, se revela un cambio de enfoques en el marco de la sociología, misma que deja a un lado las construcciones teóricas que asocian únicamente la cultura con los valores; el enfoque va más allá: se percibe la cultura como una red de rutinas de trabajo, de símbolos y de pautas para el comportamiento.⁴³

La segunda característica es su comprensión sobre la relación entre las instituciones y la acción individual, la cual contiene algunos aspectos que se derivan del enfoque cultural. Los individuos en un marco institucional han sido socializados en roles organizacionales específicos, interiorizando las normas identificadas con los roles y llegando, de esa manera, a que las instituciones afecten el comportamiento individual, pero a partir de la acción recíproca: roles organizacionales y acción cultural son formas complementarias.

Lo anterior supone que la dimensión normativa tiene impacto institucional y, a la vez, cultural. Por ello, las instituciones influyen en la conducta al dar pautas normativas y de conocimiento, así como categorías y modelos necesarios para la acción. No sólo las instituciones influyen en el comportamiento al señalar al individuo lo que se debe hacer en un marco organizacional, también lo hacen al determinar lo que uno puede imaginarse en

⁴¹ Peter Hall y Rosemary Taylor, *La ciencia política...*, op. cit., p. 26.

un contexto determinado.

Las instituciones no solo afectan los cálculos estratégicos y racionales de los individuos –como lo afirman los institucionalistas de la elección racional–, también afectan sus preferencias y su identidad. De ahí que se afirme que las imágenes e identidades de los actores sociales están vertebradas por las formas institucionales, y de las imágenes generadas por el rol social.

Por eso muchos institucionalistas señalan el carácter recíproco, constitutivo e interactivo, de la interdependencia entre las organizaciones y la acción individual. Cuando estos dos elementos actúan por regla o práctica social, los individuos en el contexto organizacional se erigen de manera simultánea en actores sociales, que refuerzan la actividad que han adoptado.

Otra noción central de los institucionalistas sociológicos se refiere a que la acción individual surge con la interpretación. De ahí que se insista en que un individuo que enfrenta una situación dada debe encontrar las maneras de reconocerla y responder a ella, con base en su experiencia organizacional.

Además, considera que los patrones implícitos en la vida institucional brindan los medios para cumplir con ambas tareas: ello supone la memoria profesional para resolver los problemas. La relación entre el individuo y la institución se construye sobre la base del razonamiento práctico, también normativo, por lo que el individuo trabaja en los soportes institucionales disponibles para idear un curso de acción.

Desde esta escuela, los individuos son racionales sólo en el conjunto de las tareas cotidianas, en su colectividad, y no como entes individuales que pretenden satisfacer sus beneficios y maximizar sus ganancias. De ahí que los sociólogos recurrentemente plantean un mundo de organizaciones o individuos que buscan definir y expresar su identidad en formas socialmente convenidas, y no mediante actos puramente individuales.

Los institucionalistas en la sociología asumen una postura específica para explicar cómo se originan y cambian las prácticas institucionales, en contraste con los institucionalistas de la

elección racional que establecen el desarrollo de una organización a través de la eficiencia y de los fines materiales que los actores promueven. En cambio, los institucionalistas sociológicos sostienen que las organizaciones:

(...) A menudo adoptan una nueva práctica institucional, no sólo porque se progresa en la eficiencia de los medios y fines de una organización, sino porque también incrementa la legitimidad social de la organización o de sus participantes. En otros términos, las organizaciones abarcan formas o prácticas institucionales específicas debido a que son muy valoradas dentro de un medio ambiente cultural mucho más amplio. En algunos casos, estas formas o prácticas pueden ser realmente disfuncionales con relación al logro de objetivos de la organización.⁴⁴

Los institucionalistas sociológicos le dan un lugar central al asunto de la legitimidad o conveniencia social, en el sentido de los acuerdos institucionales que se generan entre individuos y organizaciones. Por ello le dan significado al Estado contemporáneo de amplia competencia regulatoria, porque impone prácticas públicas en organizaciones societales, mediante el consenso y la legitimidad.

De ahí la importancia de la profesionalización en las esferas del servicio público, porque resultan en mejores estándares de atención a los agentes externos de las instituciones, lo que conlleva márgenes de mayor eficacia y acentuada legitimidad.

Finalmente, para los miembros de esta escuela las prácticas institucionales comunes emergen de un proceso de discusión interactivo entre los actores que se encuentran en un ámbito laboral determinado. Ese intercambio de roles y preferencias significa que los actores construyen mapas de conocimiento compartidos, que con frecuencia se revelan en prácticas institucionales convenidas y que son ampliamente desplegadas en el ambiente organizacional. En otras palabras, se trata de individuos cooperativos en un contexto organizacional que pretenden maximizar beneficios colectivos.

⁴² Ibid., p. 28.

5HSDVRILQDO

pQIDVLVFRPSDUDWL YRGHOBXEDHVVHV

A pesar de que se ha comentado que el nuevo institucionalismo no es una escuela unificada, ello no sugiere que sus aportaciones no sean notables en el campo disciplinario de la administración pública: este enfoque está en construcción y cada corriente le da contenido al nuevo institucionalismo.

Lo relevante es que nuevas formas de expresión en el campo de la administración pública se manifiestan y enriquecen los estudios sobre la disciplina, así como el ejercicio mismo de la acción pública. Por ello, en esta sección se presenta un análisis sobre las diferencias y similitudes entre los tres enfoques, con el propósito de dar mayor precisión a las aportaciones que en el campo del nuevo institucionalismo se han construido desde hace aproximadamente tres décadas.

El institucionalismo histórico se caracteriza por estudiar la relación de instituciones y el comportamiento organizacional. Para ello se recurren a las propuestas de los enfoques del cálculo y de la cultura. El error es que este tipo de eclecticismo tiene sus deficiencias al no dar entrada a otros análisis de carácter más dinámico y articulado, asunto que ha impedido desarrollar una comprensión más integral, y que ha revertido el fenómeno de causalidad que toda relación de esta naturaleza supone.

Por eso es necesario que el institucionalismo histórico recoja las propuestas de las otras escuelas en materia de la relación entre instituciones y comportamiento. El institucionalismo de la elección racional ha desarrollado una más precisa concepción en esa relación, como un conjunto generalizado de conceptos que le permite una sistemática construcción teórica. No obstante, su deficiencia se presenta en el hecho de que generar modelos para explicar las relaciones significa una imagen relativamente simplista de la motivación humana, y del intercambio de información entre los actores organizacionales y el marco organizacional.

⁴³ Confróntese James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento...*, op. cit., p. 78.

El institucionalismo de la elección racional supone que a través de modelos matemáticos –arreglos de variables e intercambios de información–, se puede descubrir la interdependencia entre individuos y organizaciones, lo que en sentido estricto es muy limitado para el análisis, porque cualquier variación por mínima que sea tiene impacto en el contexto organizacional. Además, suponer modelos homogéneos para la diversidad de instituciones –ya sea de nivel de competencia, de tipo de servicios o de producción–, es un asunto que no puede englobarse en una tipología poco flexible.

En cuanto al grado de preferencia y objetivos de los actores, la propuesta del institucionalismo de la elección racional también es limitada, pues parte del supuesto de que esas preferencias están consideradas de forma exógena y que los individuos sólo se limitan a maximizar ganancias; pues se ha demostrado que los individuos tienen un pensamiento estratégico y sus elecciones de racionalidad son limitadas por la falta de información que existe en una organización, así como por la escasez de tiempo para decidir sobre las acciones.

La mayor aportación de la escuela del institucionalismo sociológico se basa en analizar la importancia del componente político en los ambientes organizacionales, que las otras escuelas no han contemplado. Vanguardistas de esta corriente han fortalecido la percepción de que la acción política involucra la administración de la incertidumbre, considerando con ello que en las instituciones por más que existan arreglos formales e informales para decidir el curso de una empresa, ello no significa que existan eventualidades, quizá muchas de ellas, de carácter político. De ahí la importancia de los flujos de información para las relaciones de poder entre los actores.

Otro asunto relevante de los institucionalistas de la elección racional se refiere al análisis sobre el papel que juega la interacción estratégica de los actores, en la determinación de los resultados políticos. El fenómeno de fuerza que era un asunto medular entre los actores, ahora es matizado con este enfoque de la interacción estratégica para maximizar beneficios y reducir incertidumbres; en otras palabras, de negociación entre los actores, pues antes se explicaba la parte política de manera unívoca. Con el análisis de la interacción surge el aspecto de la intencionalidad de los individuos en la determinación de los resultados organizacionales.

La intencionalidad en los procesos de reforma de las instituciones políticas se enfrenta con las rutinas seguidas de manera autónoma por los actores. La autonomía de las instituciones hace que el sentido de los cambios sea difícil de controlar racionalmente. Con todo, se puede compartir el punto de vista del institucionalismo económico de que las instituciones no deben de considerarse solo constreñimientos heredados que limitan la acción de los actores, sino que también son objeto de cambio a partir de la actividad humana, ya que, si bien los equilibrios estables en los entramados se alcanzan de manera gradual y acumulativa, el motor de los cambios está en la voluntad de modificar las reglas del juego que los empresarios políticos generan como producto de la necesidad de modificar sus costos de transacción, o como resultado de cambios en sus preferencias o recursos; sin embargo, el problema central del cambio institucional radica en que es más fácil iniciarlo que controlar sus resultados.⁴⁵

Los institucionalistas sociológicos, por otro lado, explican las formas sobre las que las instituciones afectan las marcadas preferencias de los individuos, mientras que los institucionalistas de la elección racional dan como determinadas. Por otro lado, señalan que los actores tienen un pensamiento estratégico para elegir cursos de acción, con base en los arraigos culturales de los individuos, así como por el medio ambiente institucional en el que se mueven los actores. Para esta escuela, la acción colectiva es una variable del análisis organizacional. Los individuos cuando optimizan generalmente buscan esfuerzos colectivos: los individuos no son tendientes a ser protagonistas en ambientes organizacionales rígidos.

Otro asunto total de las tres escuelas se refiere a la discusión sobre cómo explican, cada una de ellas, el surgimiento y cambio de las organizaciones. Para la escuela de la elección racional se explican esos fenómenos en cuanto a las funciones que desarrolla las instituciones y los beneficios que otorgan. Para esta corriente las instituciones continúan existiendo con base en la frecuencia de los beneficios que pueda repartir entre los agentes organizacionales. La primera característica es que su enfoque es funcionalista, pues explican los orígenes de una institución en términos de los efectos que resultan de su existencia; es decir, a su pertinencia.

Otra característica es que esta escuela es completamente intencionalistas, al suponer que
⁴⁴ Ibid., p. 97.
el proceso de creación de las organizaciones es un asunto propositivo: supone que están bajo

control los efectos de las instituciones que crean y establecen. Una tercera característica se refiere a sus condición voluntarista: se asegura que la creación institucional es un proceso contractual, marcado por el acuerdo entre actores relativamente iguales e independientes.

Lo anterior sugiere que aunque el institucionalismo de la elección racional tiene un importante potencial para explicar por qué las instituciones persisten, por otro lado, la explicación ofrecida para la génesis institucional sólo puede ser aplicada a un número limitado de casos: en aquellas instituciones en donde los rasgos formales de las relaciones están muy marcados.

En cambio, los institucionalistas históricos y sociológicos ofrecen diferentes explicaciones de cómo las instituciones surgen y cambian. Esas escuelas aseguran que las nuevas instituciones son creadas o adoptadas a un mundo persistente de organizaciones. La escuela sociológica usa esta percepción para explorar la forma en que las instituciones existentes estructuran el cambio organizacional con la visión de actores que contemplan la reforma. Por ello, centran su atención en los procesos mediante los que los actores desarrollan las nuevas instituciones, en un mundo preexistente de patrones institucionales.

Este enfoque resulta útil al señalar la forma en que el mundo organizacional existente se inscribe al ámbito de la creación institucional, asunto que va más allá de las consideraciones sobre la eficiencia y la maximización de beneficios, para orientarla hacia una valoración del papel que juega la legitimidad en los procesos colectivos de interpretación y reflexión.

Los institucionalistas históricos dirigen la atención hacia la forma en que las relaciones de poder, que se presentan en las instituciones existentes, dan a algunos actores más poder que a otros, por encima de la creación de las organizaciones. A su vez, enfatizan la importancia que juegan los patrones institucionales existentes en los procesos de creación y reforma institucional.⁴⁶

El nuevo institucionalismo histórico es escéptico a la hora de abordar los procesos de cambio institucional. Pues, de conformidad con Powell y Dimaggio, los arreglos institucionales se reproducen porque los individuos frecuentemente son incapaces de concebir opciones apropiadas, o porque consideran poco realistas las alternativas que pueden imaginar:

Las instituciones no sólo restringen las opciones: ellas establecen el criterio mismo a través del cual la gente descubre sus preferencias. En otras palabras, muchos de los costos sumergidos más importantes son cognitivos. Cuando el cambio en las organizaciones ocurre, suele ser episódico y dramático, en respuesta al cambio institucional en el nivel micro, más que incremental y suave. Los cambios fundamentales ocurren bajo condiciones en las que el arreglo social que ha apuntalado un régimen institucional de pronto se vuelve problemático. Es ahí donde economistas y politólogos ofrecen explicaciones funcionales de la manera en la que las instituciones representan soluciones eficientes a los problemas de gobierno, los sociólogos rechazan las soluciones funcionales y se concentran, en cambio, en el modo en que las instituciones complican y limitan los caminos por los que las soluciones son buscadas.⁴⁷

A manera de colofón se puede evidenciar que si bien la administración pública es confrontada y cruzada no solo con uno, sino con tres enfoques del nuevo institucionalismo, es conveniente resaltar que las tres escuelas han hecho grandes aportaciones, desde sus perspectivas, al campo organizacional de las instituciones.

⁴⁵ Walter Powell y Paul Dimaggio (comps.), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Estudio introductorio de Jorge Javier Romero. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 26.

⁴⁶ Peter Hall y Rosemary Taylor, *La ciencia política...*, op. cit., p. 39.

⁴⁷ Walter Powell y Paul Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo...*, op. cit., p. 28.