

El modelo secuencias de políticas públicas treinta años más tarde

Alejandro Estevez

El modelo secuencial de políticas públicas treinta años mas tarde.

Autor: Alejandro M. Estevez*

Introducción:

El modelo secuencial de políticas públicas (en adelante MS), surgido en la Ciencia Política americana de los años 60/70 y popularizado por autores como Charles O. Jones y James Anderson, ha alcanzado un grado de aceptación y difusión para nada despreciable, si tomamos como referencia a otros modelos analíticos que emergieron en el ámbito de las ciencias sociales.

El objetivo de este artículo es analizar el grado de validez y actualidad del MS, en virtud de las críticas que ha recibido de académicos especializados en políticas públicas como Paul Sabatier, Peter John y Robert Nakamura.

Para realizar esta tarea, nuestro análisis comenzará por las fuentes del MS, seguiremos luego por su naturaleza teórica de acuerdo a las categorías de paradigma, teoría o modelo, y la confrontaremos con las críticas de los académicos arriba mencionados. Finalizaremos haciendo una pequeña evaluación del MS de acuerdo a los estándares de una buena teoría según los paradigmas constructivista (Edgar Morin) y post-positivista (Elinor Ostrom).

Las fuentes:

Si bien es un ejercicio difícil -y a veces voluntarista- el determinar las fuentes de un modelo teórico, nosotros creemos que las más importantes son:

- El pensamiento sobre la racionalidad limitada (Herbert Simon & Charles Lindblom) y su debate sobre el modelo racional-individual de toma de decisiones.
- Los modelos de análisis de políticas públicas de Harold Lasswell.
- El debate entre el pluralismo (Robert Dahl) y el elitismo (Thomas Dye, Geraint Parry), y la teoría de los grupos y los subgobiernos característica de la Ciencia Política (David Truman).

* Doctorando en Administración Pública de la Ecole Nationale d'Administration Publique de la Universidad de Québec, Canadá. Investigador Jefe de la UCA a cargo del proyecto "Cultura y corrupción política".

- La teoría sistémica de David Easton y su concepción de funcionamiento del sistema político.

a. La racionalidad

Segun Leslie Pal (1997) el modelo racional de decisión (rational decision-making model) es el más utilizado en los libros de administración. A continuación, caracterizaremos brevemente las etapas del modelo "clásico" de decision racional:

- 1) **Elija los objetivos:** el primer paso en la toma de decisiones es conocer cuáles son los objetivos que deseamos o aspiramos alcanzar. Esta etapa implica necesariamente, alguna toma de posición o argumentación respecto del problema seleccionado como de los objetivos fijados.
- 2) **Considere las alternativas:** una vez que el problema y los objetivos estén fijados, el segundo paso es identificar los medios por los cuales los objetivos serán alcanzados.
- 3) **Considere los impactos:** cada alternativa tendrá sus costos y beneficios, como también sus impactos negativos y positivos sobre el problema. Es necesario entonces, medir o cuantificar cada alternativa.
- 4) **Determine los criterios:** este paso consiste en hacer un ranking de todas las alternativas en orden de "deseabilidad" o "preferencia", pero esto se requiere fijar algún criterio rector, como el menor costo, o el menor tiempo, para alcanzar un objetivo determinado.
- 5) **Construya los modelos:** el paso previo a la implementación es la construcción de un modelo que ayude a predecir las consecuencias empíricas de la alternativa seleccionada.
- 6) **Implemente la decisión elegida:** pase de la deliberación a la acción.
- 7) **Evalúe las consecuencias:** analice cuáles fueron los impactos reales y compárelos con los impactos previstos.

Este modelo ha recibido muchas críticas, pero ha sido muy influyente en las ciencias sociales y administrativas de los años 50-60. Una de las críticas más frecuentes es que la decisión pública no es comparable a la decisión de tipo racional individual, es decir que cuando se toman decisiones en torno a una política pública, no siempre se tiene en cuenta todas las alternativas posibles clasificadas en un orden de importancia decreciente. Generalmente la decision se toma en un contexto en el que intervienen múltiples actores y en el que existen diversas presiones, tiempos escasos e informaciones incompletas. Esto constituye la racionalidad limitada, una realidad bien alejada del modelo racional de toma de decisiones.

Entre los autores críticos del modelo racional de toma de decisiones, encontramos a Charles Lindblom (1963) quien con su obra clásica "The

science of muddling Through" ha aportado una vision ajustada sobre la forma real de tomar las decisiones en materia de políticas públicas.

Lindblom reflexiona sobre dos tipos de métodos para solucionar los problemas de políticas públicas. El primero de ellos, es el método racional-global y el segundo, es el método de las comparaciones sucesivas y limitadas.

En el cuadro siguiente realizaremos una esquematización de los dos métodos.

Método racional-global o "método por raíces"	Método de las comparaciones limitadas y sucesivas o "método por ramas"
La clarificación de los objetivos es previa al análisis de políticas alternativas.	La selección de los objetivos y de los medios empíricos para alcanzarlos no están separados entre sí. Objetivos y medios están estrechamente entrelazados.
La formulación de las políticas es hecha de acuerdo a la relación entre los medios y los fines. Los fines son detallados y luego se buscan los medios para obtenerlos.	En virtud de que no existe una separación entre los objetivos y los medios, el análisis de tipo medios/fines resulta inapropiado.
Una política pública será buena si demuestra que posee los medios más apropiados para obtener el fin buscado.	Una política pública será buena cuando múltiples analistas le brinden un consenso afirmativo, aún cuando no estén de acuerdo sobre los medios necesarios.
El análisis es global. Todos los aspectos pertinentes son tenidos en cuenta	El análisis es muy limitado: 1) las consecuencias importantes y posibles, generalmente, no son consideradas, 2) las alternativas políticas potenciales e importantes no son consideradas, y 3) los valores más importantes afectados por la política no son considerados.
La teoría es muy importante y está siempre presente.	Las sucesivas comparaciones limitadas reducen la confianza en la teoría.

Según Lindblom (1963: 223):

"Puede ser valioso señalar que una teoría es, a veces, extremadamente limitada en el proceso de implementación de las políticas públicas por dos razones diferentes. Es una teoría ambiciosa de "hechos" que pueden ser construídos solamente a través de una gran colecta de datos u observaciones. Y es típicamente impreciso en su aplicación al proceso de políticas públicas que se mueve por pequeños cambios. Contrariamente, el método comparativo economiza tanto en la necesidad de hechos o

datos como en la atención que debe dedicar el analista a aquellos hechos que son relevantes para el decisor".

Las críticas formuladas por Lindblom han sido debatidas por los autores del MS. Entre ellos, Charles O. Jones (1970: 10), uno de sus primeros representantes, que se expresa de la siguiente manera:

"Por eso, la visión comprensiva de políticas públicas intenta tomar en cuenta todo en la implementación de la política... La imposibilidad de lograr tener todo en cuenta, es una de las realidades usualmente admitidas. Pero el ideal persiste, y al analista de políticas públicas siempre se le aconseja: sea comprensivo"

Este párrafo nos muestra que las ideas de Lindblom han sido fuertemente apreciadas e incorporadas por Jones, quien reconoce que el modelo de la decisión racional es el modelo de decisión "ideal" utilizado por numerosos analistas y actores, pero el pedido de "comprensión", nos estaría demostrando una cierta relativización de la "racionalidad perfecta".

b. Las etapas de Lasswell.

En lo que respecta a la segunda fuente del MS, podemos citar las ideas de Harold Lasswell. Pero antes de avanzar en la exposición de las ideas de este autor, estimamos pertinente responder a la siguiente pregunta: ¿porqué Lasswell utilizaba las etapas? En su artículo "The decision process" (1953 : 39), Lasswell expone:

"Las largas enumeraciones son útiles en conectar una gran cantidad de palabras con procesos más pequeños. Aún cuando estamos tratando con actividades que muestran las infinitas variaciones de las prácticas institucionales encontradas dentro del gobierno, es importante no perder la visión del bosque por la del árbol. Necesitamos esquemas que sin transformarse en instrumentos excesivamente laxos, sean más discriminantes que la tradicional división Americana (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)"... "Las clasificaciones son útiles cuando son tentativas y no dogmáticas, y cuando guían a la actividad académica en direcciones que son actualmente aceptadas como valiosas"

Podemos ver entonces, que hay razones prácticas para utilizar las etapas: la simplificación (esquema), la discriminación entre las variaciones posibles del fenómeno a estudiar, y la necesidad de guiar al investigador en su búsqueda.

Según Harold Lasswell (1953; 93), las etapas del proceso de decisión son las siguientes:

- **Inteligencia:** información, predicción, planificación.
- **Recomendación:** promoción de las alternativas políticas.
- **Prescripción:** promulgación de reglas generales.
- **Invocación:** Caracterización provisional de conductas de acuerdo con prescripciones, y demandas de aplicación.
- **Evaluación:** Evaluación del éxito o fracaso de una política.
- **Terminación:** una vez finalizada la política en cuestión, se formulan prescripciones o medidas a ser tenidas en cuenta en futuros marcos teóricos.

El fin de Lasswell era estudiar el proceso de la decisión pública, considerando una perspectiva científica comparada. Para él, cada etapa representaba una función diferenciada para analizar.

c. El pensamiento político:

En los años 50, la teoría de los grupos¹ ha sido muy utilizada en la ciencia política. Esta teoría pensaba que el sistema político no estaba solamente compuesto por individuos, sino que había otros actores políticos (los **grupos**). Algunos de estos grupos están politizados y ejercen un poder sobre sus miembros y sobre el gobierno, sobre los partidos políticos, o sobre otros grupos. Otra de las constataciones de la teoría de grupos, es que hay competencia entre ellos, y que la decisión pública es la resultante de las interacciones entre los grupos. Los intereses no organizados (**opinión pública**) constituyen el "molde democrático" que pone límites (políticos, éticos o económicos) al accionar de los grupos organizados.

Esta escuela teórica tuvo como producto dos líneas de pensamiento, el **pluralismo y el elitismo**, que han protagonizado grandes debates durante los años 60. El núcleo del debate estaba centrado sobre el grado de apertura del sistema democrático y el nivel de influencia que los ciudadanos individualmente considerados pueden ejercer sobre las políticas públicas.

Los pluralistas sostenían que si bien los grupos organizados eran una realidad innegable de sistema político, el poder, estaba descentralizado porque los grupos están en competencia entre sí para influenciar las políticas públicas. Son justamente los pluralistas quienes desarrollan el concepto de "**poliarquía**" tan utilizado en la ciencia política. La "poliarquía" significa una multiplicidad

¹Truman, David (1951), "The governmental process; political interest and public opinion", Ed. Knopf, USA.

de oligarquías compitiendo entre sí por influenciar la decisión pública. El autor pluralista más reconocido es **Robert Dahl** y su obra "Pluralist Democracy in the United States" de 1967.

Los **elitistas**, pensaban que el poder está centralizado, y que los grupos representativos de intereses establecidos permiten a la opinión pública influenciar la política si esta decisión es favorable a sus intereses. Ellos sostenían que el sistema democrático no es lo suficientemente abierto para los ciudadanos y que los grupos organizados son los que realmente gobiernan. El autor elitista más reconocido es **Geraient Parry** y su obra "Political Elites" de 1969.

d. La teoría sistémica:

La teoría sistémica emplea el modelo de sistema utilizado en las ciencias biológicas (la metáfora de la célula). El autor más influyente en la ciencia política de esta escuela es **David Easton**² quien concibe un sistema político (black box o caja negra) que recibe insumos o demandas (inputs) y los transforma en productos -leyes, decisiones, o políticas públicas- (outputs). Estos productos tienen un impacto sobre el medioambiente político (la opinión pública, la realidad, etc.) que es reenviado hacia el sistema político como retroalimentación (feedback), y así el ciclo político recomienza.

El MS tiene sus raíces en los años 50 y 60. En ese contexto, los estudios behavioristas de Herbert Simon, el pensamientos sobre políticas públicas y las etapas de Harold Lasswell, la teoría sistémica utilizada por David Easton; la teoría sobre los grupos de David Truman, el estructural funcionalismo de Talcott Parsons, y los estudios sobre la modernización de W.W. Rostow, eran ideas muy infuyentes sobre el pensamiento académico. La confianza en la racionalidad humana, en la ciencia, en el progreso social, en el desarrollo económico, y la creencia en un futuro mejor han caracterizado éste período.

² Easton, David (1965), "A framework for Political Analysis", Ed. University de Chicago Press, USA.

El modelo secuencial

Según nuestro criterio, los autores más reconocidos que han escrito sobre el MS son Charles O. Jones³ (1970) y James E. Anderson (1975). Si bien ha sido Anderson quien ha popularizado el modelo, nosotros encontramos mucha más profundidad teórica en el análisis de Charles Jones. Por ello, comenzaremos nuestro análisis con su libro "An introduction to the study of Public Policy" (1970: 9) en donde nos propone los supuestos de su enfoque:

"Si bien yo tengo algunas preferencias sobre como la política (policy) debe ser hecha, mi propósito inmediato es proveer un marco teórico o encuadre (framework) dentro del cual usted pueda analizar como la política es hecha. Luego de haber hecho esto usted estará en una mejor posición de determinar *como* las cosas deben funcionar"

Este párrafo nos muestra de una forma clara el espíritu de análisis positivo que seguirá Jones (describir, comprender y explicar). Pero el análisis del MS tiene ciertos supuestos que Jones (1970: 9) no nos deja pasar desapercibidos:

1. Los hechos en una sociedad son interpretados en formas diferentes por diferentes personas y en diferentes momentos.
2. Muchos 'problemas' pueden resultar del mismo hecho.
3. La gente tiene diferentes grados de acceso al proceso de las políticas en el gobierno.
4. No todos los problemas públicos son tenidos en cuenta por el gobierno.
5. Muchos problemas privados son tenidos en cuenta por el gobierno.
6. No todos los problemas son resueltos por el gobierno si bien muchos son tenidos en cuenta.
7. Los 'hacedores de políticas' no se enfrentan con un problema determinado.
8. Una buena parte de la decisión está basada en pequeñas transformaciones y en comunicaciones pobres.
9. Los problemas y las demandas son constantemente definidos y redefinidos en el proceso de las políticas públicas.
10. Los 'hacedores de políticas', algunas veces, definen los problemas de gente que no ha definido por sí misma sus problemas.
11. Muchas políticas públicas son hechas sin haber definido claramente el problema que las preocupa.
12. Todo sistema político tiene un sesgo.
13. No existe un 'sistema político ideal' independiente de las preferencias del arquitecto de dicho sistema".

³ Jones, Charles O. (1970), "An introduction to the study of Public Policy", Ed. Duxbury Press, USA, 170 paginas.

Pero el sistema no es estático, tiene una dinámica que le es propia, y Jones (1970: 11) la expresa de la siguiente forma:

"Los **problemas públicos** que existen en una sociedad son el resultado de lo que la gente percibe como necesario. Algunas personas tienen problemas en común y se organizan y formulan **demandas**, y las demandas llegan a los que buscan representar al pueblo. Las demandas son percibidas y **juzgadas** por aquellos que tienen la autoridad para tomar **decisiones**, las decisiones son llevadas a la **práctica**, y los problemas públicos son **afectados** por estas decisiones, la gente **reacciona** a estas decisiones, alguna gente tiene reacciones comunes, las **demandas** vuelven a emerger, y así sucesivamente..."

Pero en todo este proceso, Jones identifica diferentes etapas o actividades, que son las siguientes

- Percepción
- Definición
- Organización
- Representación
- Formulación
- Legitimación
- Aplicación o administración
- Reacción
- Evaluación

Estas actividades son desarrolladas basándose en ciertos patrones observados, y representan **funciones o actividades funcionales distintas**.

Las actividades funcionales pueden ser agrupadas en relación con la decisión pública adoptada para solucionar esos problemas y en virtud de ello, obtenemos el siguiente esquema:

El **problema** para el gobierno

- Percepción
- Definición
- Agregación u Organización
- Representación

La **acción** dentro del gobierno

- Formulación

- Legitimación

El gobierno hacia el problema

- Aplicación o administración

La política pública para el gobierno

- Reacción
- Evaluación

La resolución del problema o el cambio

- Resolución

Pero es necesario distinguir entre la el "sistema" y el "proceso"⁴ . Un sistema consiste en un universo definido por un cierto límite con objetivos determinados y una cierta dirección y comportamiento. El sistema representa aquí una idea estática. Contrariamente, el proceso, representa una idea dinámica, es decir, la acción del sistema, o el sentido de la acción. El proceso es un sistema en acción.

Considerando que una de las influencias del MS es la teoría sistémica, cada sistema tendrá su correspondiente producto (output), entonces:

Sistema	Producto
Identificación del problema.	La demanda de la sociedad que pide por la solución de su problema.
Formulación	El curso de acción para resolver dicho problema
Legitimación	La política pública (curso de acción gubernamental ya legitimado)
Aplicación	Impelementación, o puesta en obra de la política pública.
Evaluación	Recomendaciones o juicios sobre el valor de la política pública.

Veamos entonces el MS completo y no simplificado, según Jones (1970: 14)

⁴ la palabra proceso, de acuerdo a su origen latino, significa a) encadenamiento ordenado de hechos o fenómenos, o b) forma de hacer una cosa determinada.

Actividades Funcionales	Gategorización para el Gobierno	Categorización para el sistema	Productos
Percepción, definición, agregación, organización, representación	El problema para el Gobierno	Identificación del problema	Demandas
Formulación	El accionar dentro del Gobierno	Formulación	Encadenamiento de acciones
Legitimación	El Gobierno hacia el problema.	Legitimación	Política Pública
Aplicación o administración	Implementación	Aplicación	Implementaciónn o puesta en obra
Reacción o evaluación	La Política Pública para el Gobierno.	Evaluación	Recomendaciones
Resolución o conclusión	Problema resuelto o cambiado		

Podemos ver aquí que el MS de Jones tiene una perspectiva de análisis de las políticas públicas que contempla cuatro elementos: las **actividades funcionales**, la categorización desde el punto de vista del **gobierno**, la categorización desde el punto de vista del **sistema**, y los **productos** (outputs) del sistema. Es evidente que Jones ha abordado el fenómeno de las políticas públicas desde cuatro ángulos diferentes, a los cuales debemos agregar un quinto : el **proceso** de las políticas públicas. Podemos señalar que Jones ha hecho un análisis estático (las actividades funcionales, el sistema) y, al mismo tiempo, dinámico (el proceso de las políticas públicas). Para terminar, la dinámica misma del MS la que pone el acento sobre los comportamientos, las funciones y los procesos.

El modelo original de Jones es complejo, sin embargo, en razón de su utilización reiterada y extendida, se ha finalmente transformado y simplificado para finalizar en la siguiente versión:

- Agenda
- Discusión o formulación
- Decisión

- Implementación
- Evaluación.

El otro autor que ha popularizado el MS es **James Anderson** (1975: 38) quien ha adoptado una visión más simplificada que la de Jones. En relación a los supuestos de su esquema -en la reedición de 1984- encontramos la siguiente posición:

"Dentro de este enfoque o encuadre, la formación e implementación de políticas públicas son vistas como políticas en tanto implican conflicto y lucha entre los individuos y grupos, funcionarios y agencias, con ideas contrapuestas, intereses, valores e información sobre las ' cuestiones' (issues) de las políticas públicas. La ' fabricación' de políticas publicas (policymaking) es política e involucra a la política. Sus características incluyen el conflicto, la negociación, el ejercicio del poder, el compromiso; y a veces las nefastas prácticas de la decepción y el soborno...No es nada, sino ' política' ."

Anderson (1975) reconoce que hará un análisis de tipo positivo del proceso de las políticas públicas y seguirá el siguiente esquema (que es el comúnmente conocido como Modelo Secuencial de Políticas Públicas):

Terminología de la política.	Etapas 1: La agenda	Etapas 2: La formulación de la política	Etapas 3: Adopción de la política	Etapas 4: Implementación de la política	Etapas 5: Evaluación de la política.
Definición	Aquellos problemas (entre muchos) que reciben la atención de los funcionarios públicos.	Desarrollo de propuestas de cursos de acción aceptables y pertinentes para tratar con el problema.	Elección y legitimación de un curso de acción para tratar con el problema	Aplicación del curso de acción legitimado por la maquinaria estatal	Esfuerzos gubernamentales para determinar cuando la política pública ha sido efectiva o no
Sentido Común	Llevando al gobierno a considerar actuar sobre un problema	Aquello que es propuesto par ser hecho respecto del problema	Llevando al gobierno a aceptar una solución particular al problema	Aplicando la política pública del gobierno al problema	¿funcionó la política pública?

Anderson también nos dice que las etapas del MS son construcciones teóricas, y que, en la realidad, se pueden encontrar superposiciones entre las etapas. Por ejemplo, las etapas de la formulación y de la adopción pueden funcionar juntas. Por otro lado, Anderson reconoce también que su esquema puede ser refinado agregándole otras etapas, según el caso (por ejemplo, la etapa de la presupuestación) y que la aplicación del MS no presenta límites culturales o regionales para su utilización.

Analizando la evolución del MS (Jones y Anderson), encontramos que el modelo ha comenzado como un emprendimiento racionalista para explicar las políticas públicas, dotado de supuestos científicos y de conceptos clave como los de sistema y proceso. Pero, con el correr del tiempo y la difusión del MS, el potencial explicativo original fue cediendo su lugar a la simple descripción de las políticas públicas.

¿Paradigma, teoría o modelo?

Para ajustar aún más el objeto de análisis de este trabajo, haremos una distinción entre encuadres, teorías y modelos. Según Elinor Ostrom (1999) es necesario diferenciar los términos y sus alcances :

- a) Los encuadres o ' frameworks' están ligados a los paradigmas. Pueden también generar algunas hipótesis.
- b) Las teorías nos dan un conjunto de relaciones coherentes. Ellas aplican los valores sobre algunas variables y especifican -usualmente- como las relaciones entre las variables pueden variar según los valores atribuidos a las variables críticas.
- c) Los modelos son una representación de una situación específica y son más estrechos en cuanto a su alcance y a sus suposiciones.

Uno de los críticos del MS que mencionáramos en la introducción es Robert Nakamura (1987: 144), para quien, el MS no es un paradigma:

"El ' enfoque de los libros de texto' ~~SM~~no es un paradigma... Nos da una impresión de mundo coherente en cuanto a la investigación, la educación, y la actividad de políticas públicas, organizado a través de la común aceptación de un proceso. Esta impresión es incorrecta. Mientras que el MS utiliza palabras similares, los significados asignados por los hechos son completamente diferentes".

Según las definiciones del propio James Anderson (1975: 36) el enfoque del proceso de políticas públicas (MS) no es una teoría sino un **modelos**:

"Dadas la complejidad y la diversidad del proceso de ' fabricación' de las políticas públicas, el desarrollo de alguna clase de teoría general dotada de un amplio poder explicativo, es una aspiración irreal. Pero podemos alcanzar algún punto de partida útil en aquello que los científicos políticos llaman ' construcción de teorías' (theory building) si luchamos por desarrollar grandes generalizaciones sobre tópicos como quién está involucrado en la formación de las políticas públicas, o sobre qué clases de cuestiones, o bajo que condiciones, o bajo qué formas se producen determinados hechos y con cuáles efectos".

Si bien Jones (1975: 10) nos habla del MS como un encuadre (**framework**), lo citaremos para clarificar su definición del concepto de encuadre:

"Este libro completo es un marco teórico o encuadre (framework) para el análisis, ofreciendo una base para una razonable examen sistemático de la ' fabricación' de políticas públicas y la administración de políticas en un gran número de áreas sustantivas... Si bien no lo hemos probado en otros sistemas, tenemos la presunción de que este marco teórico puede ser útil en el análisis de políticas públicas en otras naciones y en los sistemas de interacción internacionales" (página 10, la traducción es nuestra)

Nosotros creemos que la definición de Jones sobre su marco teórico o encuadre (framework) está muy cerca de la definición de Ostrom de un **modelo**. Si tomamos las ideas de Robert Nakamura, para quien el MS no es un paradigma, y si le agregamos las ideas de Anderson para quien el MS no es una teoría, concluiremos que la esencia del MS debe ser una cosa diferente.

Entonces, **según nuestro criterio, el MS es completamente un modelo**, porque es una representación de una situación específica (el proceso de las políticas públicas) y es más estrecho en cuanto a su alcance que una teoría. Sin embargo, si tomamos el MS de Jones (1970), lo encontraremos más preciso en sus supuestos y en su propio funcionamiento.

Las críticas

Tomaremos el conjunto de las críticas formuladas al MS por Paul Sabatier, Peter John, Peter de León⁵ y Robert Nakamura. Luego de cada crítica

⁵ De León, Peter (1999), "The stages approach to the Policy Process : What has it done? Where is it going?", en Sabatier, Paul (ed), "Theories of the Policy Process", Ed. Westview Press, USA, 289 páginas.

intentaremos darle una respuesta utilizando el MS de Jones. Es necesario remarcar que Jones considera a cada etapa o sistema de su modelo como representativo de una función.

- Primera crítica: El MS resulta muy simplificador de la realidad compleja y caótica de las políticas públicas. A veces, las políticas públicas no comienzan por la agenda ni concluyen con la evaluación. El proceso de las políticas públicas no tiene un orden preestablecido. No existe la linealidad en las políticas públicas (P. John, 1998: 25).

Respuesta: Justamente, para Jones, el fin del MS es simplificar la realidad de las políticas públicas para poderla estudiar y encontrar grandes elementos comunes o patrones. Entonces, si la crítica está focalizada sobre la simplificación, podemos afirmar que el MS ha sido exitoso en su objetivo.

En relación a la segunda parte de la crítica, creemos que si bien el proceso de políticas públicas no tiene un orden preestablecido, es difícil encontrar un ejemplo de política pública que comience por la evaluación y termine por la etapa de la agenda. Puede haber superposiciones entre la etapa de la formulación y la etapa de la implementación, pero las políticas públicas que finalizan su ciclo completo siguen un camino muy parecido al proceso del MS. Puede haber también ciertos retrocesos en el proceso de una política, pero en líneas generales, la mayor parte de los casos sigue el esquema del MS.

- Segunda crítica: La toma de decisiones no es igual en todas las etapas. Puede haber etapas en las cuales la decisión sea racional (según el modelo de racionalidad clásica) y otras en las que la decisión sea tomada mediante el método de las comparaciones sucesivas (P. John, 1998: 35).

Respuesta : Esta crítica demuestra un mal conocimiento del MS de Jones, quien ha pensado a cada etapa como un sistema, es decir, que estamos frente a un sistema cuando estudiamos la agenda, que estamos frente a otro sistema cuando analizamos la formulación, frente a otro cuando estudiamos la implementación, y así sucesivamente. Entonces, cada sistema puede tener variaciones internas que le sean propias y que lo hagan diferente del sistema que se encuentra en la etapa siguiente. Cada sistema representa a su vez una función diferente, y por lo tanto es absolutamente posible que cada función sea resuelta de una forma distinta a la anterior. El MS puede bien conciliar dos, tres, o cuatro sistemas diferentes, si cada sistema representa una función diferenciada.

- Tercera crítica: "El MS no es realmente un modelo causal. Es decir, no se presta para la predicción, ni para indicarnos como una etapa lleva a la otra" (Sabatier, citado por Peter De León, 1999: 24)

Respuesta: La preocupación del MS no era la de establecer relaciones de tipo causa-efecto, sino de mostrarnos como es la realidad del proceso de políticas públicas. Entonces el MS no tiene ninguna pretensión de predictibilidad, porque el ha sido diseñado como un útil descriptivo, y a su vez como una herramienta para la construcción de teorías. Es a causa de este espíritu descriptivo del MS que podemos afirmar que la etapa de la agenda es generalmente seguida por la etapa de la formulación, seguida a su vez por la etapa de la implementación, y finaliza por la evaluación. El MS nos muestra un camino posible a seguir por las políticas públicas. Pero no todas las políticas públicas terminan por hacer el mismo recorrido ni por llegar a el mismo fin. Puede ocurrir que ciertas políticas públicas perezcan en la etapa de la agenda, la formulación o la implementación. Entonces el MS nos permite explicar el fracaso de una política dentro de una cierta etapa. Pero el hecho que no todas las políticas sigan el mismo camino, y que algunas puedan experimentar retrocesos, no le quita validez al MS como herramienta analítica y descriptiva.

- Cuarta crítica: "La teoría clásica de la implementación puede ser criticada en aspectos similares a la idea secuencialidad del proceso de las políticas públicas. No siempre es posible identificar claras relaciones entre las pretensiones de una política y los impactos obtenidos." (P. John, 1998: 29).

Respuesta: Esta crítica nos muestra un problema común a todas las decisiones humanas; el abismo que existe entre las intenciones y los resultados, pero esta dura constatación no es culpa exclusiva del MS, sino de la realidad humana misma.

- Quinta crítica: "Como siempre, la idea de etapas confunde más de lo que esclarece. La política pública es un continuo. No existen divisiones claras entre los diferentes tipos de actividades. Hay mucho de cambio y confusión en la toma de decisiones públicas como para simplificarlas y capturar la realidad. El análisis necesita penetrar el mundo contingente y evolutivo de los intereses, las ideas, y los problemas políticos en lugar de aceptar las justificaciones formales. Por sobre todas las cosas, la investigación necesita

una estructura o teoría que le de sentido al proceso de las políticas públicas como un todo (P. John, 1998: 37).

Respuesta: No es verdad que el MS nos brinde una idea confusa de la realidad. Creemos que el MS esclarece bastante bien la realidad de las políticas públicas, porque uno de sus supuestos originarios estaba orientados hacia ello. La idea de políticas públicas como un continuo es fuertemente incorporada por el MS, porque justamente trabaja con la idea de proceso.

Si pensamos al MS como un proceso integrado por sistemas (agenda, formulación, etc) llegamos a la conclusión que sería necesario profundizar nuestros conocimientos sobre cada etapa o sistema, más que negar la idea de etapa misma. Queremos decir entonces que, si aumentamos nuestro nivel de conocimientos sobre el funcionamiento de la "etapa o sistema" de la agenda (Kingdon ya lo ha hecho) o sobre la "etapa o sistema" de la implementación (Nakamura lo ha hecho también). El MS puede perfectamente integrar los sistemas complejos que representan las etapas de su análisis. Es posible afirmar que cuanto más profundos sean nuestros conocimientos sobre las etapas o los sistemas, más poderosas serán nuestras conclusiones sobre el proceso de las políticas públicas. Quisiéramos enfatizar entonces, que el problema del MS no se encuentra en el proceso de políticas públicas que describe, sino en el nivel de conocimientos disponibles acerca del funcionamiento profundo de cada etapa o sistema.

La necesidad de penetrar la realidad cambiante de las políticas públicas es un problema que nos revela las limitaciones del análisis que utilizamos para explicar cada etapa, sistema, o función (agenda, decisión, implementación, etc.) y no, del MS como herramienta descriptiva del proceso.

Sexta crítica : "El MS (*textbook model* en el original) no es un paradigma" (R. Nakamura, 1987: 144).

Respuesta : Estamos completamente de acuerdo. Ya hemos discutido esta crítica más arriba. El MS no es ni un paradigma, ni una teoría, es simplemente un buen modelo.

Séptima crítica: "El MS no describe el proceso de implementación de políticas públicas, confunde los diferentes estadios o problemas de la implementación, y confunde las cuestiones que interactúan en la evaluación" (R. Nakamura, 1987: 145).

Respuesta: Estamos absolutamente en desacuerdo con esta crítica. El MS describe correctamente el proceso de las políticas públicas. Si hay imprecisiones en relación a la implementación o respecto de la toma de decisiones, o cualquier otra etapa, es a causa de nuestras estructuras teóricas insuficientes o poco desarrolladas para comprender el funcionamiento profundo de cada etapa o sistema. Este tema ya lo expusimos más arriba.

Octava crítica: "Como actividad funcional, la evaluación de políticas públicas puede ocurrir durante todo el proceso y no simplemente en la última etapa" (R. Nakamura, 1987: 149).

Respuesta: Estamos parcialmente de acuerdo. Se debe distinguir entre evaluaciones de tipo "sumativas", que generalmente son las que se hacen al final de una política pública y la evaluación de tipo "formativa" que es el monitoreo que se realiza en las etapas intermedias de una política. Según nuestra interpretación, cuando Jones nos habla sobre evaluación hace referencia a la evaluación de tipo sumativa. De todas formas, nos cuesta bastante imaginar la evaluación dentro de la etapa de la agenda o dentro de la etapa de la formulación de la política. La evaluación debe comenzar siempre que haya algún producto para evaluar, es decir, una vez que la decisión haya sido tomada y cuando se pasa a la implementación de la política pública.

Novena crítica: "El MS no provee una base clara para el ensayo empírico de hipótesis" (Sabatier, citado por Peter de León, 1999: 24).

Respuesta : Es un modelo y no una teoría. Pero pensamos que esta crítica es parcialmente válida. Creemos que si nuestra intención es la de probar que dentro del proceso de políticas públicas hay diferentes etapas, el MS es un buen útil (debemos recordar que el MS pretende mostrar el funcionamiento del proceso de políticas públicas acercándose lo máximo posible a la realidad). Pero, si intentamos explicar el porqué de los comportamientos de los grupos políticos, el MS no parece una herramienta del todo precisa. Es necesario considerar la verdadera naturaleza del MS, es un buen modelo heurístico, muy útil para describir el proceso de políticas pero limitado en otros aspectos que ya describimos con anterioridad. El MS puede ser mejorado si crecieran nuestros conocimientos al interior de cada etapa o sistema (agenda, implementación, etc.).

- Décima crítica: "El MS sufre de una **imprecisión descriptiva** al proponer una serie de etapas" (Sabatier, citado por Peter De León, 1999: 24).

Respuesta: Estamos en desacuerdo, porque el MS intenta describir las etapas del proceso de políticas públicas concentrándose sobre la función que representa cada etapa o sistema. Si hay superposiciones entre dos etapas, esto quiere decir que hay también superposiciones entre las funciones. Entonces, el MS "funciona" porque nos muestra una realidad que es necesario estudiar con más profundidad. La pregunta pertinente sería; ¿porqué las funciones se superponen o se mezclan?. En nuestra opinión, el desafío sería encontrar las buenas respuestas teóricas a estas "anomalías" de las superposiciones, más que negar la existencia de las diferentes etapas. *Si matamos al cartero, no eliminamos las malas noticias...*

- Undécima crítica: "La metáfora del MS está **sesgada por una estructura legalista y por una focalización 'arribaabajo'** (topdown focus)." (Sabatier, citado por Peter de León, 1999: 24).

Respuesta: No necesariamente. Pensamos que no todas las políticas públicas finalizan en una ley. En el mismo sentido, hay decisiones públicas que son tomadas por consenso y consulta entre los grandes grupos interesados (stakeholders), y es en virtud de ello que no encontramos este sesgo "top-down" en el modelo, porque el MS puede perfectamente describir una política que sea de tipo consensuada o decisionista.

Con respecto al sesgo o estructura legalista, si tomamos la definición de políticas públicas de Thomas Dye "cualquier cosa que el Estado decida hacer o no hacer", las inacciones deliberadas del Estado son también políticas públicas. Si aplicamos el MS a las inacciones estatales encontramos que pueden haber seguido un camino similar a de las "acciones" (agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación) pero no finalizan necesariamente formalizadas en una ley. Un buen ejemplo de esto es la tolerancia al consumo de drogas blandas en ciertos países desarrollados, si bien tiene existirían algunas leyes restrictivas al respecto.

- Duodécima crítica: "La metáfora del MS enfatiza inapropiadamente sobre el ciclo de las políticas públicas como la unidad temporal de su análisis... En otras palabras, el modelo, niega el concepto de un sistema de **relaciones intergubernamentales** para las políticas públicas" (Sabatier, citado por Peter De León, 1999: 24).

Respuesta : Estamos en desacuerdo, porque el MS puede ser utilizado para estudiar las políticas de los diferentes niveles del Estado (federal, provincial, municipal). Por ejemplo, a nivel federal, una política pública X puede estar en la etapa de la agenda mientras que al nivel provincial podemos ubicarla en la etapa de implementación. Podemos aplicar perfectamente el MS a cada nivel estudiado.

Es perfectamente factible estudiar los sistemas de relaciones intergubernamentales utilizando el MS. Si tenemos la teoría apropiada, ella nos servirá para comprender el sistema que conforman las decisiones públicas de los distintos niveles del Estado.

Decimotercera crítica: "La metáfora del MS falla en proveernos de un buen vehículo para integrar los roles del análisis y el aprendizaje de políticas públicas (enfoque cognitivo) a través del proceso de políticas públicas." (Sabatier, citación de Peter De León, 1999: 24).

Respuesta: Estamos completamente en desacuerdo con esta crítica, porque el proceso de aprendizaje en torno a los actores de las políticas públicas es una decisión que debe ser implementada por aquellos que están involucrados en los debates y en los análisis de las políticas. El MS se origina en los finales de la década del 60, y las ideas sobre los aprendizajes colectivos (enfoque cognitivo de las políticas públicas) surgen a mediados de los 70 muy ligados a la innovadora teoría crítica de Jürgen Habermas. También los estudios de investigación participativa desarrollados por Paulo Freire, son influyentes en la constitución -hacia comienzos de los 90- de los enfoques cognitivos de políticas públicas. Este tipo de enfoque, pretende establecer un proceso de aprendizaje en torno a las coaliciones que se forman en una política pública, y uno de sus exponentes más afamados es Paul Sabatier. Pero retomando nuestra respuesta, en el momento de nacimiento del MS, el aprendizaje de políticas públicas no era siquiera un tema en la imaginación de los autores, con lo cual no tenemos que caer en la injusta actitud de exigirle a un modelo ideas o innovaciones que emergieron décadas después de su nacimiento.

El valor de una teoría y el de un modelo.

En este punto, intentamos valorizar, es decir, hacer una evaluación desde un punto de vista teórico del MS. Si bien toda empresa evaluativa tiene un

costado subjetivo, existen ciertos criterios generalmente aceptados entre los científicos para determinar el valor de una teoría.

Los paradigmas científicos juegan un rol preponderante en la determinación de los criterios o categorías de valor de una teoría. Por eso adoptaremos una perspectiva doble; la post-positivista y cuya representación estará centrada en los escritos de Elinor Ostrom; y la perspectiva subjetivista-constructivista que será representada por los criterios de Edgar Morin.

El valor de una teoría según criterios post-positivistas

Para determinar el valor teórico del MS, utilizaremos las categorías de evaluación de Elinor Ostrom (1999: 64):

"Los criterios para evaluar una teoría son relativamente bien conocidos y aceptados. Las teorías son evaluadas por su capacidad de generar **predicciones** apoyadas en evidencia empírica, y por proveer **explicaciones** coherentes para las regularidades observadas"... "Utilizaré algunas preguntas clave que son necesarias en tal evaluación".

Ostrom ha construido tres grandes conjuntos de criterios; a) la utilidad del análisis teórico, b) la utilidad de la investigación empírica, y c) la utilidad en relación a las otras disciplinas y teorías. Suponemos aquí que los modelos pueden ser evaluados con las mismas categorías que las teorías, pero se debe prestar atención a su alcance teórico más modesto.

Y los criterios de Elinor Ostrom son los siguientes:

Utilidad para el análisis teórico.

1. ¿Provee la teoría analizada, un lenguaje coherente para identificar de una forma universal los elementos de teorías, intentado explicar un importante rango de fenómenos?
2. ¿Ayuda nuestra teoría a identificar las similitudes y diferencias de diversas teorías, como también las fortaleza y debilidades relativas de teorías que explican tipos particulares de fenómenos?
3. ¿Estimula nuestra teoría nuevos desarrollos teóricos?

Utilidad para la investigación empírica

4. ¿Ayuda nuestra teoría a organizar la investigación empírica en aquellas áreas en las cuales no hay aún teorías bien formuladas?
5. ¿La investigación empírica que emana de nuestra teoría, conduce a nuevos descubrimientos y mejores explicaciones de importantes fenómenos?
6. ¿Puede nuestra teoría ser aplicada a múltiples niveles de análisis en la investigación empírica?

Utilidad para otras disciplinas o teorías

7. ¿Favorece nuestra teoría la integración interdisciplinaria?
8. ¿Es nuestra teoría consistente con otras teorías o marcos teóricos desarrollados inicialmente y focalizados sobre un nivel de análisis particular?
9. ¿Tiene nuestra teoría una mejor performance que otras en un rango similar de aplicaciones?

A cada criterio de Ostrom, le asignaremos una calificación -alta, mediana o baja- en relación a su pertinencia. Queremos dejar en claro que utilizamos como "tipo ideal" el MS de Charles Jones.

1. ¿Provee la teoría analizada, un lenguaje coherente para identificar de una forma universal los elementos de teorías, intentado explicar un importante rango de fenómenos?

Calificación: Alta. El MS ha sido exitoso en cuanto a dotarnos de un lenguaje común para identificar las diferentes etapas de las políticas públicas. Las metáforas de la agenda, de la formulación, de la decisión, de la implementación, y de la evaluación son la prueba viviente de conceptos comunes y difundidos entre los analistas de políticas públicas y funcionarios.

2. ¿Ayuda nuestra teoría a identificar las similitudes y diferencias de diversas teorías, como también las fortalezas y debilidades relativas de teorías que explican tipos particulares de fenómenos?

Calificación: Mediana. El MS es un buen útil para comparar e identificar las similitudes y diferencias con los otros modelos. Puede también proveernos (utilizando la comparación) de buenas descripciones o de miradas de las

⁶Utilizaremos la definición de tipo ideal de Max Weber : "El tipo ideal hace referencia a la estructuración de ciertos elementos de la realidad dentro de una concepción lógica exacta" (página 77), en su libro "Ensayos de sociología contemporánea", Ed. Martinez Roca, España, 564 páginas.

fortalezas y debilidades de los otros modelos. Pero, si lo comparamos con los otros modelos, encontramos que el MS es **más descriptivo que explicativo**.

3. ¿Estimula nuestra teoría nuevos desarrollos teóricos?

Calificación: Alta. El MS es un buen ejemplo de útil heurístico. En múltiples trabajos académicos, como los de Kingdon (sobre la agenda), los de Nakamura & Smallwood⁷ (sobre la implementación de políticas públicas), el de Peter De León⁸ (sobre la terminación o finalización de políticas públicas), son la prueba misma de su capacidad heurística, aún cuando Nakamura y De León han criticado duramente al modelo, han terminado por utilizar sus categorías.

4. ¿Ayuda nuestra teoría a organizar la investigación empírica en aquellas áreas en las cuales no hay aún teorías bien formuladas?

Calificación : Alta. El MS, según nuestro criterio, nos ayuda a focalizar nuestra investigación empírica porque "fracciona" la realidad considerándola como etapas o sistemas que cumplen una función diferente dentro de un proceso de política pública.

5.¿La investigación empírica que emana de nuestra teoría, conduce a nuevos descubrimientos y mejores explicaciones de importantes fenómenos?

Calificación: Alta. Pensamos que los prometedores estudios sobre la agenda de las políticas públicas y la implementación -entre otros- son un buen ejemplo para este punto.

6. ¿Puede nuestra teoría ser aplicada a múltiples niveles de análisis en la investigación empírica?

Calificación: Alta. Creemos que el MS puede ser utilizado para analizar el proceso de las políticas públicas dentro de múltiples niveles (Por ejemplo; federal, provincial, municipal), y porqué no puede ser un buen útil para el

⁷Nakamura, Robert & Frank Smallwood (1987), "The politics of policy implementation", Ed. St. Martin Press, USA, 201 páginas.

⁸De León, Peter (1978), "A theory of policy termination", en May, Judith & Aaron Wildavsky (ed.), "The Policy Cycle", Ed. Sage, USA, 332 páginas.

análisis de tipo "micropolítico" que analiza los fenómenos políticos al interior de las organizaciones.

7. ¿Favorece nuestra teoría la integración interdisciplinaria?

Calificación: Alta. Pensamos Que. el MS nos provee una buena estructura de análisis, y que se le pueden superponer igualmente otras teorías para explicar la realidad. Por ejemplo, podemos utilizar las etapas del MS como punto de partida y superponerles -con fines explicativos- las teorías del "Public Choice" o las de ACF (Advocacy Coalition Framework) sin ningún problema. En el pensamiento de Harold Lasswell (padre fundador del análisis de políticas públicas) la idea de integración con otras disciplinas ha estado siempre presente.

8. ¿Es nuestra teoría consistente con otras teorías o marcos teóricos desarrollados inicialmente y focalizados sobre un nivel de análisis particular?

Calificación: Baja. Luego de la Segunda Guerra Mundial, comenzó en los Estados Unidos la preocupación por estudiar la realidad de una forma más dinámica. Es a causa de esto que la atención de la ciencia se dirige hacia los enfoques que estudiaban los procesos, los sistemas, las funciones. En los finales de los años 60 la emergencia del MS estuvo acompañada y fundada por otras teorías similares, por ejemplo, la teoría sistémica, los estudios económicos sobre las etapas para el desarrollo de Rostow, etc.

Anteriormente, los estudios sobre políticas públicas eran más estáticos y estructurados. Un buen ejemplo de esto son los antiguos estudios "institucionalistas" que eran pesadas descripciones formales sobre las estructuras gubernamentales. Pensamos entonces, que el MS rompe con la tradición de otros modelos (por ejemplo, los viejos institucionalistas).

Para terminar, no encontramos mucha congruencia entre el MS y los otros modelos históricos para el estudio de políticas públicas.

9. ¿Tiene nuestra teoría una mejor performance que otras en un rango similar de aplicaciones?

Calificación: Mediana. Los modelos basados sobre las teorías de ACF (Advocacy Coalition Framework) y el "Public Choice" son más poderosos en cuanto a capacidad explicativa que el MS. Encontramos en los dos casos mencionado, más densidad en cuanto a sus postulados teóricos, sus análisis y

sus explicaciones. En resumen, mientras que el MS es una buena estructura para fraccionar la realidad de las políticas públicas, las dos teorías mencionadas son tienen una mayor capacidad explicativa.

Para operacionalizar nuestras calificaciones y así obtener un valor final para nuestro ejercicio, le asignaremos un valor numérico a cada letra, de la siguiente forma:

A = Alta = 2 puntos

M= Mediana = 1 punto

B = Baja = 0 punto

Criterio	Calificación
Utilidad para el análisis teórico	
1. Lenguaje coherente para explicar los fenómenos	H=2
2. Identificación de las similitudes y diferencias con otros modelos	M=1
3. Valor heurístico	H=2
Subtotal	5/6
Utilidad para la investigación empírica	
4. Utilidad para la organización de la investigación empírica.	H=2
5. Utilidad de nuestro modelo en relación al descubrimiento de nuevas explicaciones de los fenómenos.	H=2
6. Aplicación sobre múltiples niveles de análisis en la investigación empírica.	H=2
Subtotal	6/6
Utilidad para otras disciplinas	
7. Integración con otras disciplinas.	H=2
8. Congruencia con otros modelos concebidos históricamente para estudiar el mismo tema.	B=0
9. Rendimiento del modelo en relación a otros.	M=1
Subtotal	3/6
Total	14/18

El cuadro precedente nos muestra que el MS es fuerte desde el punto de vista de la utilidad para el análisis teórico (5/6), más fuerte aún en relación a

su utilidad para la investigación empírica (6/6), y débil en relación a su utilidad para otras disciplinas (3/6).

La calificación total del MS (14/18) nos muestra que su utilidad general científica es aún elevada, si bien ha sido duramente criticado.

El paradigma subjetivista o constructivista.

Para tener una perspectiva alternativa al paradigma post-positivista, utilizaremos los criterios de Edgar Morin (1997) para establecer el valor del MS. En nuestra opinión, este autor francés es uno de los mejores exponentes del paradigma constructivista o subjetivista.

Desde el inicio, Morin reconoce la existencia de dos grandes paradigmas científicos, el primero es el de la "simplicidad" y el segundo es el de la "complejidad". El paradigma de la simplicidad es el positivismo que, según Morin, ha abusado de la simplificación de la realidad, y a causa de esto, ha caído en la "racionalización" a la que define como el deseo obsesivo de encerrar toda la realidad dentro de sistemas coherentes⁹. Toda contradicción con el sistema es rechazada, descartada, aislada y considerada como una "anomalía". Pero la ciencia, según Morin, rechazando las anomalías, ignora el mensaje de una realidad profunda que desconoce. Entonces, para evitar este efecto, nos propone utilizar el paradigma de la complejidad, que es la matriz del pensamiento complejo que tiene los siguientes principios:

- Principio dialógico : Este principio nos permite asociar dos conceptos a la vez antagónicos y complementarios. Orden y desorden pueden cohabitar generando un nuevo orden. El principio dialógico nos permite mantener la dualidad dentro de la unidad. El orden y el desorden compiten y colaboran al mismo tiempo para llegar a una organización determinada. Pero no podemos separar al orden del desorden porque son una todo real.
- Principio de la autopoiesis o autoorganización: Los efectos y las causas cambian de roles entre ellos. Encontramos ciclos autoconstitutivos y autoorganizativos (autopoiesis). Por ejemplo, la sociedad está formada de individuos, y ella está basada en los individuos, pero la sociedad ejerce una influencia sobre sus individuos mediante la cultura y los valores. Las

⁹Según Morin, el hombre cae en dos tipos de delirios, el primero es el de la coherencia absoluta, y el segundo el de la incoherencia absoluta. El primero es casi inalcanzable.

causas ejercen sus influencias sobre los efectos y los efectos se transforman en causas. En síntesis, ¿quién gobierna a quién?

- Principio del Holograma: La parte contiene la información del conjunto y el conjunto contiene la información de la parte. La parte está dentro del conjunto y el conjunto dentro de la parte. Podemos conocer una cosa si tomamos una parte y también si la tomamos en su conjunto. El reduccionismo ve solo la parte y el holismo solo el conjunto. Es necesario considerar parte y conjunto al mismo tiempo.

Según Morin (1997), éstos son los principios que son considerados por el paradigma de la complejidad para explicar nuestra realidad.

Si bien podemos deducir, que el MS es un claro producto del paradigma de la "simplicidad", haremos el intento de pensarlo y calificarlo según los criterios de Morin.

En relación al principio dialógico: "Este principio nos permite asociar dos conceptos a la vez antagónicos y complementarios"

Pensamos que el MS bien podría utilizar un análisis de este tipo. Dentro de la etapa de la formulación, dentro de la agenda, o dentro de la implementación, si encontramos grandes "desordenes" que pueden ser pensados de una forma más rica si se los piensa como una parte que interactúa con el "orden". De esta forma encontraremos el "mensaje profundo" de la realidad del cual pretende informarnos Morin, y no solamente "anomalías" para descartar.

Calificación: Alta. Las grandes superposiciones entre ciertas etapas de la decisión y la implementación del MS podrían ser abordadas de una forma diferente si aplicáramos este principio. El "desorden" de la superposición, por lo tanto, pasaría a ser un fenómeno a estudiar con detenimiento.

El principio de la "autopoiesis" o autoorganización: "Los efectos y las causas cambian su rol. Los ciclos comienzan a ser autoorganizados".

A nuestro criterio, el MS es una descripción del ciclo de políticas públicas. Si aplicamos la autopoiesis sobre su ciclo, podríamos encontrar lazos más estrechos entre las diferentes etapas, y también nuevas interacciones entre las etapas.

Calificación: Alta. Creemos que ciertas críticas que ha recibido el MS podrían encontrar solución si aplicáramos este principio. Si afirmamos que el ciclo de políticas públicas es autopoiético, sin duda, encontraremos nuevas visiones sobre la interacción entre las etapas o al interior del ciclo en su conjunto.

El principio del holograma: "La parte contiene la información del conjunto y vice versa".

De acuerdo con este principio, podríamos encontrar un mensaje diferente en ciertos elementos o anomalías de las etapas.

Calificación: Alta. Si dentro de cada etapa hay un mensaje del conjunto, podríamos comprender de otra forma el recurrente tema de las superposiciones de etapas. También encontraríamos una respuesta a las políticas que no comienzan por la agenda, o que no finalizan por la evaluación.

A continuación detallamos los resultados de nuestro ejercicio calificativo. Utilizamos los mismos criterios y valores que más arriba.

Categoría o principio	Calificación
Dialógico	H=2
Autopoiesis	H=2
Holograma	H=2
Total	6/6

En el cuadro precedente, observamos la calificación total del MS utilizando los criterios de Morin. El resultado es elevado, pero, debemos agregar que esta grilla de análisis es más simple (tres categorías) que la de Ostrom (9 categorías)

Comparación entre las dos evaluaciones.

Si bien pensamos que hacer una comparación de resultados obtenidos por las grillas de análisis de cada paradigma es un ejercicio muy difícil, el puntaje final obtenido según el paradigma post-positivista (14/18, o 0,77) contra el del constructivista (6/6; o 1) nos indica la relatividad de las comparaciones entre paradigmas.

Pero tenemos que reconocer que no deja de ser paradójico el hecho que el MS obtenga un puntaje mayor dentro del paradigma constructivista, cuando el modelo es un producto neto del post-positivismo.

Conclusiones

Estrictamente hablando, el MS no es una teoría de políticas públicas. Es un modelo, una estructura y un útil de análisis científico y pedagógico. Nos sirve para particionar la realidad y para simplificarla a fin de estudiarla. Es necesario contar con una teoría (por ejemplo: pluralista, Public Choice, ACF, etc) para explicar el funcionamiento del proceso de las políticas públicas, caso contrario, el MS resta descriptivo.

El MS ha sido desarrollado en profundidad por Charles Jones (1970), pero, es James Anderson (1975) quien lo ha popularizado. Entre el MS de Jones y el de Anderson encontramos profundas diferencias, no en lo que hace al número y al nombre de las etapas, sino en lo que hace a los contenidos y a la profundidad del análisis. Los conceptos de funciones, etapas y sistemas escapan al análisis de Anderson, mientras que en el de Jones son la sólida base de su esquema. Si bien los MS de los dos autores son descriptivos, el de Jones aparece como más preciso y la vez, racional.

Las críticas que el MS ha recibido en relación a su lenguaje o a las metáforas que, exitosamente ha instalado y difundido entre los académicos y los funcionarios, nos parecen completamente injustas. En las Ciencias Sociales tenemos grandes problemas respecto de la utilización de nuestro lenguaje. Nuestras palabras no tienen siempre la misma significación siquiera dentro de la misma disciplina, nuestros conceptos clave, no tienen un significado unívoco para nuestros científicos sociales. Las ideas de paradigma, teoría o modelo, muchas veces nos llevan a confusiones más grandes que las que queríamos solucionar. Entonces, si el MS ha sido exitoso en instalar un lenguaje y una metáfora común en un pequeño terreno de las Ciencias Sociales, es más que obligatorio, respetar el emprendimiento y valorizar el resultado, más que discutirlo o negarle su efectividad.

Aquellos que han criticado al MS, han caído en otra paradoja, porque han utilizado las mismas palabras y conceptos (agenda, implementación, etc.) que el MS había establecido... *Si para criticar una idea, utilizamos los mismos*

conceptos y metáforas que nuestro adversario, esto quiere decir que nuestro adversario ha triunfado.

Otra crítica hecha al MS apuntaba a su **inadaptación en relación a las superposiciones entre la etapa de la formulación y la de implementación.** Si nuestro útil nos señala que hay superposiciones significa que hay superposición también en las funciones. Entonces sería necesario profundizar nuestros conocimientos sobre las causas de las superposiciones y no cuestionar la utilidad del MS.

El MS no está todavía muerto. Es necesario retomar el modelo de Jones y profundizar seriamente nuestros conocimientos sobre cada etapa. El problema no estaría en el proceso de las políticas públicas sino en el interior de los diversos subsistemas que conforman el ciclo. Es alentador que los principales críticos del MS tengan varias obras escritas profundizando estas visiones sobre la agenda y sobre la implementación.

Para terminar, pensamos que el MS es una buena carta para orientarnos en el territorio de las políticas públicas... *Pero el mapa, no es el territorio. Es una representación del mismo.*

Bibliografía utilizada.

- Anderson, James E: (1975, 1984), Public Policy-Making, Ed. Holt Reinhart and Winston Inc., USA, 179 páginas.
- De León, Peter (1978), "A theory of policy termination", en May, Judith & Aaron Wildavsky (ed.), The Policy Cycle, Ed. Sage, USA, 332 páginas.
- De León, Peter (1999), "The stages approach to the Policy Process : What has it done? Where is it going?", en Sabatier, Paul (ed), Theories of the Policy Process, Ed. Westview Press, USA, 289 páginas.
- Easton, David (1965), A framework for Political Analysis, Ed. University de Chicago Press, USA.
- Jones, Charles O. (1970), An introduction to the study of Public Policy, Ed. Duxbury Press, USA, 170 paginas.
- Lasswell, Harold D. (1953) ; "The desion process", en Polsby, Nelson; Dentler Robert y Smith, Paul (1963), Politics and Social Life; an introduction to political behavior, Ed. Houghton Mibblin Company, USA.
- Lindblom, Charles E. (1963), "The science of muddling trhough" en Polsby, Nelson; Dentler, Robert & Paul Smith : Politics and Social Life; an introduction to political behavior, Ed. Houghton Mifflin Company, USA, 879 páginas.
- Morin, Edgar (1997), Introducción al pensamiento complejo, Ed. Gedisa, España, 167 páginas.
- Nakamura, Robert & Frank Smallwood (1987), The politics of policy implementation, Ed. St. Martin Press, USA, 201 páginas.
- Nakamura, Robert (1987), "The textbook policy process and implementation research", *Policy Studies review*, 7: 142-154.
- Ostrom, Elinor, (1999) "Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework" en Sabatier, Paul A. (1999), Theories of the Policy Process, Ed. Westview Press, USA, 289 páginas.
- Pal, Leslie Alexander (1997); Beyond Policy Analysis; Public Issue Management in turbulent times, Ed. International Thompson Publishing, Canada, 312 pag.
- Truman, David (1951), The governmental process; political interest and public opinion, Ed. Knopf, USA.
- Weber, Max (1972) Ensayos de sociología contemporánea, Ed. Martinez Roca, España, 564 páginas.

Bibliografía consultada.

- Becker, Gary S. (1983), « A theory of competition among pressure groups for political influence » *Quarterly Journal of Economics*; 98:371-400.
- Browne, William P.(1998), Groups, Interests, and U.S. Public Policy. Ed. Georgetown University Press, USA.
- Dahl, Robert (1967), Pluralist democracy in the United States; Ed. Harper & Row, 257 páginas.
- Dye, Thomas (1976), Policy analysis : what governments do, why they do it, and what difference it makes; Éditeur : University of Alabama Press, 122 páginas.
- Fischer, Frank & John Forester (1987), Confronting Values in Policy Analysis, Ed. Sage, USA.
- Heclo, Hugh et Aaron, Wildavsky (1974), The Private Government of Public Money, Ed. University of California Press, UK, 399 páginas.
- Heclo, Hugh (1978), « Issue Networks and the Executive Establishment » en A. King (ed) The New American Political System, Washington DC.
- John, Peter (1998), Analysing Public Policy; Ed. Pinter, UK, 227 páginas.
- Jones, Charles O. (1970), An introduction to the Study of Public Policy, Ed. Duxbury Press, USA, 170 páginas.
- Katzenstein, Peter (1985), Small States in World Markets; Ed. Cornell University Press, USA, 268 p.
- McCool, Daniel C. (1997), Public Policy Theories, Models and Concepts ; an anthology; ed. Prentice Hall, 412 p.
- Offe, Claus (1984), Contradictions of the Welfare State; ed. The MIT press, USA, 310 p.
- Pal, Leslie A. (1997), Beyond Policy Analysis; Public Issue Management in Turbulent Times, International Thomson Publishing, Canada, páginas 312.
- Parry, Geraint (1969), « Political Élites » mimeo.
- Parsons, Wayne (1995), Public Policy ; An introduction to the theory and practice of Policy Analysis; Ed. Edward Elgar, UK, 675 pag.
- Phillips, Susan D. (1993), « Of public interest groups and sceptics: a realist reply to Professor Stanbury »; *Canadian Public Administration*, Volume 36, N0.4 (winter), pp.606-616.

- Ripley, Randall B. et Grace Franklin (1975), Policy Making in the federal executive branch, Ed. The Free Press, USA.
- Sabatier, Paul A. (1999), Theories of Policy Process, Westview, USA, 289 páginas.
- Sabatier, Paul A. et Hank C. Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework", dans Sabatier, Paul A. (1999), Theories of Policy Process, Westview, USA, 289 páginas.
- Skogstad, Grace et William D. Coleman (1990), Policy Communities and Public Policy in Canada; a structural approach; Ed.Copp Clark Pitman, Canada, 338 pag.
- Skogstad, Grace (1998); "Canadian Federalism, Internationalization and Québec Agriculture: Dis-engagement, re-integration?", *Canadian Public Policy*, Vol XXIV NO.1.
- Stanbury, W.T. (1993), «A sceptic 's guide to the claims of so-called public interest groups »; *Canadian Public Administration*, Volume 36, N0.4 (winter), pp.580-605.
- Theodolou, Stella Z. et Matthew Alan Cahn (1995), Public policy : the essential readings, Éd. Englewood Cliffs, USA; 402 p.
- Truman, David (1951), The governmental Process; Political interest and Public Opinion, Ed Knopf, USA,.
- Van Waarden, Frans (1992), « Dimensions and types of policy networks » *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.