

Borrador
Solo para participantes

NO CITAR

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario Internacional

Pactos sociales para una protección social más inclusiva:

Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa

Santiago, Chile, 20 y 21 de marzo de 2013

La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis

**Carlos F. Maldonado Valera
Andrea F. Palma Roco**

Este documento fue preparado por Carlos Maldonado, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Andrea Palma, consultora de la División de Desarrollo Social de CEPAL en el marco del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva, apoyado por la GIZ.

Los autores agradecen los aportes y comentarios de Martín Hopenhayn, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico y Ana Sojo, así como los de Daniela Huneeus, Claudia Robles, Cecilia Rossel y Luis Hernán Vargas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la institución.

Índice

Resumen	7
I. Introducción: ¿por qué es importante un pacto?	9
II. Una caja de herramientas para analizar el surgimiento de pactos sociales y pensar hojas de ruta para alcanzarlos	11
A. El pluralismo clásico y la teoría de los grupos de interés	13
B. Las distintas vertientes del neo-institucionalismo	15
1. El neo-institucionalismo ligado a la teoría de la acción racional	16
2. El neo-institucionalismo histórico	20
3. El neo-institucionalismo organizacional	24
4. El neo-institucionalismo cognitivo/constructivista	28
C. Fortalezas y debilidades de los distintos enfoques y preguntas sobre la generación de pactos en el caso de la política social	31
III. Hacia la identificación de elementos básicos para analizar el surgimiento de consensos en materia de política social	35
A. Los actores	37
B. Prácticas y estrategias	41
1. Tipos de mediación al interior del Estado y frente a los actores y coaliciones en conflicto	42
2. Representación de intereses sectoriales o corporativos mediante operaciones que están fuera de la estructura y procedimientos formales para la toma de decisiones	43
3. Empleo de mecanismos informales de negociación	44
4. Configuración de actores, formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos	44
5. Elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales	45
6. Manejo de los medios de comunicación e interacción con la opinión pública	45
7. Asignación y repartición de los dividendos y de los costos políticos ante la consecución de una política pública	46
C. Los factores	46
1. Inercias burocráticas y de políticas o decisiones anteriores (estatus quo)	47
2. Normas y procedimientos existentes para cambiar el estatus quo	47

3.	Correlación de fuerzas entre los principales actores políticos en los distintos niveles de gobiernos, mayorías electorales y legislativas, relaciones de poder entre los poderes del Estado, entre gobierno central y gobiernos locales o regionales, entre distintos ministerios y organismos públicos y otros	48
4.	Tensiones latentes y movilizaciones potenciales en torno a la asignación y redistribución de recursos (fiscales, económicos y sociales).....	49
5.	Acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades económicas, políticas y sociales en un momento y contexto histórico.....	50
6.	Recursos y capacidades individuales y colectivos disponibles en un contexto/momento dado en un sector de política pública (técnicos, políticos, financieros y comunicacionales).....	51
D.	Los marcos conceptuales de la política social.....	51
1.	Visiones sobre el papel del Estado, la comunidad, las familias y las personas en la generación de bienestar social.....	53
2.	Concepciones sobre la democracia y la ciudadanía.....	54
3.	Visiones sobre los medios y dispositivos legítimos para alcanzar niveles aceptables de bienestar social	55
4.	Enfoques, metodologías, técnicas e instrumentos concretos para la articular dispositivos de bienestar social y mecanismos de protección social.....	56
E.	Algunos contrapuntos característicos de las políticas de bienestar y protección social en América Latina en años recientes	58
1.	¿Hasta dónde garantizar derechos sociales? Una decisión política y/o económica	58
2.	Condicionalidad y redistribución de recursos mediante sistemas (no) contributivos e incentivos o desincentivos al trabajo y al esfuerzo individual	59
3.	La focalización como medio o como fin	60
4.	¿Proteger a quién? Los objetivos y grupos prioritarios en las reformas de protección social en el nuevo siglo.....	62
IV.	Preguntas y hallazgos preliminares.....	65
A.	Algunas preguntas para analizar la emergencia de consensos y pactos.....	65
1.	¿Qué elementos favorables se avizoran para la apertura de ventanas de oportunidad política a favor de un consenso o pacto que no había sido factible hasta el momento estudiado?	65
2.	¿Cuáles son los actores con poder de veto cuya anuencia es indispensable?.....	66
3.	¿El sector de las políticas sociales pasa por un momento de crisis y de cuestionamiento, o por el contrario muestra estabilidad y fuertes inercias de continuidad?	67
4.	En el momento y contexto estudiado, ¿qué alternativas de política y qué marcos conceptuales de la política social inciden sobre la manera de pensar la realidad social y la acción pública?	67
B.	Algunos hallazgos preliminares de reformas en donde un pacto fue posible	69
	Bibliografía.....	71
	Anexo.....	75
	Principales rasgos de los paradigmas explicativos de las políticas públicas en democracia.....	76
Índice de cuadros		
Cuadro 1	Algunos paradigmas explicativos en torno a las instituciones las políticas públicas en democracia.....	12

Cuadro 2	Tres versiones del enfoque sociológico-cognitivo: paradigmas, referenciales de política pública y coaliciones promotoras.....	30
Cuadro 3	Maneras diversas de definir una política pública en distintos enfoques	33
Cuadro 4	Una caja de herramientas para el análisis de las políticas públicas: los diferentes enfoques y su potencial explicativo	33
Cuadro 5	Tipología y ejemplos de actores relevantes en el origen y trayectoria de una política social (pública)	38
Cuadro 6	Algunas prácticas y estrategias a tomar en cuenta en el sector de la política social	41
Cuadro 7	Principales factores que condicionan los resultados en el sector de la política social	47
Cuadro 8	Ideas y marcos conceptuales en las políticas sociales	52
Cuadro 9	Características básicas de los diferentes modelos de Estado de bienestar	53
Cuadro 10	Pautas y principios regulatorios de los diferentes modelos de Estado de Bienestar	54
Cuadro 11	Características fundamentales de los sistemas de protección social en los diversos modelos de Estado de Bienestar	56
Cuadro 12	Enfoque de las Políticas de bienestar y protección social	57
Cuadro 13	Enfoques de protección social en América Latina, alrededor de 2009	63
Cuadro A.1	El pluralismo y la teoría de los grupos de interés como paradigma explicativo de la acción pública	76
Cuadro A.2	Características de las distintas vertientes del neo-institucionalismo	77
Cuadro A.3	El neo-institucionalismo de la teoría de la acción racional como paradigma explicativo de la acción pública	78
Cuadro A.4	El neo-institucionalismo histórico como paradigma explicativo de la acción pública	79
Cuadro A.5	El neo-institucionalismo sociológico-organizacional como paradigma de la acción pública	80
Cuadro A.6	El neo-institucionalismo sociológico-cognitivo como paradigma explicativo de la acción pública	81

Índice de diagramas

Diagrama 1	Marco institucional, actores con poder de veto (CPV) y determinantes de la toma de decisiones en un sector de política pública.....	17
Diagrama 2	Senderos de desarrollo dependiente (<i>path dependency</i>) y los procesos de continuidad y cambio de las políticas públicas: una explicación desde la aversión a las pérdidas.....	22
Diagrama 3	Determinantes del acceso a la agenda pública y ventanas de oportunidad política	26
Diagrama 4	Interrogantes en torno al análisis del origen y trayectoria de una política social y el surgimiento de acuerdos	36
Diagrama 5	Actores, estrategias y prácticas, factores, marcos conceptuales y marcos de análisis para abordar el origen y trayectoria de una política social	37

Resumen

Aunque la democracia ha dejado de ser excepción en América Latina, en muchos casos la factibilidad política de grandes pactos sociales y fiscales sigue siendo un reto pendiente. De ahí el interés de la CEPAL de abordar este tema, con el apoyo de la GIZ, en el marco del proyecto “Pacto social para una protección social más inclusiva”. El presente documento busca abrir una línea de investigación en torno al análisis del surgimiento de pactos y consensos en el sector de la política social, presentando una propuesta metodológica para analizar casos de surgimiento de pactos y consensos en este sector en contextos democráticos, así como para evaluar las posibilidades de un pacto en contextos específicos.

En la introducción se discute el interés y la relevancia de los consensos y pactos, en general y en el ámbito de la política social en particular, para luego presentar dos enfoques teóricos que ayudan a abordar el surgimiento de pactos y consensos en este sector de política pública. En primer lugar se revisan algunos **paradigmas explicativos acerca de las políticas públicas en democracia** que la ciencia política ha desarrollado en años recientes, relevando algunos marcos y conceptos de particular relevancia para el análisis del surgimiento de pactos y consensos.

Posteriormente, en una segunda parte, se presenta un esquema que busca relevar cuatro elementos que son pertinentes para el análisis. El primer elemento alude a **actores** individuales y colectivos que sancionan e influyen en el proceso decisional de una política pública. El segundo consiste en la identificación y análisis de las **estrategias y prácticas** de dichos actores en el entendido de que estos se desenvuelven en contextos específicos, en donde la interacción repetida genera patrones y formas recurrentes de negociación, confrontación y deliberación que suelen desempeñar un papel central en la factibilidad y alcance final de una política pública o reforma. El tercer elemento considera un conjunto de **factores inerciales** (tanto circunstanciales como institucionales) que contribuyen, condicionan o incluso determinan un resultado final, independientemente de la voluntad u objetivos iniciales de quienes protagonizan un proceso de reforma. El cuarto elemento destacado refiere a las **ideas y marcos conceptuales** propios de la política social como sector de política pública en el contexto y momento estudiados. Estos elementos conceptuales abarcan desde ideas y valores generales acerca del papel del Estado, la protección social y la concepción de la ciudadanía y la democracia, hasta modelos de gestión e instrumentos técnicos muy concretos para implementar las acciones e intervenciones concretas de la política social. Estas ideas y marcos influyen en la modelación de la realidad por parte de los actores, inciden en la elaboración de estrategias y discursos con referencia a ciertos modelos de política pública y ayudan a explicar fenómenos de difusión y de imitación entre y al interior de los países.

Finalmente, la tercera parte concluye con algunas preguntas para orientar el análisis y presenta algunos hallazgos preliminares acerca del surgimiento de consensos y de pactos en materia de política social.

I. Introducción: ¿por qué es importante un pacto?

En diversos documentos que abordan los retos asociados al desarrollo económico y social de América Latina, la CEPAL ha subrayado la necesidad de que los países consensúen pactos sociales y fiscales que permitan asumir y financiar, en el mediano y largo plazo, políticas y programas para combatir la pobreza, reducir la desigualdad y, en definitiva, darle vigencia plena a los derechos económicos, sociales y culturales que la gran mayoría de los Estados de la región se ha comprometido garantizar a través de la ratificación de diversas convenciones e instrumentos de derecho internacional. En *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, la CEPAL planteó que sin la legitimidad y solidez política que otorgan los acuerdos entre los diversos actores sociales y políticos, las reformas propuestas para avanzar hacia sociedades menos desiguales corren el riesgo de quedar confinadas en el voluntarismo y las buenas intenciones. Dicho documento define a los pactos sociales como acuerdos explícitos entre actores sociales y políticos sobre un determinado orden social general o específico. Ahora bien, no se trata sólo de generalizar algunas características deseables para el conjunto de las políticas públicas adoptadas en los países, ni de promover la unanimidad o el consenso como un bien en sí mismo. Ese informe promueve un pacto para la igualdad: a saber, un acuerdo amplio y duradero orientado a la redistribución del ingreso y otros activos, así como a la superación de la tremenda heterogeneidad estructural, en donde el Estado es clave no solo porque debe igualar oportunidades, sino también porque debe reducir la desigualdad de resultados a lo largo del ciclo de vida de las personas, intra e intergeneracionalmente¹.

Pero los consensos requeridos para un pacto de esta índole no son fáciles de lograr. Numerosos estudios han señalado las deficiencias políticas e institucionales de las democracias latinoamericanas para lograr que los mandatos electorales se traduzcan en políticas públicas representativas, estables y coherentes. Por ejemplo, los estudios de Stein y otros (2006, 2008) y Scartascini y otros (2011), centrados en los determinantes institucionales y los incentivos relacionados con la emergencia de políticas públicas asociadas a un mejor desempeño económico y social, han identificado algunas características deseables. Entre ellas señalan en particular su credibilidad a los ojos de los actores sociales y económicos, su estabilidad y previsibilidad (en especial cuando son efectivas), su adaptabilidad a entornos cambiantes y a nuevas demandas sociales, su coherencia (entre las políticas implementadas en los distintos sectores), su implementación eficaz de modo que los objetivos planteados sean perseguidos y alcanzados, y su orientación al interés público y no hacia el beneficio de intereses particulares.

¹ Véase CEPAL 2010, pág. 255-257.

Tales características estarían asociadas a la capacidad de los actores políticos para cooperar en un contexto de competencia política. Para ello subrayan el peso de varios factores sobre la disposición a cooperar de los actores y ponen como ejemplos cuando estos obtienen ganancias mayores si no se desvían de una ruta cooperativa; cuando el número de actores relevantes es pequeño; cuando estos interactúan de forma repetida y poseen un horizonte temporal largo; cuando la interacción ocurre en escenarios institucionalizados que facilitan la cooperación inter-temporal y la implementación de los acuerdos logrados cuenta con mecanismos idóneos de verificación vía, por ejemplo, un poder judicial independiente o una burocracia profesionalizada (Scartascini y otros, 2011).

Estos análisis conciernen al conjunto de las políticas públicas y observan más sus características y su proceso formativo, independientemente de su contenido o del sector de política al que aludan. Por tanto, la idea de un pacto o consenso orientado a la igualdad implica, además del foco en el origen y trayectoria del proceso formativo de una política y en su entorno político e institucional, un énfasis adicional en procesos que i) fueron o puedan ser objeto de un consenso amplio, y ii) que conllevan la adopción de iniciativas, reformas o programas que buscan mejorar las condiciones de los sectores más pobres y/o el cierre de brechas sociales y económicas.

De esta forma, la factibilidad de un consenso orientado a la igualdad, que después desemboca en un pacto duradero, posiblemente sea más azaroso que un simple acuerdo puntual y cooperativo. Ello es así porque implica no solo acuerdos improbables entre actores políticos con visiones encontradas acerca del tipo de políticas sociales y del esfuerzo fiscal óptimo para financiar los programas, sino que muchas veces las implicancias de tal discusión conllevan la oposición de diversos actores sociales y económicos organizados y con capacidad de influir en la toma de decisiones. Además, al igual que otros fenómenos de cooperación entre los actores políticos, los pactos fiscales y sociales son, por definición, arreglos que suponen consensos de largo plazo que trasciendan los ciclos político-electorales. Como se sabe, en contextos democráticos, con frecuencia tales ciclos y las tensiones que se les asocian suelen inscribir a los actores políticos y sociales en una lógica confrontacional y de corto plazo.

Al mismo tiempo, el contenido de un eventual pacto, quiénes lo elaboran y la ruta que siguen para ello sólo pueden definirse en el análisis de situaciones concretas, pues en cada caso “son determinantes la historia y cultura política de una sociedad cuyos espacios, actores y criterios de legitimidad no son iguales en las distintas sociedades” (CEPAL, 2010, págs. 255–257). Lo anterior lleva a preguntarse sobre las posibilidades reales para plantear y sostener iniciativas de cambio más ambiciosas desde el punto de vista de los retos sociales de la región en el mediano y largo plazo. En especial, cabe preguntarse si en los debates y discusiones sobre las políticas sociales de los últimos años puede vislumbrarse como posible el surgimiento de consensos en torno a estrategias para la superación de la pobreza, el combate a la desigualdad o la protección social más inclusiva. Para ello, se requiere una reflexión acerca de cómo analizar *ex post* casos específicos de reformas, pero también cómo evaluar *ex ante* las posibilidades de un pacto en materia de protección social en un contexto dado.

En este documento, en primer lugar se presenta una revisión crítica de la ‘caja de herramientas’ conformada por algunos enfoques interpretativos de las políticas públicas en contextos democráticos provenientes de la ciencia política. En segundo lugar se plantea una propuesta para esquematizar los elementos principales que caracterizan a la política social como sector de política pública a partir de una revisión de los principales debates, características y retos ligados al bienestar y protección social en la región. Finalmente, la tercera parte concluye con algunas preguntas para orientar el análisis, y presenta algunos hallazgos preliminares. En el marco del proyecto “Pacto social para una protección social más inclusiva” la CEPAL, con apoyo de la GIZ, pretende abordar estos temas y acompañar procesos de diálogo social y político en América Latina. Se espera que la propuesta aquí esbozada sirva de guía inicial para el análisis de casos específicos de reformas que fueron objeto de un pacto, así como para analizar procesos en curso sobre pactos, alianzas y consensos hacia una protección social más inclusiva.

II. Una caja de herramientas para analizar el surgimiento de pactos sociales y pensar hojas de ruta para alcanzarlos

Como objeto de estudio, las políticas públicas pueden explorarse desde dos estrategias muy distintas que engloban aristas y líneas de investigación complementarias. La primera consiste en preguntarse sobre su origen y naturaleza: ¿qué es y cómo explicar el advenimiento, permanencia, reforma o extinción de una política pública? La segunda consiste en preguntarse sobre el valor de una política pública como instrumento, es decir, como “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico” (Müller, 2008, pág. 21) con ciertos objetivos y con posibilidades variables de lograrlos en función del diagnóstico, el tipo de intervención, los recursos financieros y humanos involucrados, así como la capacidad técnica para implementarla.

La primera estrategia se centra en analizar cómo, en un contexto económico, político-institucional o histórico dado, múltiples actores idean, inventan, a veces imitan o implementan un programa de acción pública, al tiempo que diversos actores políticos y sociales —según el caso— ven servidos o amenazados sus intereses e ideales. Si bien la primera estrategia se interesa en la comprensión del funcionamiento y las falencias de la política en general, y en particular en las democracias, la segunda es una indagación técnica sobre la mejor adecuación posible de ciertos medios para ciertos fines con base en un determinado diagnóstico de la realidad. Es el caso de los estudios de gestión pública de los que se extraen lecciones para mejorar la implementación o réplica de políticas de acuerdo con principios de eficiencia mediante mecanismos públicos y de mercado (*new public management*), o de las compilaciones de buenas o mejores prácticas, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia de los dispositivos de acción pública en contextos diferentes.

Ambas estrategias son complementarias porque simultáneamente permiten abordar el punto de encuentro entre la administración (o gestión) de lo público y la política *tout court* entendida como la asignación legítima y coercitiva de bienes y servicios escasos, la definición e imposición de reglas de comportamiento y de convivencia, y la definición de prioridades, obligaciones y fines colectivos en una sociedad dada (Easton, 1981). En el caso que nos ocupa, dado el interés en el surgimiento de pactos y consensos en materia de política social, se pondrá énfasis en la primera estrategia y en algunos enfoques o paradigmas que permiten analizarlos.

En años recientes, ha predominado en América Latina el estudio de las políticas sociales con cierto énfasis en la segunda estrategia. Es decir, en el análisis y evaluación de las políticas como

instrumentos más o menos eficientes, precisos o idóneos, dados ciertos fenómenos diagnosticados como de responsabilidad o injerencia pública, como la pobreza, la desigualdad, el desempleo o la salud, entre otros. Ello es comprensible en la medida en que la escasez de recursos fiscales, la magnitud de los rezagos sociales y la volatilidad del crecimiento imprimieron particular urgencia a la definición de instrumentos de política fiscalmente sostenibles y, de ser posible, con efectos cuantificables o al menos distinguibles sobre los niveles de pobreza y desigualdad. Es así como en los últimos años la mayoría de estudios se ha centrado en el diseño de intervenciones o programas sociales *per se* —independientemente del contexto o del país— y en la medición y evaluación de los impactos de la política social sobre indicadores concretos de pobreza y desigualdad. Otros han abordado directamente el análisis de la institucionalidad social con el fin de detectar configuraciones más o menos deseables para una política social eficaz (Franco y Székely, 2010; Acuña y Repetto, 2007). Los avances en el diseño y evaluación de los programas han sido considerables y su expresión más acabada es el nivel de sofisticación teórica, técnica, operativa y estadística de ciertos programas de transferencias condicionadas y, en particular, de sus dispositivos de gestión y de evaluación de impacto. En ese contexto, la política social se ha entendido más como la política ‘posible’ o ‘recomendable’ para combatir la pobreza o la desigualdad y menos como la política ‘idónea’ para concretar los ideales universalistas de la democracia en cuanto al goce efectivo de derechos económicos y sociales.

Un esfuerzo muy distinto es intentar abrir la ‘caja negra’ que es el Estado para tratar de entender el origen, concepción y efectiva implementación de una política con el fin de aprehender qué actores dentro y fuera del Estado desempeñan un papel y qué intereses están en juego; quiénes conciben, promueven u obstaculizan una iniciativa o reforma al estatus quo; qué procesos de intermediación e inercia institucional se interponen en la definición e implementación de dicha iniciativa y, desde luego, quiénes en definitiva ven sus intereses servidos o afectados. En las ciencias sociales el debate sobre este objetivo se ha entablado desde una multiplicidad de tradiciones y enfoques teóricos. En este documento, consideramos a cada uno de estos enfoques como una ‘herramienta’ para analizar casos específicos.

CUADRO 1
ALGUNOS PARADIGMAS EXPLICATIVOS EN TORNO A LAS INSTITUCIONES
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN DEMOCRACIA

Enfoques	Vertientes	Horizonte temporal	Alcance teórico	Alcance descriptivo de casos	Referencias
Pluralismo clásico	Teoría de los grupos de interés	Coyuntural/ Mediano plazo	General	Limitado	(González-Rossetti, 2005) (March y Olsen, 2006a) (Dahl, 1975), (Held, 1997b)
Neo-institucionalismos	Teoría de la elección racional	Coyuntural/ Mediano plazo	General	Limitado	(Shepsle, 2006) (Hall y Taylor, 1996) (Tsebelis, 2000)
	Histórico	Mediano/ Largo plazo	Casuístico	Alto	(Sanders, 2006) (Peters, Pierre y King, 2005) (Thelen, 1999)
	Sociológico	Organizacional	Coyuntural/ Mediano plazo	Casuístico	Alto
	Cognitivo	Mediano/ Largo plazo	General	Alto	(Müller, 2008) (Hay, 2006) (Surel, 1998)

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes citadas.

No resulta fácil clasificar de forma unívoca el cúmulo diverso de estudios sobre la materia. En el cuadro 1, con una mirada panorámica de la situación, se proponen algunos rasgos distintivos y característicos de cada tradición². Como vertientes analíticas se presentan: la tradición pluralista y las distintas variantes neo-institucionalistas, que presentan diferencias, semejanzas y vasos comunicantes entre sí, y han sido objeto de un diálogo crítico a lo largo de los años que las ha enriquecido mutuamente. Cada enfoque privilegia distintos elementos o variables de la realidad por encima de otros; por ejemplo, ideas y paradigmas de la acción pública, inercias históricas e institucionales, intereses y racionalidad instrumental de los actores, entre otros elementos.

A. El pluralismo clásico y la teoría de los grupos de interés

La teoría de los grupos de interés se centra en la motivación de distintos actores políticos y sociales organizados para explicar el advenimiento de una política pública, en la medida en que ciertos actores (electores, sindicatos, grupos empresariales y asociaciones profesionales, entre otros) logran avanzar sus intereses en la escena política o a través del aparato gubernamental, lo que se traduce en la adopción de ciertas políticas que les favorecen. Este enfoque se desprendió originalmente de los modelos pluralistas sobre el funcionamiento de las democracias modernas y su énfasis está puesto en cómo, en la práctica, ciertos grupos organizados tienen influencia real sobre la toma de decisiones. Esa influencia ocurre tanto vía la formación de coaliciones mayoritarias y estables que llevan al gobierno a adoptar ciertas políticas, como también directamente (y a veces en oposición) mediante la presión (movilización o el *cabildeo*) de grupos particulares en torno a intereses puntuales. Formulada a mediados del siglo XX, más recientemente este enfoque ha retomado fuerza de la mano de trabajos que analizan las políticas o decisiones en función de los intereses (preferencias) y estrategias de los actores involucrados, los equilibrios que se establecen y resultados agregados en términos de utilidad o bienestar colectivo.

Una característica distintiva de este enfoque es que el Estado o el gobierno se mira como un actor pasivo, incluso una 'caja negra', que procesa demandas y presiones y responde produciendo políticas, programas o leyes. Es un mero instrumento de los actores sociales en pugna y, puesto que sus acciones son reactivas a demandas canalizadas exitosamente por grupos con la influencia suficiente para imponer sus intereses, se le reconoce poca o ninguna autonomía con respecto a estos en términos causales. Los grupos de interés organizados (sindicatos, empresas, asociaciones profesionales, organizaciones sociales y otros) y el electorado son vistos como actores auto-interesados y calculadores que buscan satisfacer sus intereses mediante el *cabildeo* y la movilización social y electoral.

Como señala González-Rossetti, los actores con capacidad resolutive (gobierno, legisladores, funcionarios elegidos y no elegidos, entre otros) sirven los intereses de uno u otro grupo en función de los beneficios políticos (básicamente apoyo electoral, social u organizacional) que esperan obtener a cambio (González-Rossetti, 2005). La política o decisión pública es el producto de las exigencias o demandas de intereses más o menos organizados que logran acceder a algún punto crítico dentro de la estructura de toma de decisiones del sistema político; es decir vía los poderes formalmente constituidos (distintas instancias decisorias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial), pero también a través de los partidos políticos con representación o en diversos foros o instancias de consulta entre autoridades y grupos organizados (Truman, 1995, págs. 70-71). Las instituciones no son más que un escenario o, más bien, un conjunto de reglas y procedimientos instrumentados por los actores involucrados, de tal suerte que los grupos de interés pueden enfrentar un segmento de la estructura gubernamental contra otro como consecuencia de intereses encontrados; así, el proceso

² Esta clasificación no es arbitraria. Como se muestra en el Anexo, cada tradición ha sido caracterizada según la manera de concebir los intereses y motivaciones de los actores sociales, la concepción del Estado y de las instituciones, las causas del cambio y la continuidad de las políticas públicas y las hipótesis principales en torno a estas.

gubernamental presenta un conjunto versátil de relaciones transversales que cambian con la intensidad y las alteraciones en el poder y jerarquía de los intereses (Truman, 1964, citado por Held, 1997b).

De esta manera, la política se organiza en torno a los intercambios y negociaciones entre actores auto-interesados y calculadores. Una hipótesis controvertida y más o menos explícita en la formulación inicial del pluralismo, es que la competencia electoral entre partidos políticos y las negociaciones entre estos, gobierno y grupos de interés tienden a equilibrarse mutuamente y a producir resultados socialmente óptimos en los que las preferencias ciudadanas mayoritarias se traducen más o menos fielmente en las políticas públicas implementadas. Estas serían el resultado no de una acción autónoma y coherente por parte del Estado, sino el producto de una serie de presiones sobre el gobierno, relativamente descoordinadas y dirigidas desde todos lados por fuerzas en competencia sin que ninguna fuerza ejerza una influencia excesiva (Held, 1997b,). De esta forma, dado que la competencia electoral y la confrontación organizada de intereses obliga a que las decisiones y políticas públicas incorporen los intereses de minorías diversas, el modelo pluralista asume como eficiente la transmisión de las preferencias de los intereses en juego al gobierno y ve las decisiones y resultados (*outcomes*) políticos como la derivación de un cierto equilibrio competitivo de las preferencias de ciudadanos y grupos organizados (Immergut, 2006). Esa relativa eficiencia partía del supuesto de que los ciudadanos tenían intereses claros, gozaban del derecho y capacidad real de organizarse para impulsarlos, paralelamente al ejercicio del voto. De hecho, la presencia de grupos de interés organizados se ve como un complemento de la democracia electoral (Dahl, 1975).

Hasta cierto punto, el pluralismo clásico tiende a erigir la correlación entre políticas públicas y el juego de los intereses organizados que estas privilegian en causalidad de la acción pública. Por lo tanto, el cambio en las políticas públicas es poco frecuente y puede ocurrir debido a alteraciones en la correlación de fuerzas de los actores sociales y económicos organizados, o a modificaciones en las coaliciones electorales dominantes que dan origen a mandatos y a gobiernos más favorables a una u otra coalición de intereses. Lo más frecuente es que el cambio sea incremental debido a que responde a negociaciones y el arbitraje del Estado/gobierno y las coaliciones de actores o grupos sociales movilizados. Entre las críticas principales a esta vertiente se cuentan la poca importancia otorgada a las disparidades y asimetrías de poder en el acceso a la toma de decisiones; la poca atención a las “no decisiones” (es decir a las razones que explican por qué ciertos temas y no otros llegan a la agenda pública); la dificultad de dar cuenta de reformas que alteran la influencia de grupos dominantes, así como su tendencia a considerar como dados los intereses o preferencias de los grupos organizados y demás actores políticos, lo que le imprime a esta vertiente un sesgo coyuntural y ahistórico (Boussaguet, Jacquot y Ravinet, 2004; Dahl, 2000; González-Rossetti, 2007; Immergut, 2006; Schmitter, 1974).

El enfoque pluralista y sus derivaciones siguen siendo un importante punto de referencia. Los medios masivos de comunicación, numerosos liderazgos políticos, múltiples estudios descriptivos y parte de la opinión pública siguen retratando a la acción pública como un producto de las presiones de grupos de interés organizados y en competencia. Además, la crítica al modelo pluralista constituye el punto de partida —y de referencia— para explicaciones alternativas acerca de las políticas públicas en contextos democráticos que suelen agruparse bajo el término de neo-institucionalismo(s). En todo caso, aun cuando otros modelos no le atribuyan a los grupos de interés la misma importancia, suelen constituir al menos una de las variables a tener en cuenta³.

Desde la perspectiva de la emergencia de pactos y consensos, el pluralismo orienta al analista a considerar cómo la presencia de ciertas coaliciones electorales mayoritarias, y/o de ciertos grupos de interés predominantes, se traducen en equilibrios duraderos a favor de ciertas políticas o programas. Con respecto a la política social como sector de política pública, este enfoque llevaría a identificar

³ El término ‘neo-institucionalismo’ se acuñó para caracterizar estudios que a partir de los años 1970 se oponían al conductismo pluralista en la ciencia política norteamericana y europea, en trabajos que retomaban el contexto socio-histórico como factor explicativo. Originalmente, el pluralismo conductista a su vez había puesto en duda enfoques ‘institucionalistas’ que se basaban en el análisis del derecho y la arquitectura legal y constitucional (institucional) para explicar la dinámica de los sistemas políticos democráticos.

cuáles son los grupos de interés y/o categorías sociales que se benefician o no de las políticas adoptadas y cuáles asumen su financiamiento o costos asociados. En un contexto en el que una misma coalición perdura en el tiempo, dicho enfoque enfrenta el reto de explicar cómo, ante tales coaliciones dominantes, surge un pacto o consenso en el que a pesar de todo participan actores minoritarios. Explicar esa participación y la eventual introducción de cambios en el margen por parte de dichos actores parece ser el reto principal. Asimismo, en presencia de alternancias repetidas entre distintas coaliciones en conflicto, la emergencia de un pacto o consenso orientaría el análisis hacia cómo el contenido de dicho acuerdo o consenso refleja más las preferencias e intereses de una u otra coalición, y en qué medida tales compromisos, al repetirse y sucederse en el tiempo, van creando un contexto más o menos favorable para el logro de acuerdos, independientemente de cuál sea la coalición dominante en un momento específico.

B. Las distintas vertientes del neo-institucionalismo

Más que un corpus teórico unificado, el neo-institucionalismo reúne un agregado de vertientes que, si bien comparten consideraciones en torno a la importancia del marco institucional como factor explicativo de las políticas públicas, difieren considerablemente en cuanto a las variables, metodologías e hipótesis centrales. Así, aunque los neo-institucionalismos parten del papel autónomo de las instituciones para orientar el comportamiento, las estrategias y la percepción de los intereses de los actores políticos para explicar el advenimiento e implementación de una política, los mecanismos en juego y la causalidad última del proceso varían considerablemente. En ese sentido parten de las limitaciones del enfoque pluralista y de la constatación de que las políticas no pueden explicarse sólo por las preferencias de los ciudadanos, por el balance entre los intereses de grupos organizados, o entre fuerzas estructurales o actores sociales más amplios (como las clases), sino también prestando atención a la manera en cómo la organización de la comunidad política afecta la gestación e implementación de políticas (Immergut, 2006, pág. 561).

Los neo-institucionalismos tratan de explicar los nexos entre los actores políticos, sus intereses y motivaciones, y el contexto específico que les rodea. Por definición parten de la convicción de que las instituciones políticas influyen en la acción de los gobiernos y el modo en que se organiza y estructura el poder político es central para comprender por qué en un mismo sector o problema social los países desarrollan políticas diferentes (Boussaguet, Jacquot y Ravinet, 2004). Las vertientes que componen este enfoque privilegian factores explicativos diferentes de ese contexto, como la —trayectoria histórica previa, prácticas y normas organizacionales, ideologías y paradigmas explicativos con incidencia sobre la manera de pensar la acción pública, incentivos derivados del marco legal e institucional, entre otras. Al mismo tiempo concuerdan en señalar que el marco institucional e histórico determina qué actores (agencias e instancias gubernamentales, partidos, grupos de interés, comunidades de políticas o redes de expertos, organizaciones nacionales e internacionales, ONG y otros), logran influir en el proceso de toma de decisiones, mediante qué recursos, procedimientos y medios (formales o informales) y en qué foros o instancias de interacción y conflicto. Los actores a tomar en cuenta son, pues, diversos (individuales y colectivos, gubernamentales y no gubernamentales, permanentes o esporádicos), cambian según el sector de política y período estudiado y sus motivaciones se definen también en función del contexto y del momento. Ello no quiere decir que no haya continuidades, sino que el análisis del contexto institucional e histórico es una etapa obligada para comprender el advenimiento y contenidos de una política pública (ver cuadro 3 del anexo).

El neo-institucionalismo alberga cuando menos cuatro maneras distintas de asignar un valor explicativo a las instituciones dentro del proceso político y en la definición e implementación de políticas públicas (véase el cuadro 1 del anexo). El institucionalismo ligado a la teoría de la elección racional concentra su atención en el tipo y diseño de las instituciones debido a las reglas de comportamiento y los incentivos que prescriben para los actores. Tales estructuras de incentivos constituyen el contexto determinante de las estrategias de los actores para alcanzar sus objetivos. Por su parte, el llamado institucionalismo histórico aspira a explicar cómo y por qué distintas sociedades

desarrollan instituciones diferentes, y por tanto analiza de manera casuística cómo en un contexto dado, con un cierto marco institucional, momento histórico y actores, se adopta una política entre otras posibles. En cambio, el institucionalismo sociológico-organizacional privilegia la creación y el desarrollo de modelos de acción y pensamiento entre los miembros de una organización o colectividad dada. Finalmente, el institucionalismo sociológico-cognitivo pone énfasis en las maneras de concebir y definir lo que es un problema ‘social’, ‘público’ o ‘político’ (es decir, la construcción social de los problemas públicos), los criterios para definirlo como merecedor de una acción pública y los paradigmas que se movilizan para diseñar las ‘respuestas’ que debe dar el Estado a un problema dado.

1. El neo-institucionalismo ligado a la teoría de la acción racional

Retomando en gran medida las prescripciones metodológicas de la economía neo-clásica acerca de las motivaciones del comportamiento humano, la teoría de la elección racional constituye una vertiente importante del neo-institucionalismo y de la ciencia política contemporánea. Su poder explicativo (y también su principal limitación), proviene de su capacidad para generar modelos explicativos universales basados en claros vínculos causales entre las preferencias e incentivos individuales y los fenómenos o resultados colectivos, al tiempo que su énfasis en la interacción estratégica entre actores auto-interesados retrata una parte nada despreciable de la interacción conflictiva que caracteriza a la vida política (Shepsle, 2006).

Parte de un conjunto de supuestos acerca de las motivaciones de los actores políticos como auto-interesados, egoístas y con la capacidad de interactuar estratégica y racionalmente para la consecución de sus intereses definidos en términos de preferencias. El contenido de los intereses de los actores está ‘dado’ por el contexto y estos siguen siempre una lógica de maximización de ganancias, minimización de costos y cálculo estratégico. Poseen un conjunto fijo e inteligible de preferencias (saben claramente qué es lo que quieren), se comportan de manera instrumental para maximizarlas (saben claramente cómo concretar lo que quieren) y lo hacen de manera estratégica por medio de la anticipación reactiva de los comportamientos ajenos. En ese sentido son capaces de definir la mejor estrategia posible en función de la información que poseen, la mayor o menor recurrencia de la interacción —o juego— y de los recursos y medios de acción de que disponen. Finalmente, actúan siempre según una racionalidad instrumental —y no valórica o ideológica—, es decir, el comportamiento de un actor es determinado no por fuerzas impersonales, ideológicas, históricas o macro-sociales, sino por la agencia, estratégica e individual, de actores concretos, cuya interacción a su vez está modelada por las expectativas sobre cómo se comportarán los demás (ver cuadro 2 del anexo).

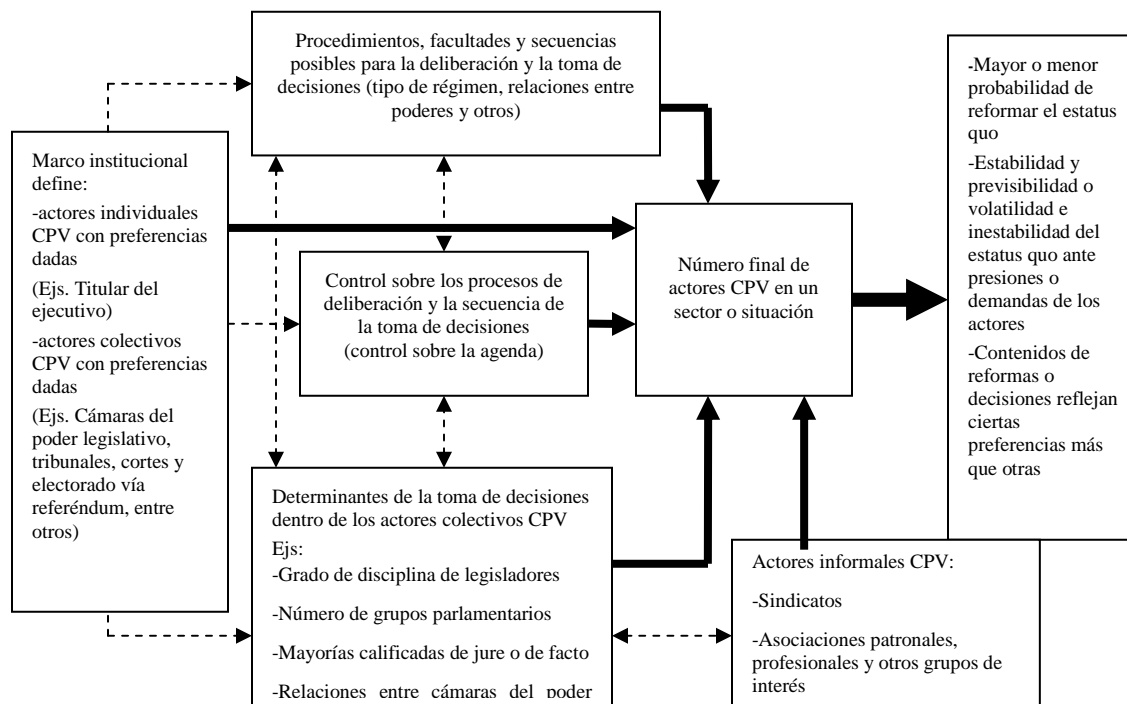
Dados estos supuestos, incluso en presencia de intereses compartidos, la cooperación que permitiría a los actores de una colectividad alcanzar un arreglo más provechoso para todos es improbable pues tiene costos en términos de tiempo, organización, esfuerzo y recursos colectivos (Olson, 1971). Para que ello ocurra deben existir incentivos selectivos que lleven a los actores a cooperar, así como actores que voluntariamente (es decir, con el interés de hacerlo) asuman los costos de coordinar la acción colectiva. En definitiva los individuos solamente colaborarán si se ven obligados a ello, o bien si obtienen alguna recompensa selectiva por hacerlo, una posición de ventaja con respecto a los que no se movilizan o incluso una posición de influencia sobre otros actores. Al dedicarle tiempo, esfuerzo y recursos diversos con el objetivo inmediato de extraer beneficios propios y excluyentes (ganancias, influencia, prestigio o poder, entre otros), los liderazgos políticos organizan la movilización colectiva con mayor o menor eficiencia para el conjunto y privilegiando a ciertos grupos más que a otros. El enfoque, por tanto, asume que los actores relevantes están dados en el contexto institucional, que poseen recursos desiguales y se encuentran en una situación de negociación o confrontación estratégica permanente.

Por definición, el diseño de incentivos selectivos para fomentar u obligar a cooperar incluye reglas y procedimientos que norman la interacción entre los actores interesados. Ahora bien, la interacción repetida va generando regularidades en los comportamientos y procedimientos. Esas regularidades van decantándose en arreglos institucionales específicos y estables. Las instituciones son, pues, las ‘reglas del juego’; es decir, una restricción exógena para las estrategias posibles de los

actores, pero que en última instancia proviene de la interacción repetida de estos y de cómo ‘prefieren’ interactuar. Como reglas del juego incluyen incentivos que permiten alcanzar resultados colectivos más o menos provechosos. Como mecanismos de coordinación, reducen los costos de transacción y de intercambio de información, generando equilibrios durables en la dinámica de la interacción política. Como mecanismos para verificar el cumplimiento de acuerdos entre los actores, reducen la incertidumbre y aumentan la posibilidad de mejores resultados colectivos. Las instituciones estructuran la interacción estratégica al determinar el rango y secuencia de alternativas para fijar la agenda política, así como las opciones disponibles para los actores. Así contribuyen a definir las estrategias de los actores para la consecución de sus fines. En ese marco, el Estado se reduce a un número determinado de actores individuales o colectivos con preferencias que intentan maximizar siguiendo una racionalidad instrumental y estratégica. El menú de acciones y estrategias posibles de los actores estatales depende de las opciones que les ofrecen el marco institucional vigente y de la posición y disponibilidad de recursos que les confiere su posición en la jerarquía estatal o social. El Estado o más bien, los actores estatales, pueden o no servir los intereses de grupos de interés poderosos o, bien, tener una agenda de reforma propia.

Una vertiente especialmente relevante para el análisis del surgimiento de pactos y consensos es la teoría de los actores con poder de veto (*Veto player theory*). Esta permite sintetizar las implicancias de varios debates acerca de las características y dificultades institucionales para la toma de decisiones y la adopción de políticas públicas en función del tipo de régimen (presidencial, parlamentario o semi-parlamentario); de los sistemas electorales (mayoritarios o de representación proporcional, con o sin reelección); los sistemas de partidos (el número y estructura de los partidos y el grado de disciplina partidista); las reglas y procedimientos constitucionales y legales como determinantes de la interacción entre poderes, y la presencia de sistemas paralelos de representación de intereses y de consulta (corporativismo) entre otras (Tsebelis, 2000). El diagrama 1 sintetiza las principales consideraciones de dicho modelo.

DIAGRAMA 1
MARCO INSTITUCIONAL, ACTORES CON PODER DE VETO (CPV) Y DETERMINANTES DE LA TOMA DE DECISIONES EN UN SECTOR DE POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con base en Becher (2010) y Tsebelis (2000).

En función del tipo de procedimientos, sobre todo formales pero también informales, y del número de actores relevantes en pugna, cada arreglo institucional se caracteriza por prescribir, en un sector de política dado, un cierto número de actores con poder de veto (en adelante actores CPV) sobre la adopción de decisiones que modifiquen el estatus quo. Se trata de actores cuyo acuerdo es necesario para introducir un cambio al estado de cosas imperante, sea este una ley o un programa de acción pública. En un sector dado, el marco institucional define las facultades del poder ejecutivo y del poder legislativo para modificar o proponer legislación, así como para adoptar programas de acción pública, constituyendo actores con poder de veto sobre la adopción de políticas públicas. Dicho marco también prescribe en qué medida los tribunales e instancias del poder judicial, así como otros órganos son susceptibles de bloquear o revertir iniciativas y decisiones, como las cortes constitucionales y otros cuerpos colegiados. Finalmente, otros actores CPV pueden surgir, *de facto*, de los sistemas paralelos (informales o institucionalizados) de consulta a grupos organizados poderosos (sindicatos, empresas u organizaciones sociales, entre otros) como ocurre en el marco de los sistemas corporativistas, así como el poder autónomo que pueda disponer la burocracia para bloquear o no implementar una iniciativa aprobada por otras instancias.

Un actor individual como el titular del poder ejecutivo constituye, por definición, un solo actor CPV, mientras que un actor colectivo (una asamblea legislativa o un cuerpo colegiado, por ejemplo) tiene una dinámica interna que, de hecho, puede traducirse en la presencia de múltiples actores individuales CPV en función de los procedimientos de deliberación y toma de decisiones y las preferencias de quienes lo componen. Dentro del poder legislativo, por ejemplo, el número de actores individuales con poder de veto depende de los determinantes de la conformación de una mayoría favorable a un cambio o reforma en un sector y momento dado. De ahí la importancia de si se trata de un sistema unicameral o bicameral, (y las prerrogativas con respecto a las de otros poderes o instancias), del número de actores relevantes que son indispensables para conformar una mayoría posible debido a las características del sistema electoral y de partidos. En un extremo, puede tratarse del número de legisladores individuales y autónomos capaces de sabotear la conformación de una mayoría o, en el otro, solamente de los líderes de grupos parlamentarios muy disciplinados. En el caso de un sistema parlamentario unicameral en donde el ejecutivo cuenta con una mayoría disciplinada, el ejecutivo puede constituir *de facto* el único actor con poder de veto. En un sistema presidencial bicameral con múltiples partidos y ausencia de mayorías fieles al ejecutivo (o no coincidentes entre las cámaras), el número de actores con poder de veto puede ser considerable.

También la posibilidad de mayorías calificadas, de *jure* o de *facto*, afecta el número final de actores CPV. Ciertos procedimientos que alteran el estatus quo (una reforma constitucional, por ejemplo) requieren una mayoría calificada, lo cual hace que una minoría relativa opuesta al cambio constituya un nuevo actor colectivo con capacidad de vetar una iniciativa. Asimismo, a veces el juego político de *facto* se traduce en la necesidad de mayorías calificadas, como por ejemplo cuando se exige una mayoría absoluta del número total de escaños (y no la mayoría absoluta de los representantes presentes en una sesión) para aprobar un cambio y la abstención o el ausentismo de legisladores hacen que una asamblea *de facto* requiera el apoyo de una mayoría calificada.

Otro factor importante es el control sobre la agenda prescrito por el marco institucional; es decir, qué instancias tienen las facultades o prerrogativas para determinar el orden en que los distintos actores examinan las opciones de política o de reforma, pues ante más de dos opciones posibles y la presencia de preferencias encontradas, la decisión final puede cambiar según la secuencia y los foros en que se evalúen las alternativas. Importan en especial las preferencias de los actores con facultades para proponer la agenda (comités o mesas directivas del parlamento o los ejecutivos con iniciativa de ley, para dar dos ejemplos), pues tienen un papel central sobre el contenido de la propuesta y sobre el resultado final. Así, por ejemplo, para el poder ejecutivo en un régimen presidencial —sobre todo cuando no posee una mayoría legislativa favorable y disciplinada— el contenido de cualquier reforma legislativa aprobada por el poder legislativo es siempre un hecho consumado que únicamente puede acatar, rechazar mediante un veto presidencial y, en ciertos casos, emitir observaciones. El veto u observaciones que emita, a su vez obligan al legislativo —según las normas en vigor— a rechazarlos sólo mediante una mayoría calificada (Tsebelis y Alemán, 2005a). El poder legislativo, en cambio,

puede hacer modificaciones puntuales o completas al contenido de cualquier propuesta de reforma, por lo que en un régimen presidencial sus preferencias —y su sensibilidad ante los intereses de ciertos actores sociales— tienen un peso considerable sobre el resultado final de toda propuesta de ley.

Así, incluso si el ejecutivo puede proponer legislación, el contenido final de su propuesta no está siempre garantizado y menos aun cuando carece de mayoría o la disciplina de los legisladores al interior de los grupos parlamentarios es escasa. Una excepción es cuando, al final del proceso, el ejecutivo tiene la facultad de enviar observaciones a una iniciativa que el legislativo solamente puede rechazar por mayoría absoluta o calificada, lo que otorga al ejecutivo un mayor poder de fijar la agenda e influir el contenido final de un cambio legislativo (Tsebelis y Alemán, 2005b). La posibilidad de convocar a un referéndum es en ese sentido una posibilidad de imponer al legislativo una agenda —definir puntualmente el contenido de una reforma a sabiendas de que no cuenta con el apoyo suficiente y someterla al electorado— que de otra forma el ejecutivo ve con escasas posibilidades de prosperar en el poder legislativo. En cambio, en los regímenes parlamentarios, por definición, el gobierno proviene de una coalición mayoritaria y tiende a poseer mayor capacidad de incidir sobre el contenido de una reforma legislativa negociando con la mayoría que lo apoya y, en casos de mayorías holgadas y disciplinadas, imponiendo contenidos a los textos de ley con relativa facilidad.

La mayoría de actores CPV pertenece a instancias formales con prerrogativas normadas, pero no necesariamente ése es siempre el caso. Los mecanismos de consulta y concertación de los sistemas corporativistas, por ejemplo, hacen de ciertos grupos obreros o patronales verdaderos actores CPV permanentes en determinados sectores, paralelamente a los procedimientos gubernamentales formales de toma de decisiones.

El número final de actores con capacidad de veto y sus preferencias en un sector de política determina el alcance y la frecuencia con que el estatus quo puede ser modificado. Esto a su vez afecta el delicado balance entre rendición de cuentas y estabilidad; es decir, entre lo sensible que es un sistema político para ‘responder’ a las demandas sociales o a los choques que enfrenta y, por otra parte, qué tanto produce una gestión pública coherente, predecible y estable a pesar de las presiones recibidas de intereses particulares. Tales características en un sector dado dependen de las preferencias (conocidas) de los actores CPV con respecto al estatus quo (qué tan adversas o favorables), pues ello determina si el cambio es posible, si será moderado y gradual, o bien radical. Cuando las diferencias ideológicas entre los actores CPV son considerables, es probable que un cambio sea imposible, pues ninguna alternativa al estatus quo será aceptable por ellos⁴. En todo caso, la expectativa del modelo es que predomine la estabilidad en las políticas debido a la presencia de numerosos actores CPV, a amplias distancias ideológicas entre estos (es decir entre sus preferencias) en un sector o en todos los ámbitos o a la presencia de mayorías calificadas (*de jure* o *de facto*) dentro de los actores colectivos CPV. Al analizar una coyuntura, estos factores, separada o simultáneamente, determinan si predominará el estatus quo, o bien si un cambio moderado o profundo es probable (Tsebelis, 2000).

La aparición de una propuesta o arreglo alternativo, de cambios en la correlación de fuerzas o en las preferencias de los actores pueden generar alteraciones en los equilibrios: el cambio en este enfoque tiende a verse como el resultado de un choque externo que altera las preferencias y/o recursos de los actores. Tales alteraciones exógenas generan cambios más o menos profundos y, cuando llegan a modificar las reglas del juego (es decir, el propio marco institucional), cambian la estructura de incentivos de los actores. El cambio es, pues, una transición entre dos equilibrios estables.

En suma, el neo-institucionalismo ligado a la teoría de la acción racional rescata el componente instrumental y estratégico de la política, así como la intencionalidad auto-interesada de los actores sociales como factores determinantes de la acción pública. Asimismo, a diferencia de otros enfoques que requieren un volumen considerable de información empírica, este permite corroborar sus hipótesis explicativas con base en un modelo simplificado del comportamiento de los actores políticos

⁴ Una dificultad a subrayar es que no siempre es posible conocer *ex ante* cuál es el estatus quo, pues sus contornos solamente se vuelven nítidos cuando existe alguna propuesta o alternativa concreta y las preferencias con respecto a este son explícitas y conocidas.

cuya validez pretende ser universal; es decir, válida independientemente del contexto y el momento. La utilidad del enfoque es particularmente clara para explicar dinámicas de corto plazo en contextos estables y con instituciones fuertemente arraigadas; es decir, situaciones donde los actores tienen preferencias bien definidas y conocidas y están acostumbrados a interactuar estratégicamente en un marco predefinido. Sin embargo, es menos útil para comprender procesos de cambio inscritos en el mediano y largo plazo, o bien situaciones ‘fluidas’ en donde los actores carecen de información fundamental sobre la identificación de los demás actores, las preferencias propias y ajenas, los posibles repertorios de acción y sus resultados.

Desde la perspectiva de los pactos y consensos este enfoque orienta el análisis hacia la identificación, en un caso específico, de los actores cuya anuencia es indispensable para lograr un consenso o pacto que altere el estatus quo (en otras palabras, qué actores detentan un poder de veto), así como el tipo de interacción y transacciones (inmediatas y/o inter-temporales) que realizan entre ellos. Recientemente, los trabajos de Stein y otros (2006, 2008) y Scartascini y otros (2011) han puesto particular énfasis en el horizonte temporal de los actores y los determinantes de intercambios repetidos que favorecen cierta estabilidad y grado de cooperación entre ellos. El análisis de estos patrones y de los incentivos de los actores dadas las reglas del marco institucional para la toma de decisiones, permitiría así determinar qué tan probable y excepcional fue (o podría ser) el pacto o consenso estudiado. También, al considerar el surgimiento de pactos o consensos en el ámbito de la política social, este enfoque invita a preguntarse si el acuerdo se ubica más en un contexto que invita a los actores a lograr compromisos y a cooperar o, por el contrario, representa un momento excepcional en donde los actores logran un acuerdo improbable. En este último caso, el reto consiste en explicar qué elementos excepcionales empujaron a los actores a cooperar.

2. El neo-institucionalismo histórico

Como respuesta a esquemas de análisis con pretensiones universales y explicaciones en exceso mecanicistas o con escasa capacidad descriptiva, el neo-institucionalismo histórico sigue un enfoque neo-weberiano e inductivo, con énfasis en la singularidad e historicidad de los procesos políticos e institucionales que explican el advenimiento de las políticas públicas (ver cuadro 4 del anexo).

Esta vertiente otorga gran importancia a las inercias que pesan sobre la toma de decisiones y la acción pública. Partiendo del contexto histórico, centra su atención en los significados que los actores atribuyen a sus propias acciones en un momento dado, integrando la dimensión contingente de la política y considerando que, dada una configuración de actores con ciertos intereses, varios equilibrios son posibles y que solamente un análisis minucioso y casuístico permite explicar el resultado final. Así, la definición de los intereses de los actores, sus objetivos y estrategias ocurren dentro de un contexto socio-histórico específico que los explica: no se trata de intereses ‘dados’ o dictados por un modelo universal o ahistórico de la motivación humana. De hecho, los actores actúan de acuerdo con una combinación de lógica de cálculo instrumental y de lógicas derivadas de valores culturales e ideológicos determinados históricamente. Dicha combinación refleja cómo en un momento y contexto institucional dados los actores perciben sus intereses y definen estrategias para alcanzarlos en función de las oportunidades que brinda el contexto institucional y los medios de acción ‘aceptados’ en dicho contexto. Las instituciones dan forma y constriñen las estrategias de los actores de forma considerable, pero además las instituciones son ellas mismas el resultado (consciente o imprevisto) de estrategias políticas deliberadas y de conflictos políticos pasados (Thelen y Steinmo, 1992).

La implicación para el análisis de la acción pública es que el Estado, según el caso (la escala, período o sector de política), es concebido como un actor múltiple más que unitario e inmerso en un contexto con fuertes inercias. Tales inercias son procedimientos, prácticas, decisiones políticas, conflictos y acuerdos preexistentes que constriñen sobremedida la acción pública. De ello se deriva una particular concepción del cambio y la continuidad de las políticas como una dinámica en la que existen momentos cruciales o fundadores de formación institucional y adopción de políticas que lleva a los países por diferentes senderos de desarrollo. A partir de allí, las instituciones siguen evolucionando en respuesta a condiciones cambiantes del entorno y a las maniobras políticas

continuas de los actores pero de manera constreñida por las trayectorias pasadas. Estas no sólo limitan las estrategias de los actores, sino que condicionan qué objetivos adoptan en un momento dado (Thelen, 1999). Esa dependencia con respecto al camino emprendido (*path dependency*) está relacionada, en última instancia, con los 'retornos crecientes' que en el tiempo se derivan de la adopción de un esquema institucional dado o de una política pública específica ante la posibilidad de adoptar esquemas alternativos (Pierson, 2000). Por un lado, estos suponen la coordinación y organización de los actores de una cierta forma, haciendo más costosa la adopción de otros arreglos y la reinención de otras maneras de interactuar colectivamente. Por otra parte, generan procesos cognitivos de interpretación y de legitimación de los problemas públicos y políticos que tienden a auto-reforzarse dado que su alteración supone procesos colectivos de aprendizaje y de redefinición sumamente costosos. Finalmente, los procesos de desarrollo institucional están necesariamente influidos por las reglas, procedimientos y mecanismos de distribución de recursos establecidos por decisiones políticas anteriores. Esto es así al punto de que se vuelve cada vez más costoso no respetarlos o crear nuevos arreglos; antes que crear nuevas instituciones o políticas, la opción preferida y menos costosa tiende a ser su adaptación gradual.

En consecuencia, los procesos de cambio brusco o radical son mucho menos frecuentes que los procesos graduales, estructurados e incrementales. Las fuentes del cambio son múltiples y variadas. Las interacciones entre los distintos órdenes institucionales de una sociedad generan contradicciones y reconfiguraciones para resolver incongruencias, por ejemplo, entre los órdenes económico, político y social. Así, las políticas públicas y el cambio político son procesos discretos que se caracterizan por extensos períodos de estabilidad interrumpidos por momentos formativos, a veces turbulentos, en donde un choque exógeno (una crisis económica, un evento inesperado u otra situación) pone radicalmente en cuestión el orden preexistente, a veces de la mano del surgimiento de nuevos grupos sociales (Peters, Pierre y King, 2005). Aunque sin generalizar o sistematizar la reflexión sobre las causas últimas del cambio, este enfoque centra su atención en describir los procesos de surgimiento, cambio o erosión de las instituciones, así como sobre las fuerzas sociales exógenas al Estado y las dinámicas internas que están en juego.

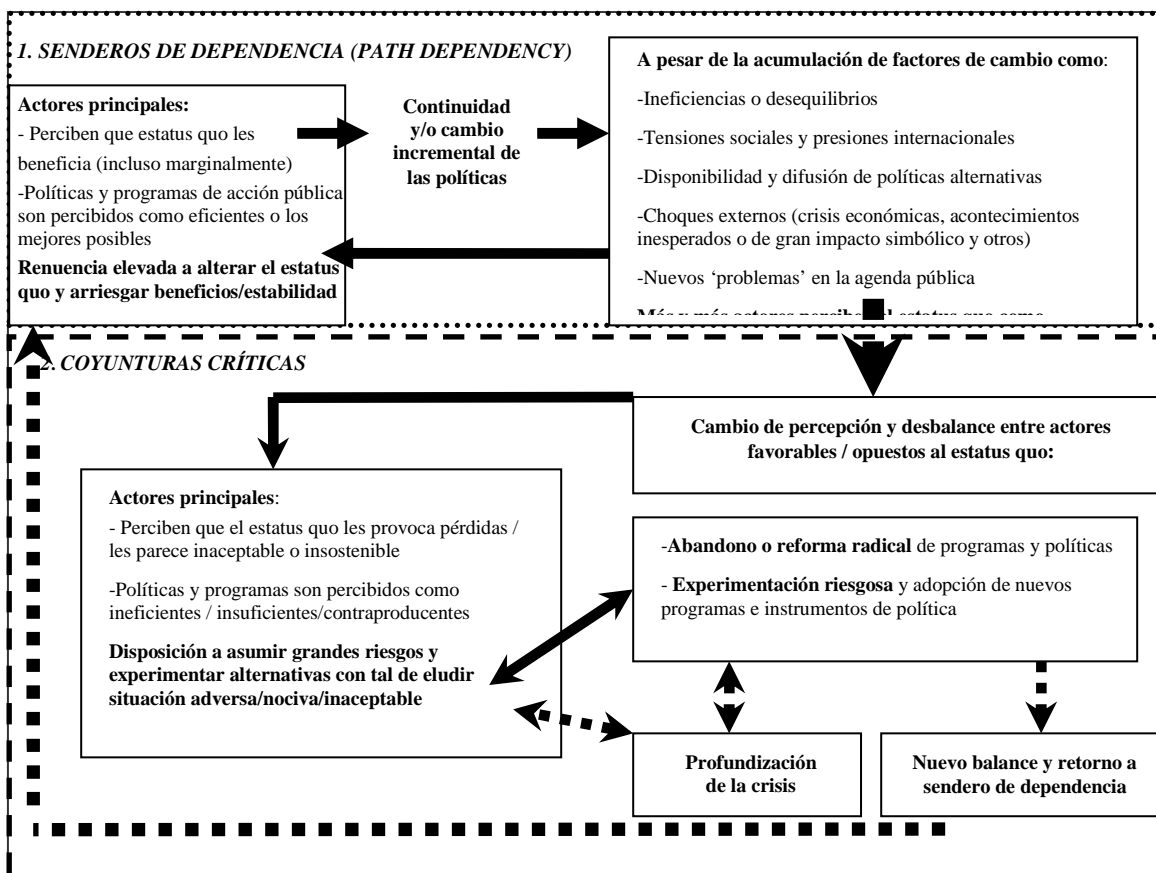
El interés que despierta el neo-institucionalismo histórico radica en los procesos de construcción, mantenimiento y adaptación de las instituciones y, con ellas, de las políticas públicas que se les asocian. Su principal ventaja -su gran capacidad descriptiva y explicativa de casos individuales en el tiempo- es también su principal limitante, pues el sello inductivo y casuístico que le caracteriza dificulta la generalización con respecto al efecto de esquemas institucionales específicos sobre las políticas públicas o bien sobre los determinantes del cambio y la continuidad. Otra limitante es que, aunque el enfoque integra simultáneamente el cálculo instrumental y elementos culturales o ideológicos históricamente determinados como parte de las motivaciones de los actores, le falta precisión para explicitar claramente el vínculo causal entre las instituciones y el comportamiento individual de los actores.

Una contribución reciente de gran relevancia para el análisis del surgimiento de pactos y consensos la ha provisto Weyland (2008) basándose en las observaciones empíricas relevadas por la psicología cognitiva experimental acerca de la racionalidad limitada de los actores en situaciones de incertidumbre con respecto a la posibilidad de obtener ganancias o pérdidas⁵. Sugiere que los actores sociales siempre tienden a mostrarse muy adversos a incurrir en pérdidas y por tanto toman decisiones riesgosas y drásticas con tal de evitarlas. En cambio, tienden a mostrarse sumamente cautelosos a la hora de alterar situaciones en las que creen obtener ganancias, incluso ante oportunidades razonables de aumentarlas de manera considerable mediante estrategias alternativas. Los tomadores de decisiones del mundo real poseen información incompleta y no tienen la capacidad de construir un cálculo

⁵ Esta contribución dice distinguirse de los neo-institucionalismos históricos y de la elección racional y pretende constituir un enfoque separado. No obstante se distingue claramente del segundo debido a que parte de la racionalidad limitada y errática de los actores, nos parece un aporte complementario del primero, pues retoma la observación empírica de la dinámica del cambio de las políticas entendida como largos senderos de dependencia interrumpidos por coyunturas críticas propias del neo-institucionalismo histórico.

perfecto y certero sobre qué opciones están disponibles, cuáles serán más provechosas y cuáles son las estrategias de los demás actores. Por ello valoran asimétricamente las pérdidas con respecto a las ganancias. Por una parte, habría una aversión tan pronunciada a las pérdidas que cuando los actores están confrontados a estas (o son percibidas como muy probables), prefieren explorar alternativas inciertas y riesgosas con tal de evitarlas, incluso a costa de aumentar aún más sus pérdidas si yerran en el intento. En cambio, muestran gran renuencia a hacer apuestas ambiciosas que pongan en riesgo las ganancias que ya obtienen en una situación dada. Debido a ese mismo rechazo a incurrir en pérdidas se prefiere mantener un estatus quo que presenta ganancias modestas que asumir riesgos optando por una alternativa que promete mayores ganancias pero también más riesgos.

DIAGRAMA 2
SENDEROS DE DESARROLLO DEPENDIENTE (PATH DEPENDENCY) Y LOS PROCESOS
DE CONTINUIDAD Y CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA EXPLICACIÓN
DESDE LA AVERSIÓN A LAS PÉRDIDAS



Fuente: Elaboración propia con base en Weyland (2008 y 2007).

El esquema mencionado explica por qué los tomadores de decisiones inicialmente tienden a no actuar drásticamente al verse confrontados a ciertos desequilibrios, problemas, demandas o ineficiencias de las políticas con tal de no alterar un equilibrio que perciben como aceptable mientras se le siga considerando beneficioso o eficaz, a pesar de que las tensiones o problemas puedan acumularse y generar una verdadera bomba de tiempo. Ello es tanto más probable si además no está disponible una alternativa plausible de reforma, factor que depende de las capacidades técnicas de diversos actores políticos y sociales. Esa situación de inmovilismo o de ajustes incrementales puede seguir hasta alcanzar un punto en que finalmente los actores con capacidad resolutoria deciden

enfrentar los desafíos mediante acciones drásticas e incluso muy riesgosas con el fin de superar a toda costa una situación deteriorada en donde perciben el agotamiento de los beneficios o eficacia de los instrumentos utilizados esa situación. Para ello, al empeorar el estado de cosas vigente, los actores están cada vez más abiertos a sugerencias o planes de acción alternativos provenientes del mundo académico, los organismos internacionales o de otras experiencias nacionales. En ese sentido, la disponibilidad de ‘recetas’ o alternativas de reforma ante un problema público dado puede desencadenar procesos de cambio en un país e incluso verdaderas ‘olas’ de imitación o innovación en distintos países. La racionalidad de los tomadores de decisiones está limitada geográfica, cultural y temporalmente. Como no pueden integrar sistemáticamente información compleja y dispersa en un contexto de urgencia, tienden a utilizar selectivamente evidencia superficial o parcial ya disponible. Por ello, la oferta y provisión de propuestas ‘prometedoras’ de reforma con frecuencia provienen de la emulación más que de la innovación (Weyland, 2008).

De hecho, una vez que cierto modelo de acción pública o de reforma obtiene una reputación de eficacia, despierta procesos optimistas de emulación. Durante ese momento de ‘euforia’ los actores ‘informados’ que apoyan tales iniciativas ganan influencia y prestigio, mientras que quienes las cuestionan pueden ver afectada su credibilidad y su prestigio como depositarios de pericia (*expertise*) e influencia. Hasta cierto punto, en el ámbito de la política social de América Latina, la proliferación de programas de transferencias condicionadas responde a este patrón. La difusión de programas de acción pública obviamente es susceptible de estimular juicios someros que incurren en serias distorsiones en cuanto al éxito real de una experiencia o ‘buena práctica’, las posibilidades de replicabilidad en contextos distintos o la idoneidad del diagnóstico en que se basa. Con el paso del tiempo y la disponibilidad de valoraciones más certeras y minuciosas acerca del impacto de tales iniciativas suele moderarse el entusiasmo inicial y limitarse su replicación. Asimismo, la difusión de reformas o programas de acción pública puede modificar la agenda gubernamental y el debate público: los problemas y temas susceptibles de acción pública son numerosos y compiten por lograr la atención de los tomadores de decisiones y la aparición de un modelo de acción para lidiar con un problema puede alterar las prioridades gubernamentales o el debate nacional. Así, demanda y oferta de acción pública no son independientes, sino que se influyen mutuamente. Una profunda crisis puede estimular el hallazgo o experimentación con nuevas soluciones, mientras que la disponibilidad de un modelo de acción puede desencadenar la inclusión de un nuevo asunto en la agenda pública. Finalmente, la inercia que caracteriza un sector de acción pública puede romperse por la sola disponibilidad o difusión de una ‘solución’ adoptada en otro país.

Este modelo también explica por qué las inercias redistributivas de un orden institucional refuerzan la continuidad más que el cambio; los actores que ya se benefician de un estatus quo son adversos a cualquier alteración que lo ponga en riesgo y se enfrascan en estrategias desproporcionadamente decididas para no cambiarlo, mientras que sectores que podrían beneficiarse de un cambio, lo impulsan con comparativamente menos recursos y (acaso también) determinación. Ese balance desigual solamente puede invertirse ante problemas sociales o desafíos al estatus quo que terminan por limitar o contraer el círculo de beneficiarios del orden existente y aumentan el rango de los actores que incurren en pérdidas hasta invertir el balance inicial. En otras palabras, los beneficios agregados pueden finalmente pesar más que la preocupación desproporcionada con respecto a las pérdidas que poseen los defensores del sistema existente solo cuando una crisis se avecina. Ahora bien, dado que la racionalidad de los actores es limitada y estos son incapaces de controlar los acontecimientos y de prever los resultados, puede que una tentativa drástica de reforma desemboque en una situación aún más desfavorable y persista una dinámica de disgregación y cuestionamiento del equilibrio anterior.

En suma, el institucionalismo histórico subraya la importancia de analizar la política como un proceso dinámico e incierto que, con frecuencia, produce efectos imprevistos debido a la interacción de diferentes procesos y conflictos cuyo desenlace es difícil de prever por los propios actores. A diferencia de vertientes como la derivada de la teoría de la acción racional, este enfoque no ve al cambio como una transición entre dos equilibrios estables de las preferencias y estrategias de actores auto-interesados, sino más bien como un constante proceso de ajustes graduales, con excepción de ciertas coyunturas críticas o momentos fundadores que reconfiguran radicalmente un sector de política

pública (Capoccia y Kelemen, 2007). El neo-institucionalismo histórico argumenta que las instituciones emergen de y se sostienen en características e inercias de contextos sociales y políticos *singulares*. Por ello, los senderos de dependencia involucran elementos de continuidad pero también de cambio estructurado y los arreglos institucionales no pueden entenderse como aislados del contexto político y social en que están imbricados (Thelen, 1999). Aunque criticado por cierta ambigüedad para abordar las causas o determinantes del cambio y la continuidad, y su relativa debilidad para generalizar los hallazgos inferidos en estudios específicos, este enfoque posee un alto poder descriptivo y analítico que, bien mirado, puede complementarse con los hallazgos de otros enfoques.

Desde el punto de vista del análisis del surgimiento de pactos y consensos, este enfoque invita a considerar el contexto histórico como determinante. En especial, lleva a la pregunta de si el momento estudiado corresponde a un momento de crisis, cuestionamiento e inestabilidad en el que los actores pueden lograr acuerdos que representan un cambio de envergadura con respecto al estatus quo previo o, por el contrario, se trata de un momento en donde las inercias del pasado pesan a tal punto, que todo pacto o consenso se orienta a modificar marginalmente aspectos acotados del estatus quo. En el caso de la política social como sector de política pública, un acuerdo surgido en un contexto de crisis y cambio (una coyuntura crítica) podría llevar en el corto plazo a cambios sustanciales desde el punto de vista de los objetivos, la cobertura, el financiamiento o los grupos y categorías sociales beneficiados por las políticas sociales. En cambio, en un contexto de estabilidad y de desarrollo dependiente, un acuerdo o consenso probablemente tendrá un alcance menos ambicioso en lo inmediato, aun cuando pueda ser un paso modesto de entre una serie de “pequeños” ajustes con implicancias visibles en el mediano o largo plazo.

3. El neo-institucionalismo organizacional

El neo-institucionalismo sociológico constituye una alternativa crítica a los modelos basados en la teoría de la elección racional y privilegia las ideas y los significados que los actores atribuyen a la acción pública y a su papel en ella. Para esta vertiente, las preferencias o intereses no se ven como ‘dados’ sino socialmente construidos, por lo que su formación se aborda explícitamente como factor explicativo de la acción pública. No niega que los actores sociales intenten actuar racional e interesadamente, pero el enfoque parte de las limitaciones cognitivas y culturales inherentes a cada contexto que llevan a los actores a emplear rutinas preestablecidas de comportamiento o patrones familiares de acción pública para alcanzar sus objetivos y no a un raciocinio exhaustivo. Así, más que maximizadores de utilidad, los actores tratan de actuar ‘apropiadamente’ y satisfacer sus preferencias mediante la elección de líneas de acción basadas en la interpretación de una situación más que en un cálculo puramente instrumental (Hall y Taylor, 1996). En sus distintas expresiones esta vertiente presta gran atención a las redes de actores, dentro y entre organizaciones estatales y no estatales, para comprender el funcionamiento concreto del gobierno a partir de la interacción e intercambios entre los actores, así como la difusión de ideas, paradigmas o modelos de acción pública.

Las múltiples expresiones de la vertiente sociológica pueden clasificarse en dos grupos según los factores explicativos que privilegian; a saber, los procesos ligados a la lógica de lo socialmente apropiado como dinámica de las organizaciones (organizacional) y, por otra parte, los intercambios y procesos cognitivos en torno a los que se concibe y construye la acción pública (cognitiva).

Los estudios organizacionales parten del funcionamiento concreto y errático de las burocracias modernas. Destaca la noción de ‘cesto de basura’ (*garbage can*) como metáfora del proceso de toma de decisiones. Cohen, March y Olsen observaron que la toma de decisiones no funcionaba de acuerdo con un proceso ordenado racionalmente en torno a fases clara y cronológicamente identificables⁶, sino según dinámicas francamente ambiguas, erráticas,

⁶ En los modelos que intentaron describir las secuencias de los sistemas de toma de decisiones está el célebre esquema de Jones (1984), quien divide el proceso en fases claramente definidas y ordenadas: identificación de un problema por parte del gobierno, diseño y aprobación de un programa de acción pública, presupuestación e implementación del programa, evaluación y terminación de la intervención.

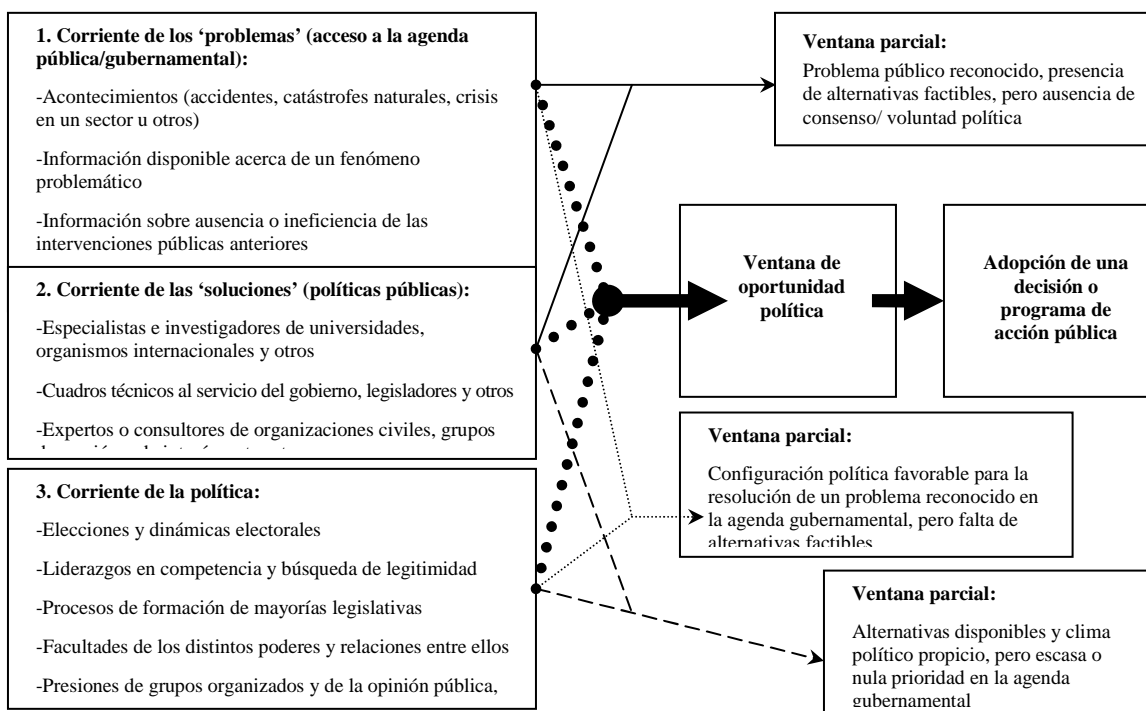
desordenadas y contingentes. Estos autores elaboraron un modelo para describir los sistemas de toma de decisiones como un cesto o papelera en el que se encuentran, en desorden, oportunidades para decidir, procedimientos y reglas formales e informales, actores con estrategias, problemas y soluciones. En medio de esa maraña, a la par de las prioridades y presiones que van surgiendo de la arena pública, los actores con poder resolutivo intentan producir un mínimo de orden y coherencia en un tiempo limitado. Van definiendo sus preferencias progresiva y casuísticamente, y van adoptando ‘soluciones’ (es decir medidas, modelos o programas de acción pública) preexistentes cuyos creadores o promotores (actores políticos, expertos y organismos sociales e internacionales, entre otros) a su vez están en busca de alguna oportunidad para difundir su propuesta de solución (Olsen, 2001) (Cohen, March y Olsen, 1972). En ese sentido, los actores no escogen la opción que maximiza su utilidad, sino que adoptan la primera opción que les parece apropiada.

El mérito de los estudios organizacionales es que insisten en comprender cómo en una configuración dada de actores, los diferentes intervinientes van a esforzarse por articular “elementos de diagnóstico y ‘trozos’ de solución”, sin que nadie verdaderamente controle el proceso que lleva a la decisión final (Müller, 2008, pág. 38). En ese contexto, las inercias organizacionales, es decir los procedimientos y modelos de acción previos constituyen el menú inicial que será considerado por los tomadores de decisiones. La restricción que enfrentan estos es doble. Una es cognitiva: la imposibilidad de conocer todas las opciones posibles y sus consecuencias en un tiempo limitado. La segunda restricción es práctica: ‘inventar’ un modelo de acción para organizaciones tan complejas como las burocracias modernas requiere una inversión importante de tiempo, coordinación, recursos y capital político, por lo que agotar las opciones previamente disponibles siempre es la alternativa más sencilla, independientemente de su eficacia para enfrentar un problema ‘nuevo’. En suma, el proceso de selección de políticas se caracteriza por la confluencia de tres corrientes: “problemas en busca de soluciones; soluciones en busca de problemas; y gente en busca de cosas para hacer” (Moran, Rein y Goodin, 2006, pág. 22).

De particular relevancia para el análisis del surgimiento de pactos y consensos es el modelo elaborado por J. Kingdon centrado en las ventanas de oportunidad política, que pone en primer plano los procesos de acceso a la agenda gubernamental y su relación con la formulación de políticas en contextos democráticos. De acuerdo con dicho modelo, la adopción de las políticas públicas puede conceptualizarse como la interacción fluida y a veces errática entre tres corrientes, cada una con su propia dinámica (ver diagrama 3).

Primero, la corriente de los ‘problemas’, es decir, cómo los actores con capacidad resolutiva y la opinión pública adquieren información sobre las condiciones sociales y van definiendo elementos de la realidad en tanto problemas merecedores de una intervención pública. Dicho proceso responde no sólo a la información fáctica disponible (por ejemplo, la variación de indicadores definidos como relevantes en un sector), sino también a una labor de construcción social que, en el marco del debate público y académico, va definiendo un fenómeno como problema público. Así, hay fenómenos que no siempre han sido interpretados como problemas sociales sobre los que se justifica una intervención pública, como por ejemplo la gestión del riesgo ante los desastres naturales, las condiciones laborales, o incluso la pobreza y la desigualdad. Además de requerir información causal y discursiva para transformar fenómenos antes considerados banales o inevitables en problemas susceptibles de acción pública, a veces un acontecimiento súbito o fortuito (una crisis, un accidente o un acontecimiento con fuerte carga simbólica) hace que un asunto acceda a la agenda pública como problema prioritario. Tales problemas pueden desvanecerse cuando surgen otros considerados más urgentes o importantes, porque fracasan los intentos de solucionarlo, se carece de alternativas viables o, bien, cuando el problema muta o incluso deja de considerarse relevante después de un cierto tiempo (Kingdon, 1995).

DIAGRAMA 3
DETERMINANTES DEL ACCESO A LA AGENDA PÚBLICA
Y VENTANAS DE OPORTUNIDAD POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (1995) y Boussaguet, Jacquot y Ravinet (2004).

En segundo lugar, la corriente de las políticas públicas (soluciones), que es animada por académicos, especialistas y cuadros técnicos que analizan los problemas y formulan alternativas, transita en redes estructuradas en torno al estudio de un fenómeno o área, constituyendo a veces verdaderas 'comunidades epistemológicas' en un sector de política pública. Dentro de esta corriente, distintas 'soluciones' o alternativas van decantándose hasta constituir un número limitado de programas de acción susceptibles de ser instrumentados. Dichas alternativas suelen ser retomadas por otros actores (grupos de interés, partidos, políticos, medios de comunicación y otros) que fungen como 'promotores' decisivos para su eventual adopción. De no haber alternativas de política disponibles, es posible que ante un problema prioritario en la agenda pública se acuda a políticas preexistentes (ineficaces o inadaptadas) o sencillamente predomine la inacción.

Finalmente, la corriente propiamente 'política' se compone de un conjunto de factores (elecciones, dinámicas legislativas, competencia de liderazgos en búsqueda de legitimación e influencia, facultades de y relaciones entre los poderes, presiones de grupos de interés en pugna o vaivenes de la opinión pública, entre otros) que determinan no solo qué temas o problemas tenderán a estar presentes en la agenda gubernamental, sino también las posibilidades de llegar a consensos por medio de la negociación o la persuasión para adoptar alguna decisión o programa de acción específico.

En este modelo, la adopción de una decisión o programa de acción pública es muy probable cuando confluyen las tres corrientes en una ventana de oportunidad política; es decir, cuando en respuesta a un problema reconocido como prioritario y de injerencia pública/gubernamental está disponible una alternativa factible financiera y técnicamente y, finalmente, los actores políticos con capacidad resolutoria consideran posible y acuerdan adoptarla. La afluencia de las tres corrientes es errática y asincrónica, pudiendo observarse 'ventanas abiertas parcialmente', como por ejemplo cuando están disponibles 'soluciones' a problemas identificados, pero persiste un clima político poco

receptivo para su aprobación, o bien cuando hay claridad en la existencia de un problema y disposición política para resolverlo pero se carece de alternativas factibles, o incluso cuando hay presencia de un consenso potencial en torno a alguna alternativa disponible, pero el problema no es reconocido con la urgencia o importancia suficiente en la agenda gubernamental, en particular, debido a la mayor urgencia o atención prestada a otros problemas. La mayoría de las veces, una ventana de oportunidad se abre en la corriente política (por ejemplo ante la llegada de un nuevo gobierno) o de los problemas (por ejemplo, cuando un acontecimiento pone un problema en el orden del día gubernamental). Los protagonistas de este modelo son políticos elegidos, funcionarios públicos, académicos, periodistas, especialistas al servicio de algún grupo de interés y otros actores que constantemente están atentos para aprovechar un acontecimiento o una coyuntura favorable para promover una (su) solución, o bien para manifestar la urgencia de un problema y señalar la ineficacia o ausencia de políticas que lo enfrenten.

El modelo de las ventanas de oportunidad política tiene el mérito de describir el conjunto de factores que desempeñan un papel en el proceso volátil de gestación de una política pública en democracia. En especial, explica por qué la existencia de un problema social ampliamente reconocido no es suficiente para motivar una respuesta gubernamental, pues sin la disponibilidad de información, diagnósticos y alternativas factibles de acción y sin el apoyo de los actores con poder de decisión, difícilmente se implementará un programa de acción pública. No obstante, dice poco sobre el surgimiento de estas ventanas y posee un sesgo descriptivo. También, tiende a reconocerle a la comunidad académica un papel apolítico o neutral, cuando esta tiene un papel más activo e interesado, tanto en la construcción social de los problemas como en la promoción de alternativas de política (Sabatier, 1991). Finalmente, la centralidad de las ventanas de oportunidad política imprime al modelo un sello coyuntural dejando fuera del análisis procesos de más largo plazo en torno a la evolución de las políticas, las ideas y las instituciones.

La toma de decisiones como un ‘cesto de basura’ y el modelo de las ventanas de oportunidad política constituyen puntos de referencia importantes para los enfoques organizacionales. Estos ayudan a comprender el surgimiento, difusión y homogeneización de políticas en contextos en donde confluyen múltiples autoridades y ordenamientos jurídicos, varios niveles y espacios geográficos (local, nacional y transnacional), y numerosos actores sociales. El Cuadro 5 en el anexo describe las características generales de la vertiente organizacional. Enfatizan que las organizaciones (incluido el gobierno) funcionan a partir de modelos de acción que prescriben comportamientos e instrumentos considerados adecuados. Aparentan actuar racionalmente con el fin de evitar censura social, minimizar demandas externas de rendición de cuentas, mejorar sus oportunidades de asegurar recursos necesarios e incrementar sus probabilidades de sobrevivencia (Greenwood, Oliver y Suddaby, 2008). Por ello, los actores con poder decisorio tienden a usar modelos de acción pública preexistentes. A nivel individual, los actores que se han socializado dentro de roles institucionales particulares, internalizan las normas asociadas a esos roles (Hall y Taylor, 1996).

Así, en general, la vertiente ‘organizacional’ dilucida bien aquellas dimensiones estructurales que subyacen al comportamiento coyuntural de los actores. En especial, aborda el proceso de formación de las preferencias: ni las toma como ‘dadas’, ni asume que sean racionales en términos de una maximización de utilidad, sino definida cultural y contextualmente. De este modo, aunque el gobierno sea una organización vertical y más o menos centralizada y el derecho positivo prescriba jerarquías burocráticas y una división del trabajo específica, en realidad en cada decisión o política analizada se instaura una configuración particular de actores con preferencias definidas según la organización que cada actor representa y con un número limitado o alternativas disponibles.

Una limitación es la dificultad de verificar empíricamente los procesos privilegiados por esta vertiente. Para ello es necesario un volumen considerable de información difícil de recabar, a menos que se recurra a una minuciosa revisión de información documental, a la observación del funcionamiento concreto de las organizaciones estudiadas y a entrevistas con el conjunto de actores potenciales. Además, requiere de un cuidadoso ejercicio de interpretación para atribuir causas. Asimismo, aun cuando

reconozca la mutua influencia entre individuo/actor y su contexto organizacional, el énfasis en las dinámicas estructurales presenta el riesgo de desvanecer el papel de los actores individuales.

Desde el punto de vista del análisis de pactos y consensos, este enfoque invita a concentrarse en su contenido y proceso formativo. Su concordancia con los marcos normativos de las organizaciones o actores participantes y de las políticas en vigor es un elemento importante, e invita a mirar un consenso o pacto como el producto de inercias organizativas que los actores van adaptando en un contexto dado. Particularmente sugerente es la posibilidad de mirar el pacto o consenso como el resultado de una ventana de oportunidad política en la que confluyen el reconocimiento de un problema como elemento prioritario de la agenda pública y/o gubernamental, la disponibilidad de alternativas de política pública presentadas como solución a dicho problema, y la disposición de los actores políticos para adoptar una decisión de política pública. En especial, para que un acuerdo o pacto amplio exista, este enfoque pone en primer lugar la construcción de los problemas y alternativas que son objeto de dicho acuerdo o pacto, en especial sobre la manera en que distintos actores o redes de actores participan en ese proceso.

4. El neo-institucionalismo cognitivo/constructivista

Esta vertiente comparte con el enfoque sociológico-organizacional la importancia otorgada a la construcción social de las preferencias de los actores y de los asuntos, áreas o modalidades que son objeto de intervención pública en un momento dado. No obstante, su característica distintiva es la centralidad asignada a las 'ideas' en el proceso de definición de políticas públicas o, más específicamente, a la manera de concebir la acción estatal y los problemas públicos, de difundir programas y modelos de acción pública, y de justificar o argumentar estratégicamente a favor de distintas alternativas.

El enfoque cognitivo (o constructivista) parte de una visión donde los actores sociales que participan en los procesos de definición e implementación de las políticas públicas si bien actúan de forma estratégica, no asumen un tipo único de racionalidad, sino una variedad de motivaciones y valores posibles. Así, sus intereses no están 'dados', sino que tienen un fuerte componente ideológico y emocional que refleja la orientación normativa del actor (moral, ética y política) hacia el contexto en un momento dado. A diferencia de las vertientes cercanas a la teoría de la acción racional, la conducta de un actor es un reflejo de sus percepciones acerca de sus intereses materiales de acuerdo con el marco cognitivo que movilizan para entender su situación en un contexto y momento específicos. Los actores reformulan y traducen las condiciones sociales y los acontecimientos observados con base en los marcos analíticos disponibles para definir los problemas públicos y los modelos e instrumentos de la política pública, pero estos pueden ser cuestionados por los acontecimientos o el surgimiento de nuevas ideas o modelos alternativos de interpretación y de acción. Así, las percepciones sobre lo que es posible, legítimo o deseable están modeladas tanto por el ambiente institucional en el que se encuentran los actores —los paradigmas y visiones del mundo prevalescentes— como por las pugnas de estos en torno a su redefinición.

Como apunta Sarel (1998), la función de las matrices cognitivas (o paradigmas de referencia) de la acción pública es doble. Por una parte, dan significado a las lógicas y dinámicas sociales, y determinan ejes posibles para la acción, por lo que dichas matrices 'hacen sentido' a los actores que las adoptan y les permiten interpretar la realidad social de manera coherente. Al proveer una explicación causal de los acontecimientos, las condiciones sociales y los procesos en curso, y definir principios y prácticas de acción, las matrices cognitivas contribuyen al manejo de los 'problemas' sociales y a la gestión de sus consecuencias y efectos. En cada sector de política, la matriz cognitiva y normativa que lo caracteriza ayuda a los actores a 'decodificar' y comprender los acontecimientos y condiciones sociales observados y, en consecuencia, definir acciones para lidiar con los conflictos y las tensiones del momento. Ello no implica la ausencia de conflictos, pues con frecuencia hay múltiples paradigmas en pugna que son promovidos por distintos actores. No obstante, en cada sector suele haber un paradigma dominante que define un espacio delimitado para dirimir los conflictos entre

ese sector de política y la sociedad. En suma, una matriz cognitiva dirige los intercambios sociales y los desacuerdos entre sectores de política y entre actores sociales y gubernamentales.

El carácter institucionalista del enfoque ‘cognitivo’ estriba en que las instituciones se miran como maneras compartidas de pensar y de actuar desde la política pública: las instituciones fijan reglas, rutinas y modos de operación para la actividad política y la gestión pública, constituyendo un factor de orden. Como sistemas codificados de ideas y de prácticas (que se sustentan en dichas ideas) constriñen las estrategias y los objetivos de los actores. No obstante, las instituciones encarnan entendimientos, conocimientos e interpretaciones compartidos culturalmente, pero también son objeto de luchas y conflictos entre los actores para redefinirlos, pueden ser ‘ineficientes’ y contradictorias a los ojos de más o menos actores, y las pugnas en torno a su reorientación son contingentes.

Como en otras vertientes del institucionalismo, en el enfoque cognitivo la dialéctica entre cambio y continuidad en las políticas públicas es caracterizado por periodos de ‘normalidad’ en los que predominan las inercias y el ajuste incremental, y otros de cambio más radical en donde los marcos de referencia son cuestionados y cambiados. El cambio es gradual y limitado mientras sigan predominando los mismos marcos cognitivos. No obstante, en ciertos momentos sobrevienen cambios radicales tras procesos (a veces bruscos) de crisis de los paradigmas predominantes, en el marco de luchas de poder entre distintos grupos por imponer otras normas, interpretaciones y significados y la legitimidad o el desprestigio de un paradigma o matriz cognitiva (Hay, 2006). Así, el rasgo más distintivo de esta vertiente es, pues, el papel otorgado a las ideas como un factor explicativo autónomo. Una hipótesis subyacente es que el cambio en las ideas precede al cambio en las políticas y las instituciones: en la medida en que nuevos paradigmas de política son internalizados por políticos, funcionarios, expertos y demás actores va definiéndose un rango de técnicas, mecanismos e instrumentos ‘legítimos’ de política pública, se van delimitando las metas y objetivos de la propia política. En cada sector o contexto nacional los actores van redefiniendo los paradigmas que fundan las políticas públicas mediante procesos de discusión, difusión e imitación.

Los procesos descritos se inscriben en dinámicas globales, nacionales y sectoriales. Si bien el análisis de un caso específico por definición comienza en un sector más o menos bien delimitado (por ejemplo, la política social), las políticas públicas responden a procesos más amplios y cada vez más globales. Por una parte, está la dinámica propiamente nacional, es decir las relaciones entre los distintos sectores de política pública, en donde suelen existir claras jerarquías en términos de la relativa importancia y preponderancia de cada sector dentro de la agenda gubernamental, los recursos que controla, su preeminencia en el debate público y, en última instancia, la matriz cognitiva que les caracteriza. Los sectores pueden entonces caracterizarse por paradigmas distintos y las relaciones entre estos pueden ser contradictorias e incluso conflictivas. También es posible pensar en periodos en los que una manera de pensar e instrumentar la acción pública es hegemónica para el conjunto de sectores de política pública. Por la otra, existen dinámicas transnacionales y globales que desempeñan un papel importante, ya sea mediante redes globales en las que los actores discuten, redefinen o difunden modelos de acción pública en un sector, así como la circulación de matrices cognitivas susceptibles de modificar el ordenamiento o jerarquía de los sectores de política pública en un contexto nacional.

Tres versiones ilustrativas de esta vertiente pueden apreciarse en el cuadro 2. La primera proviene de los trabajos de Peter A. Hall sobre la historia de la política económica durante la posguerra que desembocó en un enfoque centrado en los paradigmas de política pública (Hall, 1993). La segunda es el modelo de los referenciales de política pública cuyo énfasis principal está en las matrices cognitivas que prevalecen en cada sector de política, las dinámicas y conflictos intersectoriales y las relaciones entre contextos sectoriales, nacionales y globales que animan el cambio en las políticas públicas. Finalmente, está el marco de las coaliciones promotoras de políticas públicas (*advocacy coalition framework*) que integra las creencias de los actores como determinantes de sus estrategias en contextos institucionales, sectores de política y momentos específicos. Cada uno establece una jerarquía entre los componentes cognitivos de las ideas y conceptos que fundamentan a

las políticas públicas, permitiendo identificar principios generales, principios específicos, modalidades de acción e instrumentos muy concretos de política.

CUADRO 2
TRES VERSIONES DEL ENFOQUE SOCIOLÓGICO-COGNITIVO: PARADIGMAS, REFERENCIALES DE POLÍTICA PÚBLICA Y COALICIONES PROMOTORAS

Componentes	Paradigmas de política pública (P. Hall)	Referenciales de política pública (P.Muller/B.Jobert)	Advocacy coalition framework (P. Sabatier)
1. Principios metafísicos: Preceptos abstractos que definen el campo de lo posible en una sociedad dada, definiendo y justificando las diferencias, identidades y relaciones entre individuos y jerarquizando diversas problemáticas sociales. (Ej: valorar la igualdad social por encima de la libertad individual; búsqueda del consenso social por encima de reformas radicales o conflictivas)	Paradigma de política: Principios y normas generales jerárquicamente ordenados (de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto) que circunscriben lo políticamente deseable, factible y práctico	Valores en torno a un sistema de representación de la realidad social y/o de un sector de la sociedad que define lo bueno o lo deseable	Núcleo profundo (<i>Deep core</i>): Creencias normativas fundamentales y generales acerca de la sociedad en su conjunto, muy difíciles de cambiar
2. Principios específicos: Enunciados hipotético-deductivos que permiten operativizar los valores en un sector, política o subsistema político específico, con implicaciones para los actores y las organizaciones involucradas en un dilema o problema de política pública. Definen 'estrategias legítimas' dados los objetivos derivados de los preceptos generales. (Ej: el desempleo o la inflación como objetivos prioritarios de la política económica)		Normas: Principios de acción relativos a la distancia entre la realidad percibida y la realidad deseada que lleva a la definición de objetivos generales	Núcleo de política (<i>Policy core</i>): Enunciados derivados de las creencias del núcleo profundo pero que conciernen explícitamente al subsistema de política pública y también son difíciles de cambiar
3. Modalidades de acción: Métodos, medios, instrumentos movilizados para realizar los valores y objetivos planteados y que responden a los imperativos normativos y prácticos planteados	Instrumentos: Especificación de instrumentos sectoriales para alcanzar los objetivos generales	Algoritmos e imágenes: Enunciados causales e imágenes simbólicas que resumen relaciones entre el referencial sectorial o global y su articulación con una situación concreta	
4. Instrumentos: Especificaciones instrumentales para dirigir la acción pública de forma precisa y coherente con los objetivos generales. (Ej., asignaciones presupuestarias, decisiones administrativas, definición de tasas impositivas según niveles de ingreso; programas específicos a un sector poblacional para enfrentar algún problema específico u otros)	Niveles de los instrumentos (Ej. Definir una tasa mínima de inflación)		Creencias secundarias Acotadas a aspectos concretos de un subsistema, son más fáciles de modificar vía la negociación y el compromiso como la asignación presupuestal hacia un programa, reglas administrativas o regulatorias específicas, entre otras

Fuente: Adaptado de Surel (1998) con base en Hall (1993), Palier y Surel, (2005), Müller(2000) y Hay (2006).

En general, las vertientes del enfoque cognitivo poseen un gran poder descriptivo y la capacidad de dar sentido a las mutaciones de la acción pública en el mediano y largo plazo, así como a los procesos de difusión, imitación o abandono de modelos de política pública a nivel nacional y transnacional. En especial, permiten abordar la formación de las 'preferencias' o los intereses de los actores de la política pública que la teoría de la acción racional toma como dados, así como introducir el peso creciente que la globalización de las comunicaciones y de las ideas desempeñan en la evolución de la política pública.

No obstante, una limitante es que tales enfoques requieren un volumen considerable de información documental y, sobre todo, testimonial que no es fácil de recabar. Incluso contando con ella, la puesta en evidencia de matrices cognitivas, paradigmas o sistemas de creencias en torno a la política y sus mutaciones —por definición, elementos intangibles— requiere un ejercicio interpretativo delicado. Un peligro es exagerar o simplificar la importancia de los marcos cognitivos o las ideas como determinantes únicos de la política pública en detrimento de los procesos largos, complejos, conflictivos y deliberativos que les dan origen, y la manera en que los actores instrumentalizan tales marcos estratégicamente, los adaptan y eventualmente, los transforman. Por otra parte, subsiste una zona gris en cuanto al peso relativo de los factores materiales e ideológicos en la conformación de los intereses de los actores: ¿en qué medida los intereses materiales son función de factores ideológicos o cognitivos exclusivamente? ¿Estos constituyen una derivación de los primeros, o bien la lógica de comportamiento de los actores varía según predominen intereses de tipo material o bien factores ideológicos o cognitivos?

Estas vertientes advierten que, en un momento de crisis, los actores ponen en duda su manera de interpretar la realidad e incluso su capacidad de definir claramente sus intereses y estrategias. Una ambigüedad proviene implícitamente de que todas las vertientes suponen que los actores con más recursos (financieros, organizacionales, informativos o heurísticos, entre otros) también son los que tendrán más posibilidades de producir, buscar o imitar ideas nuevas para redirigir su acción. De ser este el caso, entonces los actores con más recursos son quienes tenderán a construir narrativas favorables para consolidar su posición con mayor facilidad para sortear las crisis y, entonces, el papel autónomo de las ideas se ve atenuado por una suerte de ‘materialismo residual’ no muy distinto al de otros enfoques que predicen —con mayor parsimonia— una mayor capacidad de adaptación y dominio por parte de los grupos dominantes inicialmente (Hay, 2006).

Desde el punto de vista del análisis de pactos y consensos, las vertientes cognitivas ponen en primer plano los marcos conceptuales que son objeto de controversia o acuerdo en los distintos sectores de política pública. Más que otros enfoques, ponen en primer plano la necesidad de caracterizar aquello que los distingue. Entonces, importa mirar, en el caso de la política social, qué marcos conceptuales son movilizados en un momento dado por los distintos actores o redes de actores y, eventualmente, qué elementos compartidos permiten fundamentar un consenso. En ese sentido, el análisis de los contenidos del pacto o consenso con respecto a los marcos movilizados por los distintos actores tiene una importancia central.

C. Fortalezas y debilidades de los distintos enfoques y preguntas sobre la generación de pactos en el caso de la política social

Gran parte del debate entre las distintas vertientes presentadas se ha centrado en las motivaciones de los actores, la explicación del cambio y la continuidad, y la capacidad de comparar empíricamente los patrones entre países y momentos históricos.

La literatura centrada en la teoría de los grupos de interés busca explicar el cambio atendiendo la formación de coaliciones con más o menos apoyos cuya correlación de fuerzas, en última instancia, determina quién se verá beneficiado por la acción pública. Su observación básica es que todo arreglo institucional (y por añadidura toda política o programa adoptado con anterioridad) sirve los intereses de ciertos grupos que tienden a resistirse al cambio, mientras otros intentan reorientarlo para acceder a los valores otorgados por esa política. El reto que enfrenta este enfoque es ir más allá del análisis de la correlación de fuerzas y explicar la considerable continuidad de las políticas públicas, y entender cómo y en qué condiciones ciertos actores definen el contenido de una política pública, así como los casos en que el Estado actúa con autonomía de los intereses dominantes: en la medida en que el Estado es hasta cierto punto un instrumento de intereses, ¿cómo explicar el papel de quienes diseñan una intervención pública con fines que desborden los intereses de ciertos grupos puntuales? Es claro

que los funcionarios públicos y otros actores que diseñan e implementan una política son algo más que meros ejecutores pasivos de una directiva gubernamental generada para satisfacer los intereses de tal o cual grupo o coalición de intereses. Sobre todo, ¿cómo dar cuenta de procesos de reforma en que claramente el gobierno logra implementar políticas que en principio alteran el estatus quo? Ante esto, los enfoques neo-institucionalistas intentan ir más lejos.

Los neo-institucionalismos, en general, enfrentan el reto de explicar el cambio en sí mismo: puesto que las instituciones son por definición un conjunto de reglas formales e informales que definen las reglas del juego y constriñen a los actores, afectan sus preferencias y estrategias e influyen el tipo de políticas adoptadas, ¿cómo entonces explicar que estas cambien? El neo-institucionalismo en sus distintas vertientes ha esbozado varias hipótesis. Una, la de los enfoques cercanos a la teoría de la elección racional y la economía, es ver a las instituciones como un equilibrio que constituye una solución ‘eficiente’ a los problemas de acción colectiva, y que los actores ‘prefieren’ para no pelear la misma batalla una y otra vez. No obstante, esta visión con todo lo poderosa que pueda ser en términos de generar modelos de explicación teóricamente universales, tiende a obviar la formación de las preferencias de los actores: estas se consideran como dadas, cuando lo que los actores perciben como su interés está influenciado por el contexto, las ideas en boga y pueden cambiar en el tiempo. La respuesta más común es que los cambios ocurren debido a ‘choques externos’ a un orden establecido que en un lapso limitado de tiempo genera un nuevo equilibrio, por lo que el cambio en la política pública se mira como un proceso de equilibrio interrumpido (*punctuated equilibrium*). El neo-institucionalismo histórico, por su parte, posee gran poder descriptivo de los procesos pasados y de las inercias que pesan sobre el momento presente, pero comparte la dificultad de explicar qué condiciones o factores alteran equilibrios e inercias que suelen predominar la mayoría del tiempo sobre las políticas públicas (Thelen y Steinmo, 1992). En el caso de la concepción del cambio y la continuidad en el institucionalismo organizacional, al estipular y privilegiar mecanismos organizacionales y estructurales de reproducción, se corre el riesgo de llegar a un desvanecimiento del actor individual a la hora de abordar procesos concretos. Por su parte, los enfoques cognitivos, aunque atentos a la complejidad de los procesos deliberativos que originan el cambio en las políticas públicas, son ambiguos en cuanto a juego entre factores materiales y cognitivos que explican la conducta de los actores y las inercias del contexto institucional. Al final, en los modelos neo-institucionalistas el dinamismo debe provenir de algún choque externo, por lo que estas perspectivas “implican que el cambio político no puede ser objeto del mismo tipo de análisis que se usa para entender la operación de las propias instituciones” (Thelen, 1999, pág. 387). ¿Por qué en cierto momento un arreglo institucional ‘cristaliza’ y se mantiene, o bien se cuestiona y se modifica?

Esta sección ha presentado un panorama de las principales vertientes analíticas en torno a las políticas públicas como objeto de estudio. Su objetivo consistió en abrir una ‘caja de herramientas’ para analizar el surgimiento de pactos y consensos y pactos en materia de política social. Así, la propuesta no es comparar el alcance explicativo de cada enfoque en un mismo caso, sino más bien aprovechar aquellos enfoques que permitan rendir cuenta de las dinámicas de cada caso estudiado. De hecho, dadas sus virtudes y limitaciones, así como sus distintos centros de interés y horizontes temporales, hasta cierto punto pueden considerarse complementarios. Por ejemplo, un proceso de mediano o largo plazo —digamos la construcción de un sistema de protección social— puede responder a dinámicas bien ilustradas por el neo-institucionalismo histórico o cognitivo, en especial para detectar los procesos formativos de las preferencias o intereses de los actores, mientras que momentos o fases coyunturales de ese proceso —por ejemplo, la aprobación de una ley o reforma puntual— pueden ser explicadas por las dinámicas institucionales privilegiadas por la teoría de la elección racional. De hecho, intereses, ideas e instituciones son elementos indispensables de toda explicación de un proceso de política pública e importa cómo se jerarquiza y concibe la interacción entre ellos en una situación dada (Palier y Surel, 2005). A manera de síntesis, el cuadro 3 reúne la manera de concebir una política pública.

CUADRO 3

MANERAS DIVERSAS DE DEFINIR UNA POLÍTICA PÚBLICA EN DISTINTOS ENFOQUES

Enfoques	Vertientes	La política pública se concibe como...
Pluralismo clásico	Teoría de los grupos de interés	'Respuesta' del sistema político a: i) demandas canalizadas exitosamente por grupos de interés organizados y/o ii) preferencias de las coaliciones electorales dominantes
Neo-institucionalismos	Teoría de la elección racional	Solución a problemas de acción colectiva de actores cuya influencia se deriva de la posición, recursos e incentivos que poseen en la estructura institucional. Refleja un equilibrio entre las preferencias de estos y los incentivos que tienen en ese marco para cooperar
	Histórico	Decisiones adoptadas gradualmente donde predominan la continuidad y las inercias, con excepción de momentos de crisis en donde se redefinen los actores dominantes, los modelos de acción y los intereses beneficiados/ afectados por el estatus quo
	Sociológico	Organizacional
Cognitivo		Procesos deliberativos y conflictivos en que actores o coaliciones de actores adaptan, instrumentalizan y se confrontan sobre la base de ideas narrativas acerca de la realidad social y modelos de acción pública

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el cuadro 4 presenta tentativamente cuáles enfoques tienen mayor potencial para abordar situaciones y procesos específicos, así como las distintas maneras que se les aparejan para interpretar un pacto entre los principales actores.

CUADRO 4

UNA CAJA DE HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LOS DIFERENTES ENFOQUES Y SU POTENCIAL EXPLICATIVO

Enfoques	Vertientes	Mayor potencial analítico para...	El pacto como...
Pluralismo clásico	Teoría de los grupos de interés	Situaciones conflictivas donde participa un número limitado y estable de actores con intereses/motivaciones puntuales, acostumbrados a interactuar y a negociar en foros y sectores predefinidos, con influencia o acceso similar a los actores con capacidad resolutive	-Acuerdo entre los principales grupos organizados en torno a una reforma o política favorable a sus intereses. -Respuesta del sistema político para satisfacer las preferencias de una coalición político-electoral dominante y mayoritaria
Neo-institucionalismos	Teoría de la elección racional	Situaciones conflictivas en donde las "reglas del juego" (los parámetros culturales e institucionales de interacción) son explícitos, compartidos y conocidos por los actores en pugna, a tal punto que no los cuestionan (o son inconscientes de ellos), por lo que interactúan estratégicamente de acuerdo con estas reglas y a alternativas que son conocidas de antemano (Koelble, 1995)	-Alteración del estatus quo, basada en la anuencia de los actores formales e informales con poder de veto del sector. El contenido del pacto refleja un equilibrio entre las preferencias de dichos actores

(continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

Enfoques	Vertientes	Mayor potencial analítico para...	El pacto como...	
Neo-institucionalismos	Histórico	Procesos formativos de instituciones y de políticas públicas en el mediano y largo plazo, bajo condiciones de incertidumbre para los actores, con fuertes inercias de decisiones anteriores y altos costos de ponerlas en duda	-Ajuste incremental acordado por los actores principales en el marco de fuertes inercias y continuidades con respecto a decisiones anteriores. -Ajuste radical acordado por los actores principales en el marco de una breve situación de crisis e incertidumbre, con consecuencias importantes para el desarrollo ulterior del sector	
	Sociológico	Organizacional	Procesos de continuidad y ajuste gradual donde interactúan organizaciones gubernamentales y sociales fuertemente institucionalizadas que actúan de acuerdo con prácticas o modelos de acción distinguibles	-Adopción o consolidación de un modelo de acción pública en un sector o contexto específico. -Ventana de oportunidad política en la que actores políticos acuerdan cambiar el estatus quo adoptando una iniciativa para enfrentar un problema público considerado prioritario
		Cognitivo	Procesos de cambio institucional y de políticas donde los actores crean, se apropian o se confrontan estratégicamente apropiándose y ajustando distintos paradigmas, argumentaciones o interpretaciones acerca de la orientación e instrumentos más adecuados para la acción pública en un sector	-Acuerdo en torno a modelos de acción pública basados en convicciones, paradigmas o enfoques compartidos por los principales actores

Fuente: Elaboración propia.

Habida cuenta que los distintos enfoques presentados sugieren explicaciones que abarcan al conjunto de las políticas públicas, por varias razones es importante hacer un segundo anclaje centrado en las singularidades de la política social como sector de política pública. En primer lugar para relevar, desde una perspectiva pragmática, elementos que permitan articular los enfoques descritos más arriba. Tales elementos deberían ayudar a “poner todas las piezas del rompecabezas sobre la mesa” como paso intermedio para entender el origen y trayectoria de un pacto o consenso, e incluso sopesar varias lecturas posibles desde los distintos enfoques. En segundo lugar, porque la política social como sector interpela en lo inmediato la manera en que una sociedad concibe el papel del Estado y del mercado en la generación de bienestar, así como la ciudadanía entendida en un sentido amplio y, en definitiva, las discusiones en torno al ‘bien común’ como fin último de la política. En tercer lugar, porque la discusión de todo dispositivo de acción pública en ese sector tiene implicancias redistributivas y fiscales que interpelan los intereses materiales de numerosos actores. En cuarto lugar, porque en el contexto latinoamericano donde coexisten democracia y desigualdad, la política social desempeña un papel central en la legitimación de regímenes cuya solidez y capacidad de acción pública es en muchos casos limitada.

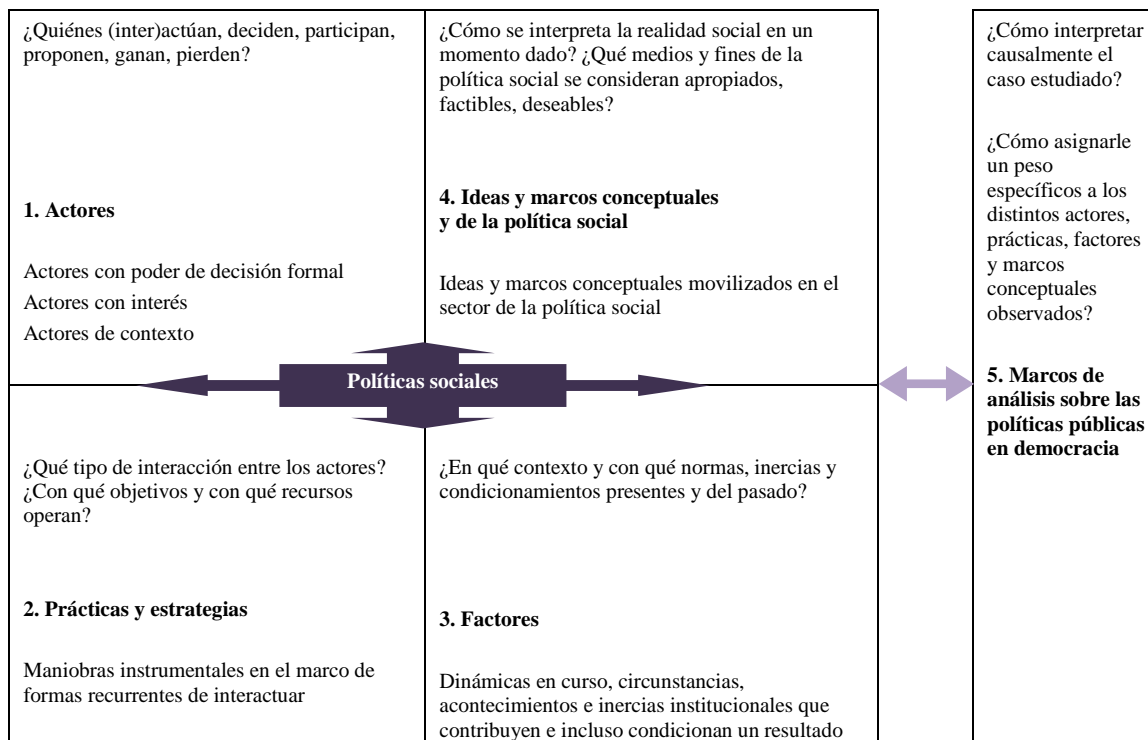
III. Hacia la identificación de elementos básicos para analizar el surgimiento de consensos en materia de política social

Con el objeto de recoger los antecedentes a considerar en la generación de consensos o acuerdos de largo plazo en el sector de la política social, es importante identificar e incorporar al análisis la diversidad de elementos presentes en este sector de la política pública. Al abordar situaciones específicas, sólo tras haber identificado dichos elementos se pueden dar pasos más decisivos hacia una de las vertientes expuestas en la primera parte de este documento, y hacia la identificación de elementos comunes, de tendencias comparables o incluso de fórmulas replicables.

Para ello, conviene partir de una observación descriptiva realizada en los mismos términos; esto es, partiendo de interrogantes similares, para después proceder a darles una lectura causal con base en el enfoque interpretativo que mejor dé cuenta de cada proceso específico. La idea central es que en la definición de las políticas sociales siempre concurren actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales distinguibles, pero (como es esperable) estos se organizan, interaccionan y poseen una importancia relativa muy distinta según el contexto y momento estudiados.

Cada uno de estos centros de interés responde a preguntas esenciales sobre el surgimiento y características de las políticas sociales estudiadas: i) quiénes son los protagonistas (¿qué actores?); ii) qué recursos, qué tipo de interacción y qué objetivos concretos están en juego (¿qué prácticas y qué estrategias?); iii) en qué contextos institucionales y con qué condicionantes del presente y del pasado (¿qué factores institucionales y circunstanciales del contexto condicionan el resultado final?); iv) cómo en ese contexto y momento específicos se piensa y redefine la acción pública en el ámbito de la política social (¿cómo se interpreta la realidad social y qué ideas y marcos conceptuales guían e instrumentan los actores?). Este último elemento hace necesario situar las características de la política social como arena específica de controversia y de discusión, pues en la región los constructores de políticas sociales debaten en torno a modelos de políticas sociales, tipologías y parámetros de bienestar, enfoques de protección social, así como algunos contrapuntos clave, como la oposición entre focalización y universalización de la política social. Estas ideas y marcos conceptuales contribuyen e influyen en la modelación de la realidad, inciden sobre las estrategias y discurso de los actores e indican determinados límites a lo “pensable”, los que orientan las políticas públicas y/o favorecen intereses específicos.

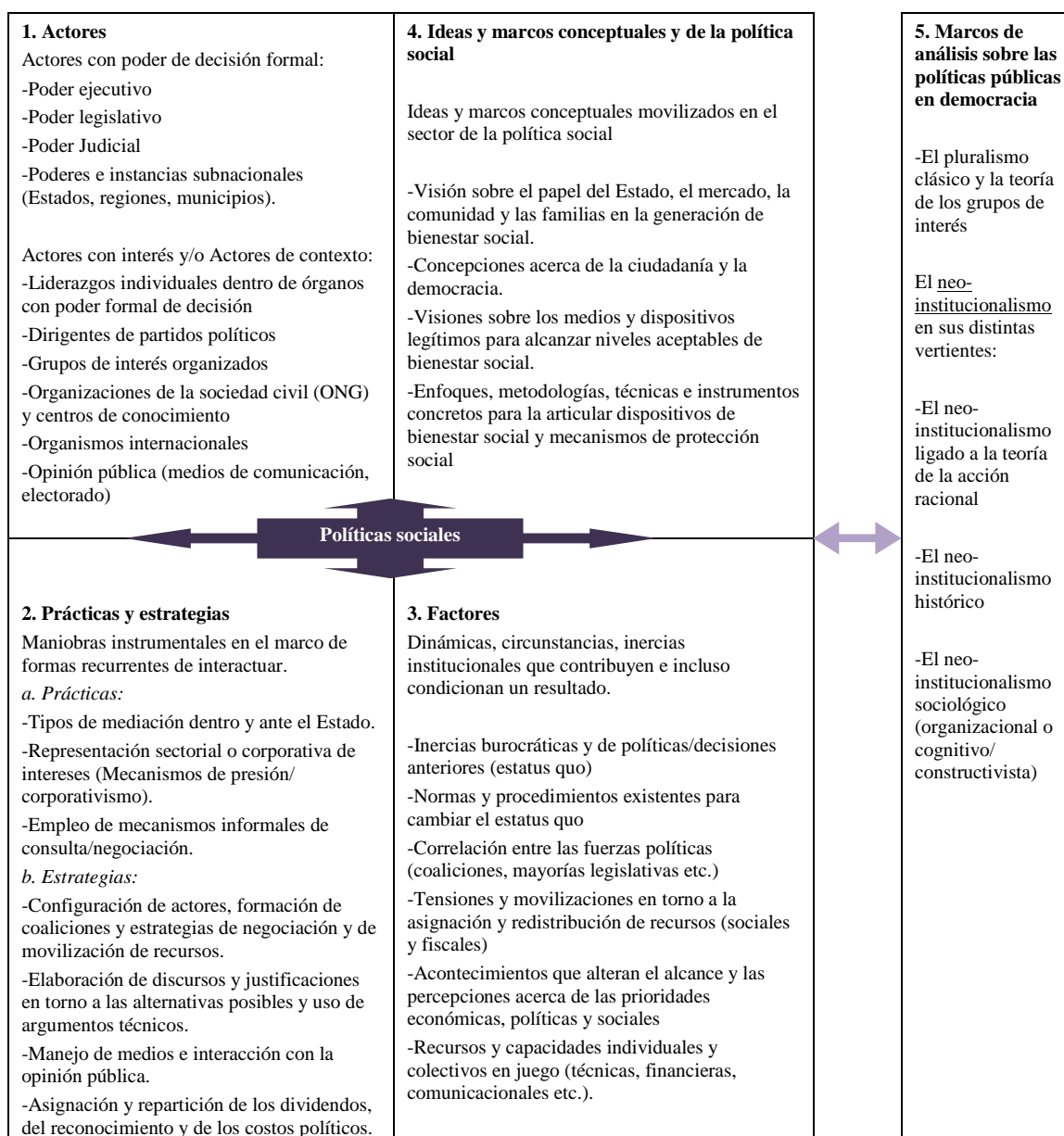
DIAGRAMA 4
INTERROGANTES EN TORNO AL ANÁLISIS DEL ORIGEN Y TRAYECTORIA
DE UNA POLÍTICA SOCIAL Y EL SURGIMIENTO DE ACUERDOS



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, una vez identificados esos cuatro elementos básicos, los enfoques acerca de la política pública en democracia ya expuestos en la primera parte de este documento ofrecen lecturas distintas que le asignan más o menos peso explicativo a los actores, factores, prácticas, estrategias e ideas y marcos conceptuales identificados (¿cómo interpretar el caso estudiado?). Considerar esta diversidad de lecturas ayuda a identificar aquella que permite explicar mejor el caso estudiado. El diagrama 4 resume las interrogantes a las que responde cada uno de los polos de interés que constituyen el esquema propuesto. El diagrama 5 enuncia los componentes de cada uno de estos elementos. Los cuatro primeros se describen a continuación.

DIAGRAMA 5
ACTORES, ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS, FACTORES, MARCOS CONCEPTUALES
Y MARCOS DE ANÁLISIS PARA ABORDAR EL ORIGEN
Y TRAYECTORIA DE UNA POLÍTICA SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

A. Los actores

¿Quiénes son los protagonistas de un proceso y de su desenlace? En otras palabras: ¿quiénes activamente (inter)actúan, participan, proponen, negocian, ganan o pierden en el origen y trayectoria de una reforma de política social? Planteada en términos amplios, esta pregunta implica una definición que abarca una gran diversidad de actores posibles. Necesariamente, comprende a quienes están facultados formalmente para proponer, decidir y sancionar una política, así como a los que promueven

y defienden intereses que este proceso afecta o favorece. Pero también incluye actores cuyos valores, miradas o conocimiento técnico sobre la realidad considerada son interpelados durante el proceso, aun cuando sus intereses y valores más inmediatos no estén amenazados o favorecidos directamente.

En la esfera de las decisiones públicas se entrecruza, entonces, una gran diversidad de actores individuales y colectivos. Los primeros son aquellos que actúan a título individual —por ejemplo, el titular del poder ejecutivo, un legislador o un líder sindical—, mientras que los segundos están conformados por un número variable y diverso de actores individuales, cuyo acuerdo e interacción determinan el comportamiento o decisión final asumidos por el actor colectivo en cuestión. Un ejemplo obvio son los órganos del poder legislativo compuestos a su vez por individuos o grupos parlamentarios que en conjunto determinan el sentido con que el actor colectivo ejerce las facultades formales que detenta. Entre tales actores individuales y colectivos, entonces, se cuentan los poderes instituidos con capacidad formal de decisión (ejecutivo, legislativo o judicial, por ejemplo), partidos políticos y liderazgos intergubernamentales, estatales y parlamentarios, grupos de presión o de interés corporativos (sector privado, sindicatos, y organizaciones gremiales, entre otros), organizaciones de la sociedad civil (ONG), centros y redes de conocimiento (expertos, centros de investigación, organismos internacionales y otros), y la opinión pública en un sentido amplio que abarca en particular a los medios de comunicación y al electorado.

Este grupo de personas y de instituciones vinculadas al proceso de gestación de una política pública desempeña funciones y acciona en diferentes sentidos guiados por diversas motivaciones, enfoques e intereses. Tres dimensiones ayudan a distinguirlos con mayor claridad: su posición dentro de la estructura formal de toma de decisiones, la significancia del proceso para sus intereses y valores, y los recursos que controlan y logran movilizar a lo largo del proceso. El cuadro 5 sintetiza las características de los distintos tipos de actores que conviene distinguir.

CUADRO 5
TIPOLOGÍA Y EJEMPLOS DE ACTORES RELEVANTES EN EL ORIGEN
Y TRAYECTORIA DE UNA POLÍTICA SOCIAL (PÚBLICA)

I. Actores	Actores individuales y colectivos que conducen, sancionan e influyen en un proceso con distintos grados de responsabilidad sobre los contenidos y resultados de este, en función de: i) su posición dentro de la estructura formal de toma de decisión; ii) la significancia del proceso para sus intereses y valores, y iii) las facultades y recursos que controlan y movilizan	
	Definición	Ejemplos
1. Con poder formal de decisión	Actores situados en posiciones con capacidad resolutive de acuerdo con el ordenamiento y procedimientos jurídicos e institucionales previstos para la toma de decisiones	-Titular del ejecutivo -Cámaras del poder legislativo -Tribunales del poder judicial -Titulares de ministerios, vice-ministerios, intendencias, institutos y demás organismos públicos con distintos niveles de capacidad resolutive en el sector de la política social
2. Con interés inmediato	Actores que consideran intensamente afectados o beneficiados sus intereses y/o valores por un proceso decisional. Pueden pertenecer a un actor colectivo con capacidad resolutive o ser externos a la estructura formal de toma de decisiones	-Liderazgos individuales al interior de actores colectivos con poder de decisión -Partidos políticos -Grupos de interés públicos y privados
3. De contexto	Actores cuya experiencia, conocimiento, recursos, intereses y valores son interpelados en el transcurso de un proceso decisional. Actúan como referentes o apoyos para los actores con poder de decisión y/o de interés inmediato	-Organizaciones de la sociedad civil -Organismos Internacionales

Fluidez según el sector, programa y/o momento

Fuente: Elaboración propia.

Los actores con poder de decisión formal son quienes están situados en posiciones con capacidad resolutive de acuerdo con el ordenamiento y procedimientos jurídicos e institucionales previstos formalmente para la toma de decisiones. Se trata de una categoría especial dado que, independientemente de que respondan a los intereses o motivaciones de otros actores (como por ejemplo a algún grupo de presión o a un partido político) o de la intensidad con la cual sus intereses o valores se ven afectados por el proceso, son protagonistas ineludibles debido a las facultades que les detenta su posición dentro del proceso de decisión. Desde las posiciones que ocupan en los centros formales de decisión y mediante su actuación deliberada en las distintas fases o etapas de desarrollo de una política pública, conducen el proceso de consulta, deliberación, negociación, toma de decisiones y, finalmente, sancionan los diversos aspectos que asume el proyecto que se va configurando.

La posición que ocupan les confiere recursos y facultades que detentan exclusivamente, por lo que importa conocer la autonomía con la que los ejercen, la intensidad con la que el proceso afecta sus intereses y valores, así como su grado de sensibilidad ante las preferencias de otros actores dentro y fuera de la estructura formal de toma de decisiones. Así por ejemplo, será de importancia conocer no sólo las facultades y recursos que controla un ministro de Estado, sino también el grado de autonomía con el que puede actuar (por ejemplo con respecto a las instrucciones o preferencias de otros ministros, del propio titular del ejecutivo, del partido político al que pertenece o de diversos grupos de interés o de presión). En síntesis, los actores con poder formal de decisión son el conjunto de actores individuales y colectivos situados en posiciones con capacidad resolutive.

La segunda dimensión relevante consiste en el grado en que el proceso estudiado atañe a los intereses y valores de los actores, dentro y fuera de la estructura formal de toma de decisiones. Esa intensidad permite distinguir un conjunto diverso de actores cuya participación —y la movilización de los recursos y facultades que detentan— ocurren debido a que sus intereses y valores se ven directa o inmediatamente involucrados por el mantenimiento o eventual alteración del estatus quo, y que actúan mediante canales tanto formales como informales. Estos se denominan actores con interés inmediato. No obstante, se diferencian intereses y valores para distinguir entre motivaciones de tipo instrumental de aquellas de tipo normativo, valórico o ideológico. En el primer caso predominan intereses materiales o de dominación (poder) que motivan a los diversos actores a tratar de influir en el proceso en contraposición a otros actores, siguiendo una racionalidad de obtención o maximización de recursos y/o de influencia.

Caben en esta categoría, por ejemplo, la organización gremial que busca mantener o aumentar las prerrogativas o prestaciones obtenidas por sus miembros con el mantenimiento (o cambio) de una política pública, como también un partido en busca de mantener su nivel de votación, apoyando alguna política o programa. Asimismo, dentro de los actores con interés caben actores motivados sobre todo por consideraciones de tipo valórico e ideológico, como en el caso de organizaciones de la sociedad civil movilizadas en torno a alguna causa específica, grupos de tipo religioso o asociaciones de tipo técnico que promueven o defienden algún modelo o instrumento de política pública que parte de un diagnóstico dado (un *think tank*, por ejemplo, cuyo prestigio académico está en juego en un proceso dado de reforma). Si bien en la práctica los actores suelen presentar una combinación sutil de intereses y de valores dentro de sus motivaciones, la distinción analítica entre ambos permite comprender mejor su racionalidad y estrategias. En suma, los actores con interés inmediato son aquellos actores individuales y colectivos que consideran intensamente afectados o beneficiados sus intereses y/o valores por un proceso decisional. Pueden pertenecer a un actor colectivo con capacidad resolutive o ser externos a la estructura formal de toma de decisiones involucrada.

Por último, es posible distinguir un grupo de actores llamados de contexto. Estos representan un círculo más extenso, incluso el orden amplio de la sociedad, y corresponde a los diferentes grupos que observan las dinámicas en juego, se pronuncian o bien aportan su conocimiento, constituyéndose en instrumentos y puntos de apoyo para los actores con interés inmediato y poder formal de decisión. Son, pues, observadores activos que participan en las deliberaciones sin que necesariamente estén motivados por intereses o valores directamente involucrados en el proceso de toma de decisiones. Constituyen al mismo tiempo puntos de referencia, muchas veces instrumentalizados por los actores

con poder de decisión formal y con interés inmediato para expresar, justificar y dar a conocer sus posiciones. También influyen en la interpretación de la realidad social y las estrategias y discursos de los actores, en la medida en que los actores de contexto son fuente de diagnósticos, instrumentos y propuestas de política pública. Si bien los actores con poder formal de decisión son relativamente fáciles de identificar con base en el ordenamiento jurídico e institucional vigente, existe gran diversidad y fluidez entre aquellos que, en un proceso específico, se sitúan como actores con interés inmediato o como actores de contexto.

Esta gran diversidad de actores potenciales incluye también a actores nacionales e internacionales. Así, el tipo y número de actores en una u otra categoría varía tanto en función del sector de política pública como del momento y alcance del proceso estudiado. Por ejemplo, en el caso de la política social, los organismos internacionales con frecuencia aparecen como actores de contexto en los procesos nacionales de reforma, pero pueden desempeñar un papel aún más importante cuando detentan recursos financieros que pueden condicionar para promover ciertas políticas o programas de gobierno. Incluso sin recursos para ejercer un poder directo, la producción de análisis, estadísticas y propuestas constituyen una fuente de influencia nada despreciable, una suerte de poder “blando” (*soft power*). Una influencia similar es ejercida por las universidades y otros centros productores de conocimiento como los *think tanks*, tanto privados como públicos. Si bien cuando están directamente encargados de generar propuestas de política pública pueden llegar a funcionar como actores con interés inmediato, la sola producción de conocimiento o su posición como interlocutores técnicamente reconocidos y validados, los sitúa como actores de contexto.

Otro actor relevante son los medios de comunicación que suelen aparecer como actores de contexto que tratan de ser instrumentalizados por los actores que directamente protagonizan un proceso. Pero a veces los propios medios de comunicación pueden actuar como verdaderos actores con interés inmediato cuando un proceso interpela directamente su credibilidad, su prestigio o la fuente de sus recursos. Su preferencia por ciertos modelos de política pública y la difusión o crítica de unos más que de otros son también una fuente importante de influencia. En resumen, los actores de contexto se caracterizan por ser actores individuales y colectivos cuya experiencia, conocimiento, intereses y valores son interpelados en el transcurso de un proceso decisional, aun cuando sus propios intereses y motivaciones no estén directamente involucradas en el proceso estudiado. Actúan como referente, como apoyo o como instrumento de los actores con poder de decisión y/o de interés inmediato.

Finalmente, una tercera dimensión a tomar en cuenta son los recursos y facultades a disposición de los diferentes actores y que logran movilizar a lo largo de un proceso. Como se sabe, en la medida en que recursos y facultades están distribuidos asimétricamente, ciertos actores gozan de mayor influencia potencial que otros. Pero al mismo tiempo, esa distribución asimétrica de recursos puede llevar a la configuración de coaliciones diversas de actores que eventualmente alteran los equilibrios iniciales, al tiempo que las inercias institucionales y circunstanciales a lo largo de un proceso también pueden alterar los equilibrios iniciales, imprimiendo siempre un grado importante de incertidumbre y fluidez a todo proceso de reforma.

Por último, los recursos a disposición de ciertos actores (incluyendo las facultades que detentan cuando pertenecen a la estructura decisional como también el acceso e influencia sobre los actores que detentan tales facultades) pueden llegarles a conferir una verdadera capacidad de vetar cualquier alteración del *status quo*, a veces durante largos periodos. Es importante señalar que la presencia de actores con poder de veto puede incluir tanto a actores pertenecientes a la estructura decisional (por ejemplo una mayoría legislativa adversa a un gobierno o a un proyecto de reforma que requiere un cambio legislativo), como a actores externos a dicha estructura pero capaces de ejercer un poder de veto en un sector, como en el caso de agrupaciones sindicales o empresariales.

B. Prácticas y estrategias

¿Cómo interactúan los actores en un proceso específico de reforma de política pública? ¿Cómo pesa la manera habitual de interactuar en un contexto político específico sobre la definición de las estrategias puntuales de los actores identificados? Este segundo polo de interés incorpora ambas preguntas con el fin de identificar no solo las estrategias individuales de los actores considerados de manera aislada, sino también su interrelación con cada contexto nacional e histórico, el cual suele presentar características propias con influencia sobre dichas estrategias. Así, las prácticas y estrategias se definen como el conjunto de tácticas y maniobras instrumentales (es decir, orientadas a la consecución de fines concretos) de los actores, en contextos o arenas específicas en donde la interacción repetida genera patrones y formas recurrentes de negociación, confrontación, consulta, comunicación y deliberación específicas a cada contexto. El cuadro 6 sintetiza la tipología propuesta, en el entendido de que no agota el conjunto de las prácticas o estrategias políticas posibles, pero sí comprende aspectos de particular relevancia en el caso de la política social como sector de política pública.

CUADRO 6
ALGUNAS PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS A TOMAR EN CUENTA
EN EL SECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL

Prácticas y estrategias	Maniobras instrumentales de los actores en contextos o arenas específicas donde la interacción repetida genera patrones y formas recurrentes de interacción
Prácticas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tipos de mediación al interior del Estado y frente a los actores o coaliciones de actores no estatales 2. Representación sectorial o corporativa de intereses mediante modalidades permanentes de representación que son paralelas al proceso formal de toma de decisiones 3. Empleo de mecanismos informales de negociación
Estrategias	<ol style="list-style-type: none"> 4. Formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos 5. Elaboración de propuestas, discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos para fundamentar la consecución de intereses políticos o sectoriales 6. Manejo de medios e interacción con la opinión pública 7. Asignación y repartición de los costos y dividendos políticos ante la consecución de una política pública

Fuente: Elaboración propia

Las prácticas y estrategias ocurren en contextos o arenas específicas en donde la interacción repetida crea patrones generales y formas recurrentes de interacción (negociación, confrontación, consulta, comunicación y deliberación) específicas a cada contexto. Por lo tanto, las prácticas van más allá de lógicas instrumentales formales e inmediatas (por ejemplo, la minimización de costos o la maximización de beneficios o de influencia) y son específicas al contexto y a su historia.

Las prácticas, entendidas del modo planteado, permiten acercarse a la forma específica en que un grupo desarrolla su actividad política, es decir a los “procedimientos políticos reales” (Cortés Terzi, 2000), alejándose de una concepción en la cual lo político y las decisiones adoptadas devienen exclusivamente de sucesos fortuitos o como producto de interrelaciones entre actores con una racionalidad ahistórica y abstracta. Las decisiones políticas y los mecanismos mediante los cuales estas se adoptan están traspasados por este tipo de proceder, alimentados por narrativas y representaciones sociales. El sentido común derivado de estas y su dinámica influye fuertemente en el desarrollo de un espacio informal de interacción, espacio en el que es posible encontrar el origen de muchas acciones, posiciones y decisiones posteriormente escenificadas en las instancias formales por donde transcurre el proceso decisional.

Por tanto, en el estudio del origen y trayectoria de una política social se trata siempre con un momento específico de sociedades con historias diferentes. Así, aun cuando se observen importantes paralelismos históricos y formas similares de organización política, en especial sistemas políticos democráticos de tipo presidencial, como en el caso de América Latina, esos elementos compartidos no implican necesariamente similitudes en las formas concretas de lidiar con conflictos de poder, tensiones socioeconómicas y la eventual resolución de los diversos desafíos a los que la organización política de cada sociedad se ve enfrentada. Por el contrario, más allá de compartir una forma democrática de gobierno, la interacción y deliberación repetida en el seno de las instituciones representativas generan estilos y propuestas dispares al momento de resolver tensiones y construir gobernabilidad. Estas disparidades son el resultado de los peculiares procesos histórico-culturales que caracterizan a cada sociedad. De allí que, ante fenómenos similares, las maneras de construir respuestas sean diversas en sus contenidos, en los estilos y, particularmente, en las prácticas concretas que se ponen en marcha.

En suma, en cada sociedad se forjan progresivamente patrones específicos de interacción para la resolución de conflictos y tensiones en todos los ámbitos de la vida social. Dentro del conjunto de prácticas políticas sobresalen tres aspectos que son de particular relevancia para el sector de la política social, pues se trata de elementos a tomar en cuenta debido a su gran influencia sobre el tipo de estrategias individuales eventualmente elegidas por los actores. También importan porque tales rasgos inciden fuertemente sobre la factibilidad política de lograr consensos o acuerdos que trasciendan las divisiones político-electoral de corto plazo y, en definitiva, sobre la institucionalización de maneras más o menos exitosas de procesar el conflicto social en la arena pública en el marco de un régimen democrático. Explicitados en el cuadro 12, a continuación se describen brevemente.

1. Tipos de mediación al interior del Estado y frente a los actores y coaliciones en conflicto

Un importante punto de partida para el análisis son las características de la interacción entre los actores situados en posiciones con poder formal de decisión, y entre estos y otros actores con interés o de contexto que confluyen en el origen y trayectoria de una política social. El tipo de mediaciones dentro y fuera del Estado, es decir, las modalidades más frecuentes de consulta, deliberación, confrontación o negociación entre dichos actores pesa sobre la generación de consensos en el ámbito de la política social. Esto es así, ya que inciden sobre la presencia de espacios de interacción en que los protagonistas de un proceso de política pública situados dentro y fuera del aparato del Estado eventualmente adoptan decisiones que permitan acercar coaliciones e intereses en conflicto. Es en el marco de tales espacios formales de mediación que se generan condiciones para el avance respecto de puntos críticos que polarizan a los diferentes actores del orden económico y/o político.

Un primer tipo de mediación está vinculado al orden político-institucional. Pero en el ámbito de las prácticas políticas al interior del Estado, dentro de la estructura gubernamental, entre los distintos poderes del Estado y los diversos niveles de gobierno, la interacción repetida en el marco de las instituciones y de las normas vigentes tiende a generar patrones particulares en los distintos sectores de política pública. No solamente ciertas instancias gubernamentales adquieren mayor o menor relevancia, sino que la toma de decisiones suele involucrar procesos y secuencias específicos. Por ejemplo, en el caso de la política social, importa conocer la instancia gubernamental que suele asumir el liderazgo sectorial (un Ministerio de Desarrollo Social, la presidencia de la república, el Ministerio de Finanzas o un instituto de seguridad social, entre otros) y la autonomía de este ante otras instancias del gobierno, así como las atribuciones y recursos de los que dispone. Asimismo, los patrones de interacción con los otros poderes y niveles de gobierno suelen ser característicos del sector de la política social. Por ejemplo, los requerimientos para modificar el estatus quo, ya sea en términos de los programas sociales en vigor, la orientación de los fondos públicos destinados al desarrollo social o bien la definición de los grupos o categorías beneficiarias de dichos fondos, pueden ser más o menos rígidos según requieran (o no) cambios legislativos o incluso, constitucionales. Por el contrario, pueden requerir solamente decisiones gubernamentales de tipo administrativo. En particular, cuando las políticas y fondos sociales están asociados a leyes o a disposiciones constitucionales, entonces

cualquier cambio en el sector necesariamente involucra al poder legislativo e incluso al judicial. Así, dado el orden político-institucional en cuestión, los patrones de interacción que se generan al interior del Estado pesan sobre el número y características de los actores gubernamentales que participan en la definición o redefinición de las políticas sociales imperantes.

Con respecto a la interacción entre actores con poder formal de decisión y el resto de los actores involucrados, la frecuencia relativa con la que en un sistema político la negociación, la confrontación, la consulta, la comunicación y la deliberación de los asuntos públicos tienden a reunir a los actores clave para la toma de decisiones con actores de contexto en diversos foros públicos, es un elemento que juega sobre la factibilidad de acuerdos o soluciones intermedias susceptibles de ser aceptados por un número amplio de actores. Es esperable que cuanto más frecuente sea la participación de una gran diversidad de actores de contexto susceptibles de hacer propuestas fundamentadas en criterios transparentes y técnicamente informados será más factible decantar consensos o acuerdos que escapen al choque frontal de los intereses y de los valores puntuales de los actores con interés inmediato o de aquellos situados en posiciones con poder formal de decisión. No se trata solamente de que la participación abierta de dichos actores de contexto a lo largo del proceso ayude a generar propuestas o bases de acuerdo 'intermedias' en el marco de posiciones irreconciliables por parte de los actores con interés o con poder formal de decisión, sino que esa participación puede modificar las percepciones y diagnósticos iniciales y, con ello, cambiar el posicionamiento inicial de los actores cuya anuencia es indispensable para lograr un consenso. Finalmente, cuando esa participación efectivamente genera propuestas factibles de reforma o de acuerdo, esta puede producir presiones adicionales, ante una opinión pública politizada, hacia los actores con poder formal de decisión para que alcancen un consenso o un acuerdo. En el caso de la política social, en la medida en que en años recientes esta se ha vuelto un objeto de investigación por parte de universidades, expertos, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y las propias dependencias públicas, su participación en las discusiones y debates tienen una influencia nada despreciable sobre los procesos de reforma en este sector. En especial, la presencia de foros públicos tanto permanentes como puntuales de encuentro entre representantes del Estado y expertos, sector privado, sociedad civil, organismos internacionales y movimientos sociales desempeñan un papel central en la factibilidad de consensos amplios y duraderos. El llamado más o menos frecuente a este tipo de instancias constituye una práctica importante para la generación de consensos.

2. Representación de intereses sectoriales o corporativos mediante operaciones que están fuera de la estructura y procedimientos formales para la toma de decisiones

América Latina tiene una fuerte tradición corporativista. Durante el siglo XX en varios países de la región fueron instaurándose sistemas permanentes de intermediación de intereses sectoriales que reunían a grandes organizaciones sindicales, empresariales y gubernamentales. Aun cuando muchas veces ese corporativismo fuera de tipo autoritario en el sentido de que dichas organizaciones tendían a ser verticales, obligatorias para sus agremiados y capturadas por el Estado, dichos mecanismos de intermediación constituían verdaderos sistemas institucionalizados de negociación paralelos a las instancias formales de representación y de toma de decisiones (Schmitter, 1974). Este fue particularmente el caso en varios sectores constitutivos de la política social. En efecto, las demandas y tensiones vinculadas a sectores como la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la regulación de salarios y compensaciones laborales en el sector formal de la economía estuvieron largo tiempo dominadas por dichas instancias de intermediación y negociación de intereses. Aun cuando su influencia disminuyó considerablemente a partir de los años 1980, actualmente los actores tanto sindicales como corporativos desempeñan un papel nada despreciable en sectores específicos, muy especialmente en aquellos vinculados a la política social como educación, salud y los sistemas previsionales. En algunos casos tales actores constituyen verdaderos actores con poder de veto para la reforma de las políticas y programas sociales vigentes.

Pero además de las prácticas corporativas de carácter permanente, formal e incluso institucionalizado, la presencia sostenida de grupos de intereses organizados y poderosos también

debe tomarse en cuenta. Estos utilizan mecanismos de presión que pueden tener expresiones evidentes (movilizaciones), o pueden ser más discretas, a través de vínculos directos de reciprocidad y complicidad con actores que detentan poderes formales de decisión y al margen de la normativa establecida. En el caso de las políticas sociales y en especial de los sistemas previsionales con cuentas individuales y administradas por entidades privadas, por ejemplo, los consorcios financieros y bancarios a cargo de la administración de importantes recursos los erige en un poderoso actor con intereses e influencia notables sobre cualquier modificación a las políticas y normas en vigor. Ese tipo de actores también es de relevancia en el caso de sistemas de salud en donde, independientemente del financiamiento más o menos subsidiado por el Estado, la provisión de los servicios se realiza a través de entidades privadas que por ello adquieren un peso considerable y sostenido en el tiempo.

3. Empleo de mecanismos informales de negociación

Dado que los procesos formales de toma de decisiones no pueden registrar, normar o prever el conjunto de interacciones de un proceso de política pública, el uso de mecanismos informales de interacción entre los distintos actores es una práctica que necesariamente está siempre presente. Se trata entonces de prácticas políticas más o menos diseminadas que confieren una cierta “flexibilidad sin obligación” a los procesos de comunicación, consulta, deliberación, negociación y confrontación con respecto a procesos formales y foros sometidos al escrutinio de todos los actores involucrados y de la opinión pública. Estos mecanismos se emplean al interior de la administración pública y entre los distintos poderes públicos (sobre todo entre los poderes legislativo y ejecutivo para la tramitación de reformas o cambios legislativos en los regímenes presidenciales), entre actores gubernamentales y próximos a la oposición y entre los actores situados en posiciones con poder de decisión formal y los actores con interés inmediato y de contexto situados al exterior de la estructura estatal. Lo significativo es entonces la intensidad y el peso relativo de esa modalidad de interacción en cada sector o proceso de política pública. En ese sentido, los mecanismos informales pueden constituir una práctica que flexibiliza el proceso de generación de acuerdos en torno a una política pública al permitir el intercambio y la negociación sin compromisos inmediatos y en donde es posible abordar y ‘decir lo indecible’ públicamente. Pero también, el llamado habitual a estas modalidades informales puede ser un indicador del acceso directo y privilegiado de ciertos grupos u organizaciones a los actores con poder de decisión formal y de su capacidad *informal* de hacer valer sus preferencias y motivaciones en un sector o caso específico⁷. En el caso de la política social, dadas las implicancias redistributivas, fiscales y presupuestarias de cualquier cambio en el estatus quo, así como de la expansión o contracción de la cobertura de los sistemas de protección social hacia grupos vulnerables (y por tanto, la legitimidad potencial de tales ajustes), el uso de mecanismos informales de negociación aparece como una opción particularmente atractiva para grupos u organizaciones poderosos interesados en limitar o reducir la carga fiscal sobre la actividad económica para financiar las políticas sociales de forma más o menos progresiva y redistributiva.

En lo concerniente a las estrategias de los actores, es decir el análisis del comportamiento individual de los actores en su contexto y en el caso específico de una reforma o proceso decisional, sobresalen varios elementos que merecen particular atención.

4. Configuración de actores, formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos

Los actores movilizan los recursos a su disposición y forman coaliciones en el marco de coyunturas específicas, siempre con un grado variable de contingencia. La composición de tales coaliciones está ligada en primer lugar al número y a las características de los actores cuyos intereses y motivaciones son interpelados directamente en un momento y a lo largo del proceso de política pública estudiado. Los recursos de que disponen estos actores y su movilización también pesan sobre la composición de tales

⁷ Ese elemento también está íntimamente vinculado a la politización de la opinión pública ante un tema específico. Para ver la relación entre la politización (*political salience*) de un asunto y la mayor o menor captura de los procesos de regulación por parte de grupos de interés ver Culpepper (2008 y 2010).

coaliciones y sobre sus capacidades relativas a cuestionar, alterar o defender el estatus quo de las políticas en vigor. De ese modo, la diversidad de actores, de sus intereses y motivaciones, así como de los recursos a su disposición determinan el tipo de coaliciones que están en juego, un elemento que ayuda particularmente a poner en valor la utilidad más o menos idónea de distintas tipologías y aproximaciones teóricas tales como la teoría de los grupos de interés en la acepción pluralista del término, de nociones como el concepto de corporativismo autoritario o democrático o bien la presencia de coaliciones promotoras de políticas (*advocacy coalition framework*) (Sabatier y Schlager, 2000).

Ahora bien, es importante concebir las estrategias como cursos de acción evolutivos e intersubjetivos, es decir que van mutando conforme avanza la interacción entre los actores. De ahí la importancia de contrastar las estrategias escogidas inicialmente por estos, y prestarle particular atención a los titubeos, a la adaptación de tales estrategias, y en especial a la eventual alteración en las percepciones con respecto a los intereses y motivaciones de los propios actores y a la definición de los objetivos y los medios concretos que privilegian. Incluso si el análisis de las estrategias es indispensable para comprender el resultado final del proceso estudiado, diversos “factores inerciales” condicionan tanto sus probabilidades de éxito como los cursos de acción a su disposición, tal como se precisa en la siguiente sección. De esta manera, en un caso específico, diversas inercias institucionales y circunstanciales siempre limitan el margen de maniobra de los actores, condicionando la efectividad de sus estrategias. Dicho esto, el grado de incertidumbre que se desprende de la interacción entre las estrategias individuales, la formación y confrontación de coaliciones y dichos factores e inercias imprime siempre al proceso un cierto grado de contingencia y rara vez los actores perciben que todo está jugado de antemano.

5. Elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales

Componente esencial de las estrategias, los actores construyen y retoman elementos ideológicos y valóricos, pero también argumentos técnicos para defender y promover sus intereses y motivaciones. La elaboración de propuestas, de narrativas y de justificaciones sobre las alternativas posibles y la apropiación de argumentos técnicos para fundamentar el avance de intereses y valores es una labor colectiva y progresiva en la que participan no sólo los actores con poder formal de decisión o con intereses inmediatos, sino también una multitud de actores de contexto entre los que se encuentran profesionales de la administración pública, centros de investigación universitarios y del sector privado (*think tanks*), expertos nacionales e internacionales y diversos organismos internacionales, por no citar más que algunos ejemplos. Este elemento es indisoluble de la producción, difusión y acumulación de información, datos estadísticos y instrumentos metodológicos que, conjugados a las ideas y a los marcos cognitivos en boga en el sector de las políticas sociales en un momento dado, revelan la sustancia de los debates y deliberaciones públicos, así como los contenidos que son instrumentalizados por los actores para fundamentar, difundir y justificar sus intereses y valores. Por tanto, los actores sostienen sus argumentaciones con base en el acervo de información y conocimiento disponible y a los marcos conceptuales que dan sentido a sus propuestas y que responden a sus intereses ideológicos, económicos e instrumentales.

6. Manejo de los medios de comunicación e interacción con la opinión pública

Las propuestas, los discursos y justificaciones acerca de los fundamentos, las alternativas y los instrumentos posibles de política son comunicados estratégicamente por los actores a través de los medios de comunicación y ante la opinión pública. Se trata de un elemento central de las estrategias adoptadas por los actores. Ahora bien, los medios de comunicación no constituyen solamente espacios neutros que los actores tratan de instrumentalizar para influenciar a la opinión pública y avanzar sus

estrategias, sino que también pueden erigirse en interlocutores activos de la deliberación pública como actores de contexto o incluso como verdaderos actores con interés inmediato en un proceso decisional en el origen y trayectoria de una política pública. Por tanto, en las políticas sociales, los materiales disponibles (declaraciones públicas, comunicados de prensa, llamados a la opinión de centros productores de conocimiento o de expertos nacionales e internacionales, la publicación y la difusión de estudios, encuestas y artículos, así como la propaganda e incluso material audiovisual, entre otros) difundidos en y por los medios de comunicación son una fuente importante de información para comprender las estrategias de los actores, así como los términos del debate en un momento dado.

7. Asignación y repartición de los dividendos y de los costos políticos ante la consecución de una política pública

La asignación y repartición de costos y beneficios políticos es un punto central del análisis en tanto constituyen un objetivo central de los procesos de interacción de los actores en el trayecto de una política pública. Son de particular centralidad cuando un consenso o acuerdo entre ciertos actores es indispensable para modificar el estatus quo de las políticas sociales en vigor. Por un lado, este elemento engloba el “resultado final” de una iniciativa cuando esta efectivamente es el punto de llegada de un proceso que desemboca en un consenso o acuerdo que altera el estatus quo de las políticas sociales en vigor. Pero al mismo tiempo, dichos costos y ganancias son en parte elementos subjetivos que responden a las percepciones cambiantes de los actores y que orientan intensamente sus estrategias a lo largo del proceso.

Lo anterior alude a las ganancias y costos referidos a los intereses y valores iniciales de los actores y a las posiciones y recursos originalmente manifestados. La obtención o, por el contrario, la cesión de aspectos controversiales o polarizantes para los intereses y valores de los distintos actores supone negociaciones y forcejeos sobre las ganancias y pérdidas cuyo balance final puede distinguirse contrastando los contenidos del resultado final con respecto a las propuestas y discusiones entabladas a lo largo del proceso decisional. Dado que los actores difícilmente pueden controlar el curso de todos los acontecimientos y no tienen acceso más que a una porción de la información disponible, tales ganancias y costos suelen ser asimétricos y el balance final es conocido claramente *a posteriori*. También, una “no decisión”, o el mantenimiento del estatus quo inicial a pesar de una tentativa de reforma o de cuestionamiento, pueden siempre ser interpretados como la incapacidad de lograr un acuerdo o un consenso por parte de los principales actores dados sus intereses y motivaciones, sus recursos y sus estrategias en un momento dado. Sin embargo, aun cuando en el inicio el margen de maniobra de los actores para lograr acuerdos parezca muy limitado, la manera en que negocian e intentan asignar y repartir los costos y ganancias de adoptar una política o una decisión específica es esencial para determinar la probabilidad de superar las lógicas iniciales de desconfianza, los “juegos de suma cero” o la oposición entre posiciones ideológicas en principio irreductibles.

Finalmente, ya avanzados los procesos de negociación en los tópicos sustanciales, los actores involucrados también definen expresa o tácitamente formas de actuar y representar públicamente los dividendos o costos asociados a los acuerdos construidos. Particular atención merece esta administración de los “egos”, una habilidad política que marca una diferencia y que contribuye a la solidez de los acuerdos, y que se produce al interior de las propias coaliciones y entre quienes sostenían posiciones encontradas.

C. Los factores

Entendemos los factores como dinámicas, circunstancias, acontecimientos e inercias institucionales que condicionan o incluso determinan un resultado, independientemente de la voluntad y de los objetivos de los actores que protagonizan un proceso de negociación, confrontación, deliberación, consulta o comunicación en un sector de política pública. Tienen una incidencia importante sobre la gama de opciones abiertas a los actores y, por tanto, son determinantes en la definición de las estrategias que despliegan. Al mismo tiempo, estos factores condicionan ampliamente la eficacia de las estrategias escogidas por los distintos actores, con un grado de contingencia e imprevisibilidad difíciles de controlar

por estos. Ahora bien, no se trata aquí de afirmar que cada uno de estos factores desempeña siempre un papel similar o con un peso equivalente, sino de sopesarlos siempre en el análisis de cada caso estudiado. Estos elementos o circunstancias no serán presentados como un listado exhaustivo que busca agotar la totalidad de factores posibles, sino como factores con particular importancia en el caso de la política social en tanto sector de política pública. El cuadro 7 designa seis factores particularmente importantes para el caso de dicho sector. En lo sucesivo se exponen someramente.

CUADRO 7
PRINCIPALES FACTORES QUE CONDICIONAN LOS RESULTADOS
EN EL SECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL

Factores	Dinámicas en curso, circunstancias y acontecimientos, así como inercias institucionales que contribuyen, condicionan o incluso determinan un resultado, independientemente de la voluntad u objetivos de quienes protagonizan un proceso de decisional
<ol style="list-style-type: none"> 1. Inercias burocráticas y de políticas o decisiones anteriores (estatus quo) 2. Normas y procedimientos formales para cambiar el estatus quo 3. Correlación entre las fuerzas políticas (coaliciones electorales y mayorías legislativas, entre otros.) 4. Tensiones y movilizaciones en torno a la asignación y redistribución de recursos (sociales y fiscales) 5. Acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades económicas, políticas y sociales en un momento y contexto histórico 6. Recursos y capacidades individuales y colectivos en juego (técnicas, financiera y comunicacionales, entre otros) 	

Fuente: Elaboración propia.

1. Inercias burocráticas y de políticas o decisiones anteriores (estatus quo)

Estas inercias limitan considerablemente el margen de acción de los actores. Incluye programas de acción pública en marcha que no pueden ser modificados en el corto o mediano plazo, así como decisiones jurídicas y presupuestales previas con consecuencias presentes y futuras sobre los programas y recursos fiscales. Crean obligaciones y compromisos vinculantes en lo inmediato y con frecuencia no pueden ser objeto de una modificación retroactiva. En el ámbito de la política social destacan las iniciativas adoptadas previamente para la imposición y redistribución de recursos, las características de los sistemas de protección social y los programas centrados en los grupos o categorías sociales explícitamente considerados como prioritarios, desfavorecidos o vulnerables. Tales elementos configuran regímenes de bienestar cuya arquitectura es rígida, cuando menos, en el corto y mediano plazo.

El peso de estas inercias propias al funcionamiento de las estructuras burocráticas e institucionales tiene varios orígenes. En primer lugar, responden en parte a las normas y procedimientos en vigor para la toma de decisiones en todos los niveles, elemento que se desarrolla en el siguiente apartado. Su adopción proviene de configuraciones políticas e institucionales difíciles de reproducir, lo que complica alterar las leyes, políticas o decisiones en vigor. Además, en la medida en que toda decisión o política implementada en el pasado tiene siempre destinatarios y objetivos, su modificación inmediatamente interpela a los actores que se beneficiaban de esta, poniendo en primer plano el problema de redefinir los objetivos iniciales. Finalmente, dado que toda política o decisión previa tenía una justificación o un discurso ante la opinión pública y puede incluso haber ganado una legitimidad, reorientarla o desecharla requiere un trabajo de persuasión ante numerosas instancias y actores políticos y sociales.

2. Normas y procedimientos existentes para cambiar el estatus quo

En la medida en que el marco institucional confiere facultades exclusivas a diversos actores individuales y colectivos, y exige el cumplimiento de diversos procedimientos y garantías de acuerdo con una secuencia y un cuadro temporal preestablecidos, las normas y procedimientos formales para la toma de decisiones son un sendero obligado para toda tentativa de cambio del estatus quo en cualquier sector de política pública.

Las normas, procedimientos y reglamentos formales determinan las instancias, las etapas y las exigencias a cumplir para la adopción de una nueva ley, una reforma o cualquier otra acción gubernamental. Dado que en ello se ven involucrados diversos pasos y procedimientos obligatorios de tipo administrativo y jurídico, en cada caso específico tales normas y procedimientos determinan qué actores con poder formal de decisión participan, en qué momentos y cuáles son sus facultades. Por ello desempeñan un papel central en el abanico de opciones posibles para los actores involucrados y las estrategias que estos escogen. Así, el alcance de las facultades exclusivas y de carácter obligatorio conferidas a quienes detentan posiciones a lo largo de la estructura político-administrativa hace de ellos actores con poder e influencia, en diversos grados, sobre el proceso decisional. De ahí se deriva en especial la división del trabajo entre los diferentes poderes del Estado y el conjunto de organismos públicos en dicho proceso. Al mismo tiempo, esas facultades exclusivas se vuelven un recurso de poder e influencia, distribuido de manera desigual, que intenta movilizar a los actores situados fuera de la estructura institucional.

Finalmente, el orden jurídico y administrativo constituye per se un marco normativo y procedimental con efectos propios, que hace más o menos complejo o probable el cambio del estatus quo. En especial, los pasos y mayorías requeridas para introducir cambios constitucionales, de leyes, reglamentos o programas determinan en buena medida qué tan factible es su modificación dadas las preferencias de los actores que detentan poderes formales. Por ello se trata de un factor que condiciona siempre el desenlace de un proceso decisional o de reforma, y que confiere una marca singular, a veces única, a cada contexto y momento estudiados.

3. Correlación de fuerzas entre los principales actores políticos en los distintos niveles de gobiernos, mayorías electorales y legislativas, relaciones de poder entre los poderes del Estado, entre gobierno central y gobiernos locales o regionales, entre distintos ministerios y organismos públicos y otros

La correlación de fuerzas políticas en los diversos espacios y momentos de negociación conforma también un poderoso factor que condiciona la dinámica del proceso y su desenlace. Ello se refiere a las interacciones conflictivas entre los distintos actores institucionales, en especial dentro y entre los actores con poderes formales de decisión. La combinación entre las normas y procedimientos formales para la toma de decisiones en todos los niveles y la correlación de fuerza entre los principales actores políticos determinan “juegos” en distintos niveles cuyo desenlace hace posible la alteración o la continuidad del estatus quo en el seno de un sector de política pública.

En el legislativo se trata de las coaliciones mayoritarias potenciales que se derivan tanto del voto popular y el sistema electoral, como de los posicionamientos coyunturales de partidos y liderazgos individuales. En el caso de los regímenes presidenciales, la presencia o ausencia de mayorías legislativas favorables al poder ejecutivo tiene una importancia particular debido a la estricta división de funciones entre ambos poderes y a la “doble legitimidad” del legislativo y del ejecutivo (ambos constituidos por vía del voto popular) que caracteriza este tipo de régimen, con un potencial variable de parálisis, polarización e incluso de crisis constitucional cuando la orientación política de uno y otro no coinciden⁸.

⁸ Los regímenes presidenciales en sí no presentan un riesgo más alto de inestabilidad o parálisis que otros regímenes de tipo parlamentario o semi-presidencial. Las características de las reglas constitucionales, del sistema electoral y de partidos y la estructura interna de los partidos pueden moderar ampliamente ese riesgo, pero la doble legitimidad del poder ejecutivo y legislativo (o triple en el caso de regímenes presidenciales bicamerales elegidos con tiempos y reglas distintos) es un rasgo distintivo de los sistemas presidenciales. Para una discusión sobre este tema, consultar (Linz y Valenzuela (1994); Mainwaring y Shugart (1997)).

Dentro del poder ejecutivo, y en general del sector público, remite a las relaciones y diferencias dentro y entre actores públicos, individuales y colectivos. Se trata en primer lugar de eventuales coaliciones encontradas entre titulares de distintas carteras o ministerios. En el caso de las políticas sociales, las competencias y relaciones entre instancias sectoriales de “lo social” (ministerios, de desarrollo social, educación, salud y de los institutos de seguridad social, entre otros) con respecto a otras instancias que controlan la recaudación y redistribución de recursos fiscales como los ministerios de finanzas y planeación son dinámicas a tomar en cuenta para analizar el origen y trayectoria de una política social.

Asimismo, la correlación de fuerzas dentro de otros actores colectivos con facultades decisionales nacionales como las Cortes Supremas o Constitucionales, los tribunales del poder judicial, Consejos Municipales y en el seno de otros órganos públicos autónomos (como por ejemplo, los Institutos de Seguridad Social) también pueden adquirir gran importancia cuando una etapa del proceso decisional estudiado es de su competencia.

Finalmente, la correlación de fuerzas entre instancias de distintos niveles de gobierno (centrales o federales, estatales y municipales) constituye otra arena importante, en especial cuando las normas y procedimientos para la toma de decisiones prevén competencias complementarias en el caso de un sector de política pública. En el caso de la política social, las competencias de cada nivel de gobierno en materia educativa, de salud o de protección social en general establecen relaciones más o menos complementarias entre el gobierno central y los gobiernos locales y, por tanto, espacios de confrontación y de negociación.

4. Tensiones latentes y movilizaciones potenciales en torno a la asignación y redistribución de recursos (fiscales, económicos y sociales)

En cada momento y contexto histórico, las tensiones de orden político, económico y social están siempre presentes, en especial con respecto a la asignación y distribución de recursos en un sentido amplio. Retomando la definición clásica de H. Laswell, se trata de tensiones latentes sobre “quién obtiene qué, cuándo y cómo”⁹. No obstante, estas no se manifiestan necesariamente de forma explícita en todos los momentos; por ejemplo a través de la confrontación abierta entre los diferentes actores, polémicas y debates públicos acerca de estos o bien eventuales tentativas para cambiar el estatus quo. Sin embargo, tales tensiones responden a las preferencias insatisfechas de los distintos actores y sus expectativas de satisfacerlas. En especial en el caso de las políticas sociales, los regímenes de bienestar social determinan un equilibrio y una división del trabajo entre el ámbito público y privado, individual y colectivo con respecto a los mecanismos y recursos orientados a la protección social de las personas. Ese equilibrio contribuye a reproducir una estratificación social más o menos desigual que extiende en el tiempo tensiones sobre la asignación y redistribución, entre diferentes grupos y categorías sociales, de los recursos fiscales, económicos y sociales disponibles¹⁰.

Estas tensiones son más o menos agudas en las distintas coyunturas económicas y políticas, por lo que son objeto de mayor o menor consenso y disenso. La intensidad de dichas tensiones puede alcanzar un punto a partir del cual se politizan y movilizan actores específicos. Algunos indicadores sobre estas tensiones y su potencial conflictivo pueden ser aprehendidos por medio de mediciones tales como las tasas de pobreza, diversos indicadores de desigualdad, el grado de movilización y organización de los distintos grupos y categorías sociales y sobre su estatus más o menos favorecido en el régimen de bienestar vigente, sus características y localización geográfica, entre otras. En efecto, la asignación de recursos para financiar políticas sociales responde tanto a la disponibilidad y repartición de recursos como a consideraciones de tipo ideológico. Por un lado, cada contexto presenta una repartición más o menos desigual de recursos que pesan sobre la factibilidad de alterar intereses

⁹ Véase Lasswell (1990).

¹⁰ Para más información, véase Gosta Esping-Andersen (2007).

creados muchas veces poderosos; por ejemplo, el grado en que los intereses organizados poderosos sean afectados por una iniciativa determina en buena medida su conflictividad y las resistencias a su aprobación o implementación. Por el otro, las decisiones adoptadas en materia de política social suelen ser analizadas y justificadas a la luz de la política fiscal y del modelo económico que se ha adoptado en un período determinado en un país. Por ejemplo, la articulación (incluso la supeditación) de las políticas sociales a las políticas económicas y fiscales constituye un factor que desde el origen se expresa en la definición de la política social en desarrollo y en la modalidad de su aplicación.

De esta manera, las tensiones mencionadas y su contexto desempeñan un papel sobre el alcance de eventuales tentativas de reforma más o menos radicales con respecto al estatus quo, y sobre las resistencias y capacidades de los diferentes actores para alterarlo o mantenerlo. Sobre todo, estas tensiones señalan los grandes clivajes en los que se inscribe la política social, así como las contradicciones que contribuyen a reproducir o a atemperar.

5. Acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades económicas, políticas y sociales en un momento y contexto histórico

Todo sector de política pública está expuesto a fenómenos de interdependencia política y económica con respecto a decisiones y tensiones que provienen de otros sectores de política pública, así como a acontecimientos nacionales e internacionales que pueden exacerbar las tensiones y las percepciones acerca de los desafíos económicos, políticos y sociales para los que se interpela a la acción pública. Este elemento confiere un grado de contingencia e imprevisibilidad particularmente relevante en el ámbito de las políticas sociales, en la medida en que tiene gran peso sobre la movilización y la demanda de nuevas intervenciones de política pública para compensar o aligerar la carga fiscal o las prestaciones sociales de distintos grupos y categorías sociales. Al tiempo de influir en la disponibilidad de recursos fiscales para financiar dichas intervenciones, estos elementos también alteran el debate público y el orden de prioridades de la propia agenda gubernamental.

Entre estos acontecimientos pueden señalarse en primer lugar las crisis o choques económicos de origen nacional, regional o global. Los periodos de recesión, los efectos acumulados de las fases de crecimiento y otros fenómenos ligados a la volatilidad de los precios, flujos e intercambios económicos son los más evidentes. En segundo lugar están también las crisis y acontecimientos de tipo político, de origen nacional e internacional. Los efectos de contagio, irradiación o convergencia a nivel regional o mundial de tales coyunturas económicas o políticas pueden alterar en un breve lapso de tiempo los modelos de referencia con respecto a la manera de concebir las prioridades, los objetivos o los instrumentos de las políticas sociales¹¹. Asimismo, a nivel nacional, varios hechos pueden alterar el sector de las políticas sociales y animar nuevos procesos de cambio, como por ejemplo la llegada o caída de un gobierno, cambios en las coaliciones o mayorías legislativas o la realización de elecciones anticipadas. Otros acontecimientos puntuales y de alta significación simbólica pueden modificar también el contexto inicial de manera poco predecible, como por ejemplo la difusión de la movilización de diversos actores en otros sectores de política pública (o incluso en otros contextos nacionales), las consecuencias de un desastre natural o un escándalo particular difundido por los medios de comunicación, entre muchos otros.

Estos elementos son de particular importancia para caracterizar e interpretar la génesis y trayectoria de una política o reforma, ya sea como el resultado de una coyuntura marcada por la urgencia de resolver o responder a un acontecimiento inesperado (por ejemplo, como se dijo, una recesión mundial que irrumpe en el contexto nacional) o, por el contrario, como un proceso incremental en el cual los instrumentos, los programas o las prestaciones preexistentes fueron adaptándose paulatinamente.

¹¹ Para un análisis de los mecanismos de interdependencia política y económica en América Latina y de las modalidades de transmisión de las coyunturas nacionales, regionales y mundiales, consultar Dabène, (1997).

6. Recursos y capacidades individuales y colectivas disponibles en un contexto/momento dado en un sector de política pública (técnicos, políticos, financieros y comunicacionales)

En cada contexto y momento histórico, la acumulación asimétrica de capacidades individuales y colectivas pesa sobre el margen de maniobra de los diferentes actores. Por una parte, el acceso diferenciado a recursos confiere a ciertos actores mayores márgenes de maniobra e influencia que a otros. Entre dichos recursos destacan los financieros y la disponibilidad de información técnica y especializada, así como el acceso a redes sociales y organizacionales (en particular a los actores con poder de decisión formal), entre otros. Por tanto, esa disponibilidad asimétrica de recursos es un factor determinado por el contexto y el momento histórico (es, si se quiere, sistémica), en el sentido de que responde a los mecanismos de reproducción del orden social y político. Sin embargo, la capacidad de movilizarlos e instrumentalizarlos es materia de las prácticas y estrategias ya mencionadas, y constituye un punto de contacto entre lo que está “dado” por el contexto y lo que los actores logran hacer con ello durante una coyuntura específica.

El tipo de recursos técnicos que están disponibles en un momento dado también confiere a cada caso estudiado un elevado grado de historicidad. El desarrollo, la disponibilidad y la acumulación de datos estadísticos, así como de instrumentos técnicos, metodológicos e informáticos por parte de los distintos actores pesan sobre las opciones abiertas a ellos; a veces también en la percepción acerca de lo que es posible o factible hacer desde la acción pública. La existencia de capacidades y recursos técnicos al interior del aparato del Estado, así como en el ejecutivo y el legislativo, y la colaboración de organismos académicos y de estudios nacionales e internacionales, constituye un soporte cada vez más importante para la toma de decisiones. En el caso de las políticas sociales en particular, el desarrollo cada vez más sofisticado de dispositivos estadísticos, de modelos y metodologías de gestión y de evaluación constituyen actualmente la substancia misma de los “instrumentos” de política pública alrededor de los cuales gira buena parte de las discusiones sobre las alternativas y objetivos de las políticas. Al igual que en otros sectores de política pública, la creciente especialización y sofisticación técnica explican el llamado sistemático a la *expertise* de diversos actores (centro de investigación privados y públicos, universidades, organismos internacionales) que se han transformado en actores de contexto con una influencia creciente sobre la concepción de las políticas sociales.

D. Los marcos conceptuales de la política social

La diversidad de actores, factores y prácticas presentes en la trayectoria de una política social están asociados a marcos conceptuales que lo distinguen de otros sectores de política pública¹². A diferencia de otros, en el sector de las políticas sociales la definición de estrategias, la reproducción de prácticas y la elaboración de discursos e instrumentos de gestión y de evaluación están fuertemente ligados a visiones distintas sobre el papel del Estado, el mercado, la comunidad, las familias y los individuos en la generación y garantía de niveles mínimos de bienestar a nivel individual y colectivo.

Tales visiones se oponen también en cuanto a la provisión de mecanismos más o menos extensos de protección social¹³. Lo anterior se asocia estrechamente con distintas concepciones sobre

¹² En otros sectores de política pública los marcos conceptuales movilizados por los actores probablemente sean muy diferentes. Por ejemplo, en el caso de la política exterior, los marcos conceptuales en juego se relacionarán con maneras de entender la soberanía, con nociones sobre el papel o lugar de un país en el mundo, con maneras de enfrentar desafíos nacionales o globales mediante estrategias encontradas (integración regional o mundial; acción multilateral o bilateral; primacía de legislación nacional o del derecho internacional), así como enfoques acerca de las amenazas más apremiantes para un país en el ámbito internacional, entre otros.

¹³ Evidentemente, estos elementos no son exclusivos del sector de las políticas sociales: el grado mayor o menor de responsabilidad estatal es un elemento presente en los marcos conceptuales de todos los sectores de política pública. Lo que distingue a las políticas sociales como sector es su importancia relativamente mayor y su relación directa con las nociones de ciudadanía y democracia.

la ciudadanía y la democracia; en especial la manera de pensar los derechos inherentes y universales de las personas en un régimen participativo y representativo, así como en qué medida son el Estado o las personas quienes deben o no garantizar ciertas libertades negativas o positivas. De ahí se derivan, a su vez, medios considerados más o menos aceptables o legítimos para garantizar niveles más o menos universales de bienestar social. En especial, señalan hasta dónde es legítimo impulsar ciertos objetivos colectivos y a costa de qué bienes, recursos o valores.

Finalmente, de estas concepciones se derivan y justifican enfoques específicos sobre los instrumentos y objetivos de las políticas de bienestar y de protección social, dando forma, incluso, a paradigmas de referencia que los actores utilizan para elaborar sus estrategias, justificar sus posiciones ante la opinión pública y poner en marcha dispositivos específicos de política pública.

Como tales, estos elementos no siempre son explícitos o visibles y es posible discernir esos marcos conceptuales a través del discurso, las controversias y debates públicos entre los actores identificados. De esta manera, los puntos de controversia que caracterizan un contexto o un momento dados (por ejemplo, en cuanto a los criterios para focalizar una intervención de política a ciertos grupos, o bien en cuanto a la orientación y prioridad relativa del gasto social) dejan entrever distintos enfoques de protección social y modelos de bienestar social de referencia que están en conflicto. El cuadro 8 reúne los elementos que componen el cuarto polo de interés a considerar para el análisis de casos específicos en el sector de las políticas sociales.

CUADRO 8 IDEAS Y MARCOS CONCEPTUALES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Componentes	Ejemplos	
1. Visiones sobre el papel del Estado, la comunidad, las familias y las personas en la generación de bienestar social y en la garantía y el acceso a mecanismos de protección social	<ul style="list-style-type: none"> Distintos niveles de responsabilidad exclusiva o complementaria del Estado respecto al bienestar individual y colectivo: -Papel específico del individuo o la familia como agentes del bienestar social y de provisión de protección social -Niveles de injerencia estatal en la regulación del mercado del empleo - Niveles de injerencia estatal en la actividad económica de las personas (cargas impositivas más o menos elevadas en general y para los distintos grupos y categorías sociales) -Centralidad mayor o menor de las políticas sociales como sector de política pública 	<ul style="list-style-type: none"> -Modelos y regímenes de bienestar -enfoques de protección social -contrapuntos y puntos de controversia específicos
2. Concepciones sobre la democracia y la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> Derechos y obligaciones constitutivos de la ciudadanía que deben ser garantizados: -Funciones y finalidades de la democracia para la garantía de derechos y libertades -Libertades negativas versus libertades positivas -Igualdad de oportunidades versus igualdad de resultados -Centralidad de los derechos sociales y económicos de las personas 	
3. Visiones sobre los medios y dispositivos legítimos para alcanzar niveles aceptables de bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> Enfoques más o menos extensos de protección social con implicancias sobre las facultades regulatorias y la capacidad fiscal del Estado -Tasas impositivas más o menos progresivas o regresivas -Enfoques y mecanismos para garantizar el acceso a mecanismos de protección social más o menos extensos y subsidiados -Garantía parcial o total, focalizada o universal de ciertos bienes, recursos o servicios sociales específicos -Reglamentación del mercado laboral 	
4. Enfoques, metodologías, técnicas e instrumentos concretos para articular dispositivos de bienestar social y mecanismos de protección social	<ul style="list-style-type: none"> Modalidades concretas para la implementación de políticas y programas sociales -Métodos para la identificación de la población, grupos o personas atendidas por las políticas sociales (focalización, auto-selección u otras) -Transferencias de ingresos o bienes, condicionadas o no -Subvenciones/ subsidios monetarios vs beneficios o bienes en especie -Provisión pública o privada de servicios y prestaciones sociales 	

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, dentro del sector de las políticas sociales, estos elementos (visiones sobre el papel del Estado y otros agentes en la generación de bienestar; ideas y valores generales referidos a la democracia y a la ciudadanía; enfoques de protección social; instrumentos y dispositivos específicos de la política social) configuran aquello que los actores consideran problemático, factible y deseable en un momento dado. En especial, pesan sobre su manera de pensar la realidad social, de elaborar estrategias y discursos, y de implementar instrumentos concretos de política social, desempeñando un papel central en la orientación de la acción pública en este sector, y favoreciendo las preferencias e intereses de ciertos actores, más que otros. A continuación, se evocan brevemente.

1. Visiones sobre el papel del Estado, la comunidad, las familias y las personas en la generación de bienestar social

A partir de las visiones generales antes indicadas, surgen distintos niveles de responsabilidad asignada al Estado respecto al bienestar individual y colectivo, de manera complementaria al esfuerzo individual y a la inserción económica de las personas y sus familias. Se asocia también la importancia de la inserción económica y del estatus laboral como vías de acceso al bienestar y a la protección social, de manera más o menos diferenciada para las diferentes categorías sociales, distintos niveles de injerencia estatal en la regulación del mercado de trabajo, niveles (legítimos) de carga impositiva en general y sobre sectores de actividad, grupos sociales y profesionales, y la centralidad relativa de las políticas sociales como sector de política pública vis-à-vis otros sectores. A su vez, estas consideraciones determinan sistemas de protección social más o menos ambiciosos con respecto a la inclusión de las personas y distintas categorías sociales, así como en términos de los riesgos que deben asegurarse. Finalmente, el papel atribuido a los hogares (en particular al modelo patriarcal y tradicional de familia) o a los individuos como sujetos y agentes de bienestar y de acceso a mecanismos de protección conlleva maneras distintas de concebir instrumentos de la política social, en especial a nivel de las modalidades de acceso a prestaciones, subvenciones y compensaciones.

Si bien es cierto que desde el punto de vista de la sociología comparativa existen variados esfuerzos tendientes a evaluar la evolución institucional de los Estados de Bienestar, uno de los enfoques de mayor influencia se encuentra en los trabajos de (Gøsta Esping-Andersen 1996, 1993; Gøsta Esping-Andersen, 2000), quien desarrolla una tríada de regímenes de bienestar en el mundo industrializado, cada uno de los cuales está enmarcado en una estructura de economía política particular y en un mercado del trabajo determinado. Estos regímenes son el liberal, el socialdemócrata y el conservador (ver cuadro 9).

CUADRO 9
CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS DIFERENTES MODELOS
DE ESTADO DE BIENESTAR

	Régimen liberal	Régimen socialdemócrata	Régimen conservador
Papel de la familia	Marginal	Marginal	Central
Papel del mercado	Central	Marginal	Marginal
Papel del Estado	Marginal	Central	Subsidiario
Modo de solidaridad	Individual	Universal	Parentesco Corporativismo Estatismo
Lugar de solidaridad	Mercado	Estado	Familia
Grado de desmercantilización	Mínimo	Máximo	Alto (para el cabeza de familia)
Ejemplos modales	Estados Unidos	Suecia	Alemania e Italia

Fuente: Adaptado de Esping-Andersen (citado en Ramos Martín, 2004).

Este autor utiliza el concepto de regímenes de bienestar con el fin de categorizar la forma en que se produce y distribuye el bienestar en el marco de la triada Estado-familia-mercado pasando de un modelo de solidaridad a otro, en función de la responsabilidad asignada a cada uno de los componentes de la tríada, recogiendo por tanto, la forma en que cada modelo de Estado de bienestar organiza la gestión del riesgo (Vidal Fernández, 2006) (ver cuadro 10). Este planteamiento sigue la lógica doctrinal analítica planteada posteriormente por Alegre y otros (2005) y permite situar los términos contemporáneos del debate en este campo.

CUADRO 10
PAUTAS Y PRINCIPIOS REGULATORIOS DE LOS DIFERENTES MODELOS
DE ESTADO DE BIENESTAR

	Régimen liberal	Régimen socialdemócrata	Régimen conservador
Referente normativo predominante	Asistencia	Igualdad	Seguridad
Nivel de gasto social	Bajo	Alto	Alto
Tasa de desmercantilización	Débil	Elevada	Media
Estructura de financiación	Impositiva/tasas	Impositiva	Contributiva
Tipo de cobertura poblacional	Selectiva	Universal	Selectiva
Criterio de acceso a prestaciones	Necesidad	Derecho (ciudadanía)	Inserción laboral
Densidad regulativa del mercado laboral	Baja	Media	Alta
Principio estratificador	Dualizador	Igualitario	Reproductor

Fuente: Adaptado de Adelantado (2000) citado en Ramos Martín (2004).

2. Concepciones sobre la democracia y la ciudadanía

La concepción de los fundamentos y de las responsabilidades con respecto al bienestar social, así como de las vías de acceso a la protección social está estrechamente relacionada con la manera de pensar la ciudadanía, a saber los derechos y obligaciones que son inherentes a la condición de ciudadano y su lugar dentro de un régimen democrático. En particular, el goce efectivo de derechos económicos y sociales como parte integral de la ciudadanía sitúa su garantía como condición y como misión de la democracia en tanto régimen representativo y participativo. Los derechos y obligaciones constitutivos de la ciudadanía cuyo ejercicio debe ser garantizado o protegido llevan por lo tanto a responsabilidades concretas del Estado. Lo mismo ocurre respecto del lugar otorgado al ejercicio efectivo de ciertas libertades negativas o positivas como fundamento para el buen funcionamiento de un sistema democrático. También la idea de obligaciones o de responsabilidades ciudadanas desempeña un papel importante, en el sentido de que el acceso o goce de derechos pueden ser entendidos como un contrato en el que el ciudadano debe siempre proveer un esfuerzo o retribución en contrapartida a los derechos y prestaciones de los que goza.

Esta diversidad de nociones acerca de la ciudadanía y la democracia es particularmente visible en las polémicas y debates acerca de la focalización o la condicionalidad de los programas o transferencias sociales orientados a los ciudadanos más pobres. La condicionalidad y la limitación en el tiempo de las ayudas o beneficios pueden justificarse con base en la idea de ciudadanos autónomos, libres y no dependientes del Estado en contraposición a la imagen de individuos dependientes y manipulables que son presa fácil de arreglos clientelares que desnaturalizan el ejercicio del voto y de la democracia. De manera opuesta, la ausencia de pisos mínimos de bienestar garantizados de manera universal puede a su vez denunciarse como una situación que desvirtúa a la democracia a través de una ciudadanía ficticia en donde la igualdad de derechos y el ejercicio efectivo de las libertades son una ilusión jurídica (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Boix y Stokes, 2009). Pero si, en cambio, la ciudadanía se entiende como un estatus de quienes pertenecen a una comunidad política, entonces todos aquellos que la poseen tienen los mismos derechos y obligaciones inherentes,

independientemente de su situación o condición específica. Así, el reconocimiento legal y constitucional de los derechos sociales configura “un nuevo campo de poder social” (Cunill Grau, 2010) que se extiende a toda la población, aunque su realización está condicionada al diseño de una institucionalidad que permita la implementación de políticas.

Otro aspecto relacionado es la manera de concebir la libertad individual como la ausencia de restricciones coercitivas (libertad negativa), o bien como las condiciones habilitantes para el ejercicio efectivo de la libertad (libertad positiva). La primera noción está fuertemente asociada a intervenciones mínimas por parte del Estado, con el fin de que los individuos, considerados artífices principales de su propio bienestar, puedan actuar sin interferencias u obligaciones externas, y logren maximizar su potencial. La segunda, en cambio, se asocia a una intervención pública sistemática y como condición necesaria para el ejercicio de libertades que de otra forma serían sólo formales y/o ejercidas de forma desigual (Berlin, 1990).

Finalmente, la concepción de la democracia y la ciudadanía está íntimamente asociada a nociones de justicia social según la cual ciertos derechos y condiciones de vida deben garantizarse para todos. En el caso de las políticas sociales, la oposición entre igualdad de oportunidades (*equity* o equidad) e igualdad de resultados (*equality*) desempeña un papel crucial al legitimar distintas modalidades y objetivos de las intervenciones públicas en varios ámbitos (educación, salud, empleo, pensiones y otros).

3. Visiones sobre los medios y dispositivos legítimos para alcanzar niveles aceptables de bienestar social

A estas concepciones generales sobre la creación y la provisión de bienestar social, y la garantía de derechos y libertades en una polis democrática se asocian enfoques diferentes de protección social con distintas implicancias sobre las capacidades regulatorias e impositivas del Estado. Se trata de los medios considerados legítimos para alcanzar aquellos objetivos e ideales colectivos ligados al bienestar social.

Entre tales medios generales se encuentran tasas impositivas más o menos elevadas, progresivas o regresivas con respecto a la distribución de recursos producida por el mercado, de los principios relativos al financiamiento de los mecanismos de protección social con, en particular, la garantía total o parcial, temporal o permanente, focalizada o universal de ciertos bienes, niveles de ingreso o servicios sociales específicos.

Finalmente, entre estos medios considerados legítimos (o factibles), se encuentra la reglamentación del mercado de trabajo, es decir, la prescripción de niveles de remuneración, condiciones de trabajo, acceso a prestaciones (en especial de salud y pensiones), condiciones de contratación y despido, y eventuales esquemas de seguro de desempleo. Estos principios orientan en especial la frontera entre trabajo formal e informal y la eventual dualidad de los sistemas de protección social.

Con respecto al acceso a mecanismos de protección social, Marchesi (2004) describe la existencia de dos métodos que pueden regir los sistemas de protección social, que corresponden a la universalidad y la selectividad (o focalización), en conjunto con un estado intermedio que los combina, y que no se escapa a la lógica planteada descrita en el tipo de cobertura poblacional para los distintos regímenes identificados por Gøsta Esping-Andersen (2000, 1996, 1993). Esto permite clasificar los diversos modelos de Estado de bienestar en función de su cobertura y sus implicancias en varias dimensiones de la vida social como se muestra en el cuadro 11.

CUADRO 11
CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL
EN LOS DIVERSOS MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR

	Modelo residual	Modelo universal	Modelo tradicional	Modelo corporativo
Dimensión laboral	Modelo desregulador de mercado	Modelo público de regulación flexible	Modelo desregulador de mercado	Modelo público de regulación flexible
Dimensión exclusión	Políticas residuales, reactivas y transferenciales	Políticas intensivas, anticipativas y de servicio	Políticas residuales, reactivas y mix servicios/ transferenciales	Políticas de intensidad moderada, reactivas y transferenciales
Dimensión de género	Igualdad laboral sin valorización familiar Segregación	Igualdad laboral con valorización familiar Integración	Desigualdad laboral sin valorización familiar Segregación	Mantenimiento de la lógica del modelo patriarcal
Relación intersectorial	Dualización Selectivismo residual orientado al empleo	Integración Ciudadanía social orientada al empleo	Dualización Selectivismo residual inconexo al empleo	Dualización Dualización vía mercado
Relación sociedad-Estado-mercado	Esquema privado/pluralista	Esquema público/pluralista	Esquema privado/de pluralismo moderado/pluralista	Esquema privado/corporativo

Fuente: Gomá (1996) citado en Ramos Martín (2004).

4. Enfoques, metodologías, técnicas e instrumentos concretos para la articular dispositivos de bienestar social y mecanismos de protección social

Como se dijo, los sistemas de bienestar social hacen referencia a la división del trabajo entre Estado, mercado y las familias para la generación de bienestar individual y colectivo, así como al conjunto de instituciones que estructuran esa división del trabajo; en cambio la política social refiere a todas aquellas intervenciones de política pública que afectan directamente el bienestar de la población. Como apuntan Cecchini y Martínez (2011), comprende el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población. Posee tres componentes, a saber, políticas sectoriales como la educación, la salud y otras, que directamente participan en la formación de capital humano; las políticas de promoción social que están orientadas a mejorar el desarrollo y aprovechamiento de capacidades, y, finalmente, los sistemas de protección social que articulan ambos elementos gestionando el riesgo a través de la protección y el aseguramiento del ingreso, el fomento al trabajo decente y la garantía del acceso a servicios sociales para toda la población, en particular para quienes no logran hacerlo sin la intervención pública. Desde esta perspectiva, la protección social cumple funciones centradas en el manejo del riesgo y la garantía de diversos niveles de bienestar social. Al respecto, pueden identificarse varios enfoques en cuanto a la manera de concebir y articular tales funciones.

De los principios y medios considerados legítimos se derivan modalidades e instrumentos concretos de política pública que dan pie a la implementación de políticas y programas específicos. Esas modalidades e instrumentos constituyen el núcleo alrededor del cual se organiza el llamado a la *expertise* de diversos actores y el grueso de las polémicas y debates públicos con respecto a las distintas alternativas de política. En efecto, tales instrumentos reciben justificaciones técnicas e ideológicas ancladas con más o menos claridad en los distintos elementos más generales ya evocados (bienestar social, ciudadanía y otros). Además de los instrumentos jurídicos (leyes, reglamentos y decretos) y los programas y transferencias que definen derechos y obligaciones, condiciones de acceso a bienes, servicios y mecanismos de aseguramiento, también incluyen métodos para identificar o seleccionar la población, los grupos o personas que deben ser priorizados por intervenciones e instrumentos particulares. Comprenden, por ejemplo, dispositivos de focalización o la auto-selección en función de diversos criterios tales como situación laboral, nivel de ingreso y características socio-

demográficas personales o del hogar, entre otros. También pueden incluirse distintas metodologías para definir y medir la pobreza o la desigualdad que claramente parten de la definición de niveles mínimos de bienestar por debajo de los cuales deben intervenir las políticas públicas para proveer apoyos más o menos importantes o con el fin de superar dichos niveles.

Además, puede identificarse una diversidad de modalidades de alternativas de política pública muy concretas. En el contexto latinoamericano sobresalen, entre muchos otros, las transferencias condicionadas de ingreso a cambio de contraprestaciones o corresponsabilidades en oposición a la garantía universal de ciertos ingresos o transferencias. Otro ejemplo es la provisión de subsidios o transferencias monetarias en oposición a la distribución directa de bienes de consumo o de servicios básicos. Otra discusión importante gira en torno a las distintas modalidades de financiamiento de las prestaciones sociales (en especial las pensiones) mediante combinaciones de contribuciones públicas, de los trabajadores y de los empleadores. Finalmente, otro ejemplo importante son las modalidades de provisión (pública o privada) de bienes, servicios y beneficios sociales. Los contrapuntos entre estos instrumentos serán desarrollados con mayor detalle en el siguiente apartado.

Teniendo esto en cuenta, podemos ver cómo los alcances, contenidos y modalidades que se configuren en los sistemas de protección social imperantes en cada país dependerán en gran medida “del *enfoque* que adopten las coaliciones socio-políticas ganadoras, lo cual estará condicionado por la confluencia de las restricciones políticas, fiscales, organizacionales e ideológicas vigentes, incluyendo aquellas imbricadas en la historia y el entramado institucional formal e informal de cada nación” (Repetto, 2010, pág. 2). Es así que para el caso de América Latina, se pueden identificar a lo menos tres enfoques que animan distintas políticas de bienestar (ver cuadro 12).

CUADRO 12
ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN SOCIAL

Enfoque	Contenido	Política
Necesidades	Existe un problema de insatisfacción de necesidades básicas	Compensación del déficit
Capacidades	Existe un problema de falta relativa de oportunidades y habilidades que permitan a las personas optar libremente entre alternativas para su bienestar	Promoción y habilitación, considerando la compensación directa ante situaciones extremas
Derechos	Existe un problema de no respeto de derechos que se traduce en un incremento de vulnerabilidad y desigualdad	Mínimos sociales garantizados, que representan un piso de potenciación e integración social

Fuente: Elaboración propia con base en las referencias citadas en el texto.

Estos enfoques definen intervenciones de política pública muy diferentes. Un enfoque centrado en las necesidades tenderá a orientar la acción pública hacia mecanismos puntuales para colmar las necesidades insatisfechas de personas y grupos específicos. Por su parte, un enfoque centrado en las capacidades actuará además en las condiciones sociales y económicas de grupos y personas en desventaja, con el fin de habilitarlos para alcanzar mayores niveles de bienestar. Desde un enfoque de derechos supone la universalización y garantía universal de estándares mínimos, por encima de la focalización, incorporando los principios y estándares (pautas) de derechos humanos para analizar los problemas y la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas sociales y estrategias de desarrollo. Como indica (Cunill Grau, 2010, pág. 3): “los principios sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos, además de la universalidad, incluyen la exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad”.

Siguiendo a Pautassi, el enfoque de derechos se traduce en “estándares jurídicos —como la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la obligación para los Estados de no aplicar políticas regresivas sino progresivas, la obligación de garantizar la participación ciudadana— y también en principios —el principio de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la

justicia, acceso a la información pública— que se utilizan para desarrollar una matriz útil en la definición de las políticas y estrategias de intervención, tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, así como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas” (Pautassi, 2010, pág. 2).

Cabe señalar que el reconocimiento de derechos sin la previsión de su garantía concreta podría simplemente ser interpretada como una mera estrategia para posicionar favorablemente al gobierno de turno como garante de la protección social. En efecto, el gran reto del enfoque de derechos como eje orientador de la acción pública en materia social es el de su implementación efectiva más allá del discurso; es decir la definición de mecanismos concretos sostenibles, necesariamente incrementales, pero que vayan definiendo y mejorando pisos mínimos de bienestar (Cecchini y Martínez, 2011).

En síntesis, los elementos contenidos en lo que se han denominado aquí los marcos conceptuales de la política social son un conjunto de nociones, principios e instrumentos que conforman progresivamente sistemas de bienestar social. Estos albergan mecanismos más o menos extensos de protección social y llegan a configurar “modelos” o “regímenes” de bienestar con características específicas. Desde el punto de vista de la emergencia de pactos y consensos en esta materia, el logro de un acuerdo en este ámbito es significativo porque tiene un alcance que excede los límites del sector de la política social y abarca las relaciones entre Estado y sociedad, y entre democracia y ciudadanía.

Debe subrayarse que dichos modelos son simultáneamente configuraciones concretas de política pública (sistemas de bienestar y de protección social observables), pero también modelos de referencia para los actores que participan en el sector de las políticas sociales. Debido a la importancia de lo anterior y a que en buena medida los marcos conceptuales de la política social le confieren buena parte de su especificidad como sector de política pública, a continuación se abordan algunos contrapuntos característicos del debate público reciente en la región.

E. Algunos contrapuntos característicos de las políticas de bienestar y protección social en América Latina en años recientes

Buena parte de las controversias en torno a las que ha girado el debate público reciente en el sector de la política social podría resumirse en algunos contrapuntos. Los discursos, la justificación de los instrumentos, técnicas y programas promovidos por los distintos actores suele posicionarse en una u otra trinchera de estos debates.

1. ¿Hasta dónde garantizar derechos sociales? Una decisión política y/o económica

Como indica Montagut (2000, pág. 21), existe un constante “conflicto entre percepciones e intereses de los diversos actores sociales y de la confrontación entre visiones distintas sobre el papel del Estado en lo económico y en lo social”, por lo que si la política social es la concepción realizadora de los derechos sociales¹⁴ de los ciudadanos, determinar su significado y los instrumentos más adecuados para garantizarlos es un trabajo de alta complejidad técnica. Además de debates respecto a su financiamiento y el impacto que podría tener en el desarrollo económico, involucra la discusión sobre

¹⁴ Este cuerpo de derechos expresa los valores de “igualdad, solidaridad y no discriminación” y son considerados una extensión del principio de libertad (Ocampo, 2008b). Para T.H. Marshall, se refiere “al acceso universal a un umbral determinado de prestaciones e ingresos que asegure la satisfacción de las necesidades básicas” (Hopenhayn, 2007, pág. 18).

las estrategias más eficientes para hacer frente a los antiguos y nuevos riesgos socioeconómicos, con distintos niveles de esfuerzo fiscal.

Desde el punto de vista argumentativo o retórico, los actores políticos se posicionan a favor de la garantía universal de derechos y libertades, pero difieren en su contenido y en el cómo lograrlo, a costa de qué valores y recursos, y para lograr qué tipo de sociedad. A manera de síntesis, podrían esbozarse tres líneas discursivas recurrentes.

Una primera argumentación se centra en la primacía del mercado como generador de riqueza y bienestar individual y colectivo a través del crecimiento económico. Este último aparece como el elemento que condiciona el logro de cualquier otro objetivo social, por lo que deben priorizarse aquellos factores que dinamizan el crecimiento (equilibrio macroeconómico, carga tributaria limitada, bajo déficit público, estímulos a la inversión privada y externa y otros) como precondition al logro de avances sociales concretos. De ahí parten orientaciones y recomendaciones que van desde la necesidad de profundizar procesos de liberalización económica ‘incompletos’ o ‘truncados’, hasta el condicionamiento de la adopción de cualquier reforma fiscal o política social a su no-interferencia con aquellos factores que impulsan el crecimiento motivado por el dinamismo de un mercado regulado únicamente para evitar sus peores fallas. En esa línea la garantía de derechos sociales es un resultado colateral, incremental, y de largo plazo que se concreta en el acceso individual de las personas a oportunidades mediante su propio esfuerzo.

Una segunda línea argumentativa también parte del reconocimiento del crecimiento como factor estructural que determina mayores niveles de bienestar social individual y colectivo, pero reconoce la necesidad de una regulación estatal que asegure un crecimiento cuyos beneficios sean accesibles para la mayoría y que transcurra con niveles mínimos de bienestar que deben ser garantizados activamente mediante la acción pública. En esta línea se apunta a moldear activamente los incentivos, redistribuir ciertos recursos y limitar ciertos intereses para asegurar niveles óptimos de crecimiento con equidad. En esta óptica la garantía de derechos sociales es una labor incremental y colectiva que interpela un activismo estatal mucho mayor dentro de los límites de la necesidad de un crecimiento vigoroso.

Finalmente, una tercera línea de argumentación ve la garantía de derechos sociales como obligación primigenia del Estado, no tanto por desconocer el papel del crecimiento económico sobre el bienestar sino por los desequilibrios, desigualdades, intereses creados y postergación perenne que siempre conlleva la lógica de mercado. En esta óptica, el mantenimiento de condiciones ‘favorables’ para un crecimiento económico motivado por el dinamismo del mercado se denuncia como una falsa disyuntiva y se plantea que garantizar estándares mínimos y universales para el conjunto de los individuos debe ser el punto de partida para regular las distintas esferas de la vida económica y las políticas públicas. En otras palabras, las ‘fuerzas del mercado’ deberían estar obligadas a actuar dentro de parámetros que garantizan dichos estándares.

2. Condicionalidad y redistribución de recursos mediante sistemas (no) contributivos e incentivos o desincentivos al trabajo y al esfuerzo individual

Las estrategias de inclusión social buscan identificar a los grupos socioeconómicos más vulnerables e implementar programas que les ayuden a mejorar su situación. Estos incluyen desde programas de creación de empleo, de acceso preferencial al crédito o de subsidios a los precios de ciertos productos, hasta diversas exenciones fiscales, programas de capacitación o repartición de artículos de primera necesidad así como las llamadas transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, entre otros. Las polémicas en torno a la condicionalidad en la entrega de beneficios, así como a la redistribución de recursos son un punto de controversia característico. La condicionalidad en la entrega de beneficios o en el acceso a servicios posee dos supuestos importantes. El primero alude a que la entrega gratuita de tales beneficios genera incentivos perversos con respecto a la disposición al esfuerzo individual y al trabajo. Lo anterior tendría un efecto negativo sobre la eficiencia de las

intervenciones, la productividad de las economías y la sostenibilidad fiscal de las políticas sociales. El segundo supuesto es que la entrega no condicionada de beneficios o recursos genera dependencia y que esta conlleva una merma a la libertad individual. En oposición a la condicionalidad varios argumentos también son movilizados. Uno es que no pueden condicionarse recursos o servicios constitutivos o fundamentales para el ejercicio de los derechos de las personas. Desde esa perspectiva, la condicionalidad constituye un elemento coercitivo. Otro argumento asociado es que las motivaciones humanas, y en especial la disposición al trabajo y al esfuerzo individual, no se verán afectados por el acceso a servicios o la entrega de recursos.

Dicha controversia lleva aparejado otro contrapunto frecuente. La condicionalidad también se asocia a intervenciones públicas acotadas (incluso cuando verificar y monitorear el cumplimiento de contraprestaciones tenga un costo elevado) en el tiempo y en recursos. A su vez, ello se justifica en términos de los desincentivos al trabajo, al esfuerzo individual y a la creatividad que genera la carga fiscal sobre los sectores más acomodados. Desde esa perspectiva, una carga tributaria elevada y la redistribución de recursos generan una menor productividad y eficiencia económica. También la desigualdad en sí puede generar incentivos positivos, en especial cuando ya han sido colmadas las necesidades básicas de los menos aventajados. Por el contrario, la visión contrapuesta pone en relieve que las disparidades se perpetúan y aumentan si no son corregidas, mermando el potencial desarrollo de quienes están en situación de desventaja. Desde esa perspectiva, la redistribución permanente de recursos por parte de la acción pública es indispensable para equilibrar las condiciones de los distintos grupos, generar cohesión social y el goce efectivo de derechos.

Estos contrapuntos han sido particularmente significativos en la evolución de los sistemas de pensiones, en especial en los debates en torno a la privatización, la individualización de las contribuciones y los beneficios, así como la introducción de mecanismos no contributivos que atenúan la desigualdad del sistema y la garantía de un nivel mínimo de beneficios a los sectores menos aventajados.

3. La focalización como medio o como fin

Tal como plantea Hopenhayn, la problemática respecto de cómo materializar los derechos sociales que, al involucrar prestaciones y recursos, depende no sólo de la forma de distribuirlos, sino también de su disponibilidad (Hopenhayn, 2007) ha generado una importante discusión respecto si las políticas para concretar estos derechos deben ser focalizadas o universales, ya sea desde el mercado laboral o hacia las familias y las personas.

Durante buena parte del siglo XX, en el marco de los modelos de sustitución de importaciones, las políticas sociales se orientaban en general hacia aquellos insertos en el sistema laboral formal, el cual a su vez se veía como corolario de la industrialización y el crecimiento económico alimentado por el gasto público y privado. En esa lógica, a mayor crecimiento económico, mayor creación de empleo formal y eventualmente mayor reducción de los niveles de pobreza. Como se sabe, no solamente la capacidad de crecimiento económico vía dicho modelo resultó limitada e insostenible desde el punto de vista fiscal, sino que vastos segmentos se mantuvieron excluidos del sistema laboral formal.

A partir de los años ochenta, en el marco de grandes ajustes estructurales y reducciones del gasto e intervención pública, el control de la inflación y el crecimiento económico estable y sostenido se volvieron el principal objetivo de política económica. La lógica era que a mayor crecimiento económico, mayor generación de riqueza y por tanto reducción de los niveles de pobreza.

Así, aunque el crecimiento económico se haya traducido recientemente en menores niveles de pobreza, la volatilidad de este en los años noventa y comienzos de la década de 2000 mantuvo sumamente constreñido el margen fiscal del gasto público y siguieron presentes la elevada estratificación de los sistemas de salud pública y seguridad social en la región, así como niveles insuficientes de empleo formal vía crecimiento del sector informal y desempleo estructural. La estrechez fiscal y las limitaciones inherentes a los insuficientes niveles de crecimiento y creación de

empleo formal llevaron a replantear el papel de las políticas sociales para mejorar el bienestar de los segmentos excluidos de forma sostenible, focalizando a grupos objetivo que debían ser atendidos de inmediato, mediante apoyos que realmente incidieran en la superación de la pobreza y crearan las condiciones para incorporar a estos sectores al mercado laboral (Cordera y Cabrera Adame, 2005).

En ese contexto la focalización, como instrumento para aumentar los aspectos progresivos del gasto social al dirigir los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan (Filgueira y otros, 2007), alcanzó altos niveles de legitimidad para imponer mayor eficiencia al uso de los recursos públicos destinados al gasto social y dirigir las acciones hacia la población más necesitada, además de constituir, a corto plazo, una herramienta de nivelación del campo de juego ante riesgos y vulnerabilidades (CEPAL, 2006). En este contexto, la focalización se transformó en una medida que permitiría minimizar las fugas hacia aquellos con menores necesidades, implementando coberturas temporales y compensatorias con estándares de calidad no siempre homogéneos.

Adicionalmente y desde el punto de vista técnico, para Cornia y Stewart (2005) esta estrategia podría presentar al menos dos dificultades derivadas de los criterios utilizados para identificar a la población objetivo, a saber, errores de exclusión de los mismos pobres, o bien, errores de inclusión de los no pobres, ambos como consecuencia de intervenciones focalizadas en los errores que genera la cobertura excesiva. Es así que, en muchos casos, la búsqueda de criterios estrictos y poco flexibles han llevado a producir un déficit de cobertura, por lo que las políticas focalizadas han visto incrementados sus niveles de probabilidad de fracaso y encarecimiento. Además, los montos entregados en estos programas son relativamente modestos, por lo que su impacto es limitado (Ocampo, 2008).

Cabe mencionar que para Filgueira y otros (2007), la tendencia a no implementar políticas públicas de corte universalista también surgió debido a que se consideraba que las políticas anteriores habían alcanzado bajos niveles de logro, y que en la práctica excluían a los menos aventajados. Al respecto, algunos autores mencionan que no es una alternativa eficiente debido no sólo a la cantidad de recursos que involucra, sino además porque se traduce en medidas de relativa injusticia al tratar de la misma manera a personas con diferentes necesidades y recursos, poniendo a los pobres en igualdad de condiciones con el resto de la población (Salama, 2005). Las políticas universales, además, generarían un uso ineficiente de recursos escasos, puesto que estos se distribuyen en sectores medios que ya tienen mayor acceso a ingresos y servicios, y que históricamente tienden a asociarse a grupos de presión que preservan su situación favorable mediante influencias sobre el aparato burocrático, a diferencia de los sectores más vulnerables, que se mantienen excluidos social, económica y políticamente (Ocampo, 2008). De ahí se deriva una reinversión reciente adaptada al caso latinoamericano de la universalización o, en palabras de Filgueira y otros (2007), un “universalismo básico” complementado con programas focalizados para afrontar las problemáticas puntuales de los grupos excluidos. Este nuevo universalismo debiera considerar:

“(…) [una] cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancia del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que estos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes” (Cordera y Cabrera Adame, 2005).

Esta discusión plantea una dicotomía de fondo que suele ser instrumentalizada técnica y retóricamente por los distintos actores de la política social. Se trata de la focalización vista exclusivamente como instrumento de una política social cuyos fines generales pueden ser diversos (incluyendo la universalización de ciertos estándares de bienestar o de protección) contrapuesta a la focalización considerada como la modalidad deseable y necesaria de una política social subsidiaria y compensatoria.

En el primer caso, la focalización es un instrumento potencialmente eficiente para incorporar segmentos excluidos con recursos fiscales limitados, o bien para enfrentar un problema social localizado o una carencia específica. En ese sentido, la focalización puede ser una pieza clave en el

marco de un sistema de protección social en vías de expansión o universalización, es decir, como un complemento de ella. Esto queda demostrado con programas de subsidios condicionados que han generado mayor impacto precisamente por su amplio nivel de cobertura; por ejemplo, la reforma al sistema de asignaciones familiares en el Uruguay, donde se busca “universalizar” este beneficio a toda la población vulnerable del país, a través de la transformación de los criterios de entrada al sistema y de un aumento de las remuneraciones, por lo cual la focalización (o selectividad como precisa Ocampo) adquiere un papel subsidiario.

En el segundo caso, la idea de que la política social debe concentrarse únicamente en los sectores más pobres o de aquellos que por otra vía no pueden satisfacer sus necesidades básicas o alcanzar un mínimo nivel de bienestar, responde a un modelo de bienestar residual, compensatorio y subsidiario más bien ajeno a la garantía universal de ciertos derechos sociales como parte constitutiva de la ciudadanía. Subyacen en esta concepción consideraciones sobre el papel preeminente del mercado para la creación de riqueza, de la libre empresa como motor del crecimiento y la innovación y, en suma, la idea de que la desigualdad de resultados es tolerable siempre y cuando permita un bienestar mayor del conjunto, en especial de los más pobres, así sea menos que proporcionalmente o más lentamente que para segmentos con mayores recursos. Estas tensiones han estado presentes a lo largo de la historia reciente de la política social de la región.

Sin embargo, la implementación de un esquema más extenso de protección social implica una alta demanda de recursos fiscales, de los cuales los países latinoamericanos carecen. Esto se relaciona con el tema de la debilidad de la carga tributaria abordado anteriormente y requiere una urgente revisión por parte de los distintos Estados. Además, como plantea (Ocampo, 2008b, pág. 42), “el excesivo énfasis en la focalización, esquemas público-privados y descentralización, más que en los principios que la deben guiar, terminó derrotando la visión estratégica de la política social”.

Es por esto que los últimos programas de transferencias condicionadas se han planteado dentro de un nuevo sistema de protección social con enfoque de derechos, es decir, desde una lógica universalista en la que se privilegia la exigibilidad de derechos para los ciudadanos más vulnerables, es decir, una universalización “circunscrita a un público específico” (Cunill Grau, 2010).

4. ¿Proteger a quién? Los objetivos y grupos prioritarios en las reformas de protección social en el nuevo siglo

Hasta cierto punto, en años recientes ha crecido el acuerdo en el sentido de que la “desigualdad distributiva atenta contra los derechos en más de un sentido” (Hopenhayn, 2007, pág. 25), pues al no poseer un nivel socioeconómico determinado, no es posible alcanzar un nivel de vida que permita ejercer derechos en todas las esferas, lo que afecta a los grupos etarios más vulnerables, es decir, niños, ancianos, mujeres y ciudadanos en situación de pobreza. Ante la desigualdad y los vacíos en los sistemas de protección social surge la polémica acerca de quiénes deben ser los grupos prioritarios para la acción pública. Es por esto que dentro de los rostros que tienen las reformas de protección social en América Latina, existen discusiones que otorgan prioridad a grupos o colectivos más que a otros, como la infancia, los adultos mayores, las mujeres, la población en situación de pobreza, o la ciudadanía en general, dependiendo del país o contexto específico.

Dado lo anterior, es posible concluir situaciones muy diversas según los distintos países. Como muestra el cuadro 13, alrededor de 2009 coexistían en América Latina distintos enfoques de protección social que se traducían en dispositivos muy concretos de política social.

El análisis general de las categorías sociales que son priorizadas en los procesos de reforma de los sistemas de protección social lleva en cada caso a ilustrar cuáles son los enfoques dominantes en distintos momentos y contextos. Al especificar quiénes son los vulnerables, los pobres o los beneficiarios de programas específicos, la definición de la población objetivo y de las dimensiones de intervención son inseparables de las ambiciones generales de la política social y del modelo de bienestar que lleva implícito (Ananías, 2009).

CUADRO 13
ENFOQUES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, ALREDEDOR DE 2009

Enfoque principales	Características	Países
1. Protección como asistencia y acceso a la promoción	Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC)	Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana Caribe: Jamaica, Trinidad y Tabago.
2. Posición intermedia entre asistencia y acceso a la promoción y garantía ciudadana	Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC). Además de PTC, se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en ámbito de pensiones y salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes	Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, México y Panamá
3. Protección social como garantía ciudadana	Transferencias y prestaciones como parte de la protección social no contributiva. Creciente articulación entre políticas de protección social no contributiva y contributiva. Se busca conformar sistemas integrados y coordinados de protección social	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay

Fuente: Cecchini y Martínez (2011).

IV. Preguntas y hallazgos preliminares

Este documento partió de una paradoja y de una preocupación práctica. La paradoja es que a pesar de la importancia de alcanzar consensos de mediano o largo plazo en materia de política social para enfrentar los desafíos más apremiantes de América Latina ligados a la pobreza y la desigualdad, en muchos países de la región la democracia no ha sido capaz de generar tales consensos y generar políticas para cerrar brechas sociales y económicas. De ahí la preocupación práctica de analizar casos específicos en donde iniciativas importantes fueron objeto de un consenso, con el fin de entender en cada contexto qué elementos hicieron posible ese desenlace, y también, el interés de proponer orientaciones para evaluar qué tan factible es el surgimiento de un pacto en un contexto dado. Para ello, la propuesta presentada aquí en torno a los distintos elementos (paradigmas explicativos acerca de las políticas públicas en democracia; actores; prácticas y estrategias; factores; y marcos conceptuales de la política social) busca relevar aquellos elementos a tomar en cuenta para abordar situaciones específicas. Sintetizando, ¿qué preguntas permiten orientar el análisis?, ¿qué hallazgos pueden relevarse sobre la factibilidad de pactos o consensos en materia de política social?

A. Algunas preguntas para analizar la emergencia de consensos y pactos

1. ¿Qué elementos favorables se avizoran para la apertura de ventanas de oportunidad política a favor de un consenso o pacto que no había sido factible hasta el momento estudiado?

Al igual que en cualquier cambio del estatus quo previo, un consenso o pacto puede mirarse como una ventana de oportunidad particularmente compleja, en la que la situación inicial cambia mediante la adopción de una nueva política o reforma social y donde dicho cambio ocurre con el apoyo o la anuencia de los principales actores políticos y sociales involucrados, más allá de las diferencias que les separan habitualmente. Como apunta el modelo descrito previamente, una ventana de oportunidad política se compone de tres corrientes que confluyen en un momento dado: acceso de un problema a la agenda pública y gubernamental; disponibilidad de alternativas de política; acuerdo y voluntad política por parte de los actores con poder de decisión formal. De esta manera, al abordar casos en los

que un consenso fue posible, una pregunta pertinente es ver en cada caso estudiado cómo cada una de estas corrientes evolucionó hasta el punto de la confluencia.

Por su parte, al evaluar la factibilidad de un consenso o pacto en un contexto dado, un corolario es que el examen desde una perspectiva centrada en la noción de ventanas de oportunidad ayuda a identificar los principales obstáculos, las eventuales ventanas parciales de oportunidad que están abiertas (y deben aprovecharse) y, acaso también, las estrategias de persuasión y negociación que puedan ayudar a superar resistencias. En efecto, cuando algunas de las condiciones ya están dadas, el uso de esa perspectiva puede ayudar a identificar cursos de acción factibles. Ejemplos de lo anterior pueden ser la difusión de alternativas de política, esfuerzos para posicionar las limitaciones o insuficiencias de las políticas sociales en vigor como un asunto prioritario de la agenda pública y gubernamental, o bien ubicar los obstáculos que impiden a los actores políticos adoptar una reforma a pesar de la existencia de alternativas factibles y de una buena disposición por parte del gobierno para abordar el tema.

Dada la dificultad identificada por la CEPAL de alcanzar pactos o consensos para lograr sistemas de protección social más inclusivos, un análisis acerca de los obstáculos que coartan el advenimiento de ventanas de oportunidad más favorables debe comenzar por la disponibilidad de alternativas de reforma tendientes a sistemas más inclusivos, para mirar posteriormente si estas tienen la suficiente difusión entre los principales actores sociales y políticos. En ese sentido, una hipótesis es que un acuerdo o pacto amplio requiere la construcción de los problemas y alternativas por parte de ciertos actores o redes de actores que logran difundirlos con éxito entre quienes poseen capacidad resolutive.

2. ¿Cuáles son los actores con poder de veto cuya anuencia es indispensable?

Otra manera de dar lectura a casos de consensos o pactos consiste en ver tales coyunturas como cambios al estatus quo previo en los cuales se logró el apoyo o la anuencia de los principales actores, dentro y fuera de la estructura institucional, que ostentaban un poder de veto en el sector de la política social. Debido a las facultades e influencia tanto formal como informal de dichos actores, la ocurrencia de un pacto o consenso revela entonces un momento extraordinario en el que las resistencias iniciales o previas logran ser superadas. Apunta también a la posibilidad de que dicha reforma o cambio de política en esa coyuntura fuese percibida como favorable para los valores e intereses de tales actores o, cuando menos, como una alternativa preferible a mantener el estado de cosas inicial. Es fundamental entender la evolución de las posiciones, discursos y estrategias de tales actores. Ello implica no solo examinar las facultades y recursos que controlan los actores con poder de veto identificados, sino además la evolución de sus preferencias, cuyo contenido no debe ser entendido como algo dado e inmutable, sino como un conjunto de inclinaciones evolutivas y cambiantes a lo largo del proceso, en particular de las dinámicas de deliberación, de negociación y de presión.

De manera concomitante, al examinar la factibilidad de un consenso o pacto en una situación en donde este no ha emergido, una pregunta central consiste en identificar cuáles son los actores con poder de veto que hasta el momento mantienen el estatus quo tal como está y que, explícita o implícitamente, se resisten a un cambio en uno u otro sentido. Este examen ayuda a evaluar mejor la factibilidad o no de un consenso, pero también a identificar en qué medida la difusión de alternativas de política y de análisis sobre las limitaciones de las políticas sociales existentes pueden incidir sobre sus posiciones e identificar así el rango de lo posible con respecto al advenimiento de cambios a favor de sistemas de protección social más inclusivos.

Finalmente, el análisis de estos patrones y de los incentivos de los actores dadas las reglas del marco institucional para la toma de decisiones permitiría determinar qué tan probable y excepcional fue el pacto o consenso estudiado. Ello invita a preguntarse sobre si se trató de un “acuerdo más” en un contexto que invita a los actores a lograr compromisos y a cooperar o, por el contrario, representa un momento excepcional en donde los actores lograron un acuerdo improbable.

3. ¿El sector de las políticas sociales pasa por un momento de crisis y de cuestionamiento, o por el contrario muestra estabilidad y fuertes inercias de continuidad?

La emergencia de un pacto o consenso puede mirarse siempre ya sea como un momento de continuidad con respecto a tendencias previas que caracterizaban al sector de las políticas sociales o, por el contrario, como un momento de ruptura con respecto a las inercias del presente y del pasado. Identificar en qué contexto emerge un consenso o pacto ayuda a identificar mejor los elementos que lo hicieron posible, así como el margen de maniobra de los distintos actores involucrados.

En el caso de procesos de continuidad y cambio incremental (gradual y progresivo), el consenso o pacto transcurre por pautas preestablecidas; es decir, imbuidas en dinámicas previas que pesan a tal punto sobre las preferencias y valores de los actores, que el acuerdo o pacto ocurre dentro de parámetros delimitados que no ponen en duda el conjunto de las políticas sociales en vigor. Si se quiere, en tales casos el consenso o pacto surge de forma menos conflictiva porque es probable que los actores principales ya compartan algunos parámetros básicos de las políticas en vigor. Ahora bien, incluso en estos casos, la acumulación de cambios incrementales sucesivos pueden tener un efecto acumulativo considerable, por lo que un pacto o consenso, incluso en un aspecto en apariencia menor, puede ser parte de un proceso transformador de mediano y de largo plazo. Por ejemplo, la definición e implementación progresiva de estándares mínimos de bienestar en distintas áreas (educación, salud, nutrición, previsión y aseguramiento, entre otros), de garantías sociales para diversas categorías o grupos vulnerables, o de compromisos y límites a la responsabilidad de la acción pública con respecto a la protección social de las personas, pueden alterar progresivamente la naturaleza de los sistemas de bienestar social en su conjunto.

Por el contrario, un pacto o consenso puede surgir en un momento de crisis, incertidumbre y cuestionamiento a las políticas sociales existentes. En tal caso los actores principales aceptan y negocian alternativas que antes eran consideradas como inaceptables o, incluso, impensables. La necesidad de dar respuesta a una ola de nuevas demandas sociales, de mitigar los efectos sociales de una crisis económica o de reestablecer las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos pueden llevar a cambios de rumbo considerables en los sistemas de bienestar social. Además, cuando tales cambios ocurren en un contexto de crisis y urgencia, sintetizan acuerdos que pueden ser excepcionales y pasajeros, pero cuyas consecuencias son considerables en el mediano y largo plazo. En esos contextos, el margen de maniobra de los diferentes actores cambia con respecto a la situación anterior e importa conocer no sólo sus estrategias, facultades e influencia, sino también los marcos conceptuales de la política social que movilizaron unos y otros.

Una hipótesis sugerente es que un acuerdo surgido en un contexto de crisis y cambio --una coyuntura crítica-- podría llevar en el corto plazo a cambios sustanciales desde el punto de vista de los objetivos, la cobertura, el financiamiento o los grupos y categorías sociales beneficiados por las políticas sociales. En cambio, en un contexto de estabilidad y dependencia con respecto a decisiones anteriores, un acuerdo o consenso probablemente tendrá un alcance menos ambicioso en lo inmediato, aun cuando pueda ser un paso modesto entre una serie de pequeños ajustes con implicancias visibles en el mediano o largo plazo.

4. En el momento y contexto estudiado, ¿qué alternativas de política y qué marcos conceptuales de la política social inciden sobre la manera de pensar la realidad social y la acción pública?

La materia misma de un consenso o pacto en materia de política social, es decir sus contenidos, puede mirarse como un conjunto de medidas y prescripciones para la acción pública que logran generar la adhesión de un número extenso de actores políticos y sociales con posiciones e intereses encontrados. Retrata cómo en un momento determinado, tales medidas y prescripciones, así como sus implicancias desde el punto de vista de lo que se denomina aquí marcos conceptuales de la política social,

sintetizan un espacio compartido, incluso en presencia de visiones distintas y opuestas. Visto de esa manera, el contenido de las iniciativas, los debates y las propuestas intermedias que anteceden al resultado final son reveladoras de cómo se construyó ese espacio común. Permite captar las cesiones de las partes involucradas así como, eventualmente, la evolución de las preferencias de los actores.

En otras palabras, la manera en que se articulan los marcos conceptuales de la política social en el caso estudiado siempre debe ser materia de análisis. En efecto, el examen de esos marcos (desde las ideas y visiones generales sobre la generación de bienestar, la provisión y acceso a la protección social, y sobre la ciudadanía y la democracia, hasta los instrumentos concretos de política social asociados) es un paso indispensable para entender las posiciones y estrategias de los actores. Ello es así especialmente si, por ejemplo, se analizan los intereses y justificaciones que esbozan los actores con poder de veto a lo largo del proceso. En general, el mapeo de las distintas alternativas e instrumentos de política, las justificaciones y argumentaciones que las sostienen y la identificación de los actores y coaliciones de actores que las promueven, permiten entender el origen de los contenidos de la iniciativa finalmente adoptada. Como ya se mencionó, los marcos conceptuales de la política social desempeñan siempre una doble función: son instrumentalizados por los actores para avanzar y defender sus intereses y valores, pero simultáneamente moldean la manera de entender la realidad social, el sentido de la acción pública y, por consiguiente, participan en la definición de las preferencias de los actores.

De la misma forma, esos marcos son una referencia central para dilucidar si el consenso o pacto en cuestión se mira como un proceso de continuidad o, por el contrario, de ruptura con respecto a las políticas sociales en vigor, y en general al modelo de bienestar social que caracteriza el caso estudiado. En efecto, la única forma de evaluar qué tanto un pacto o consenso altera el orden previo pasa por conocer las características de los sistemas de bienestar previos y cómo dicho consenso o pacto altera su funcionamiento.

El análisis de los marcos conceptuales movilizados también es una referencia central para comprender la articulación de una ventana de oportunidad política, pues parte central de este esquema consiste en determinar qué fenómenos sociales se consideran problemáticos y de injerencia pública en una coyuntura específica, qué alternativas de política están disponibles o se ponen en pie, y qué tanto son aceptables para los actores con facultades para la toma de decisiones.

Finalmente, como se enfatizó, los marcos conceptuales le confieren a la política social buena parte de su especificidad como sector de política pública (en comparación, por ejemplo, a la política exterior). Aun cuando ciertos factores institucionales afecten a todos los sectores de política pública (como por ejemplo, las normas y facultades para la toma de decisiones), el análisis del contenido de las discusiones y alternativas de política en este sector específico requiere siempre hacer referencia a sus marcos conceptuales. De hecho, las ideas, alternativas e instrumentos de política social que circulan y se discuten en un momento y contexto dados, confieren al caso estudiado buena parte de su especificidad e historicidad. Por ejemplo, en el contexto latinoamericano una misma alternativa de política, a saber la garantía por parte del Estado de una pensión mínima universal para el conjunto de la población adulta mayor, posee una factibilidad política que ha variado radicalmente en el tiempo. En tanto imperaron los marcos de política pública (y social) asociados al denominado consenso de Washington era muy probable que una alternativa de esa índole fuera poco factible, incluso considerada contraproducente dada la manera predominante de pensar las prioridades de la política social. Actualmente, tras la acumulación de numerosos análisis y cuestionamientos tanto técnicos como políticos sobre la validez de esa visión, la misma alternativa de política pública ha accedido al debate público y/o a la agenda gubernamental en varios países, independientemente de la orientación de las coaliciones político-electoral que se encuentran en el poder.

B. Algunos hallazgos preliminares de reformas en donde un pacto fue posible¹⁵

Una **primera** consideración es que las inercias pesan e incluso predominan y los actores, independientemente de sus aspiraciones e intereses, deben trabajar y acomodarse a ellas. Esto hace evidente que la acción de grupos de interés y la institucionalidad económica y política sellan el escenario donde todos los actores actúan en el marco de inercias que ejercen un peso sustantivo en la dinámica de las políticas públicas. En ese sentido, el logro de consensos en materia de política social ilustra la complejidad de la política pública como el arte de lo ‘posible’. Tales inercias no pueden romperse por decreto o mediante un voluntarismo basado solamente en la difusión de alternativas deseables de política pública, aun cuando dicha difusión sea un factor indispensable de cambio. Requieren, además, de procesos amplios y largos de persuasión, diálogo, movilización y presión.

Pero, en **segundo** lugar, también existen momentos definitorios asociados a cambios políticos y a choques económicos, a veces coyunturas de crisis, donde se abren ventanas de oportunidad política en las que decisiones puntuales tienen un gran peso sobre desarrollos ulteriores y en donde las restricciones y resistencias inerciales se relajan o ceden. Así, en momentos de crisis y/o de cambio político se abren ventanas de oportunidad para realizar cambios profundos en la orientación de las políticas sociales. Si estos cambios se acuerdan de forma consensuada, es posible darle a este viraje una mayor continuidad, legitimación y permanencia.

Una **tercera** consideración es que el logro de consensos o pactos tiene un costo en tiempo, recursos y prestigio y siempre compromete el alcance final de una iniciativa ambiciosa. Por definición, el consenso o pacto es producto de concesiones de los actores principales, aun cuando estas sean asimétricas; pero al mismo tiempo esos costos constituyen una inversión que da al acuerdo final mayor solidez y durabilidad.

Al mismo tiempo, una **cuarta** consideración alude a la importancia de compartir dividendos, al menos en el corto plazo, en la generación de consensos, así como asumir desproporcionadamente algunos costos, en especial por parte de actores situados en una posición relativamente dominante. Compartir los dividendos, es decir, extender a los actores involucrados el prestigio o legitimidad que se deriva de una iniciativa es un factor que genera confianza y refuerza dinámicas positivas y duraderas.

Un **quinto** elemento importante, y que incrementa el tiempo de negociación y el número de actores involucrados, es el encuentro entre actores políticos, equipos técnicos y la sociedad civil. Se trata incluso de un requisito fundamental para la generación de consensos que trasciendan las estrictas fronteras del espectro político-electoral. Al recabar posiciones e intereses diversos así como incorporar opiniones e instrumentos de actores de contextos informados o especializados técnicamente, y trascender las divisiones inmediatas que se derivan de la estricta correlación de fuerzas dentro de las instancias formales de toma de decisiones, se amplían las posibilidades de llegar a una iniciativa aceptable para un número mayor de actores. Esto no obvia la presencia de fuertes intereses creados de actores que informalmente son verdaderos actores con poder de veto capaces de bloquear una iniciativa. La presencia de ‘poderes fácticos’ es una constante y muchas veces el éxito de una iniciativa consensuada descansa sobre cesiones a estos intereses o incluso a renunciar a cuestionarlos.

Pero también debe subrayarse que los procesos extensos de consulta en que participan múltiples actores políticos, técnicos y de la sociedad civil ayudan a generar espacios de diálogo y de propuesta que contribuyen a configurar coaliciones heterogéneas capaces de lograr concesiones o incluso de imponer ciertos límites a intereses poderosos o fuertemente organizados.

¹⁵ Estas consideraciones se basan en los hallazgos provenientes de tres experiencias específicas: la Ley General de Desarrollo Social de México (2003-2008), la Reforma al Sistema Previsional de Chile (2005-2009) y la Nueva Ley de Asignaciones Familiares del Uruguay (2003-2008).

Esto último está ligado a una **sexta** observación. Las ideas y los marcos conceptuales de los que se apropian los actores desempeñan un papel importante no solo desde un punto de vista instrumental. Los actores utilizan ideas y marcos conceptuales para justificar sus intereses, pero también para definirlos, por lo que la argumentación, la deliberación y la persuasión son relevantes. Son, de hecho, una de las vías abiertas a actores que carecen de facultades formales para la toma de decisión o de influencia en términos fácticos. La producción de información, de alternativas y diagnósticos, así como su canalización eficaz hacia los actores con poder de decisión es un curso de acción que puede contribuir a reorientar las posiciones de los actores e incluso alterar el balance en favor de un cambio.

Todos estos aspectos llevan a la enorme trascendencia que reviste un **séptimo** elemento difícil de controlar, fomentar, replicar o medir: la altura de miras y la habilidad de los actores involucrados. Con o sin grandes intereses corporativos, con más o menos presiones derivadas de las tensiones políticas o crisis económicas, con mayor o menor cantidad de recursos fiscales, información técnica y analítica, la posibilidad de un consenso suele interpelar a la capacidad de los actores de ir más allá de la inmediatez y de tomar distancia de sus diferencias entendidas como ‘juegos de suma cero’. Esta capacidad de ir más allá del interés estratégico inmediato y de las inercias institucionales sugiere que efectivamente los actores siempre pueden hacer una gran diferencia y, en definitiva, que ese delicado balance entre ética de la convicción y ética de la responsabilidad que señaló Max Weber como la gran virtud del político moderno sigue teniendo mucha vigencia.

En cuanto a los marcos analíticos de la ciencia política para analizar las políticas públicas en democracia, debe subrayarse que los distintos enfoques y vertientes son de gran utilidad, siempre y cuando sean articulados como instrumentos cuya validez última depende de su capacidad explicativa del caso abordado. Como se argumentó anteriormente, cada enfoque hace supuestos importantes y predispone a privilegiar el peso de ciertas variables, procesos y actores. Por ello, partir de uno en particular puede sesgar desde el inicio la apreciación del caso, con lo que siempre conviene mantener una perspectiva más amplia y pragmática. La estrategia aquí propuesta —sin duda perfectible— parte de examinar la presencia y peso de un conjunto de actores, factores, prácticas y marcos conceptuales propios al sector de la política social para caracterizar la especificidad de cada caso, como paso previo para determinar qué enfoque(s) analítico(s) permite(n) ir más allá. La ambición de esta propuesta es justamente darle la mayor utilidad posible a la diversidad de herramientas analíticas que están disponibles. Se busca, también, eludir el riesgo de partir de un enfoque específico con el objetivo de que el caso estudiado lo corrobore o bien para demostrar la superioridad de un enfoque sobre otros, un falso debate muy frecuente en los círculos académicos. Considerar varias lecturas posibles de un mismo caso permite optar de manera fundada por aquella que vaya más lejos.

Bibliografía

- Acuña, C. H. y F. Repetto (2007), "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina", *Departamento de Humanidades - Universidad de San Andrés*, Documento de Trabajo, N° 44, noviembre.
- Adelantado, J. (2000), *Cambios en el estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Alegre, P. y otros (2005), "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado", *Prisma. Revista Semestral de Ciencias Humanas*, N° 21.
- Ananias, P. (2009), "Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil", *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*, Brasília.
- Berlin, Sir Isaiah (1990), *Four Essays on Liberty*, United States, Oxford University Press, junio.
- Boix, C. y S.C. Stokes (2009), "Political Clientelism", *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, USA.
- Boussaguet, L., S. Jacquot y P. Ravinet (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, diciembre.
- Capoccia, G. y R. D. Kelemen (2007), "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, vol. 59, N° 3, abril.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), "Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos", *Libros de la CEPAL*, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, CEPAL - GIZ, marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile.
- _____ (2006) *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, LC/G.2294 (SES.31/3)/E, Santiago de Chile.
- Cohen, M.D., J.G. March y J.P. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, N° 1, marzo.
- Cordera, R. y C.J. Cabrera Adame (2005), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, México, UNAM.
- Cortés Terzi, A. (2000), *El círculo extrainstitucional del poder*, Santiago de Chile.
- Culpepper, P. D. (2010), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2008), "The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining", *International Organization*, vol. 62, N° 01.
- Cunill Grau, N. (2010), "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N° 46, febrero.
- Dabène, O. (1997), *La région Amérique latine: Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de Sciences Po.

- Dahl, R. A. (2000), *On democracy*, Yale University Press.
- _____ (1975), *Polyarchy: participation and opposition*, Yale University press.
- Easton, D. (1981), *Political System: An Enquiry into the State of Political Science*, University of Chicago Press, mayo.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (2007), *Les trois mondes de l'Etat-providence: Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, abril.
- _____ (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Editorial Ariel.
- _____ (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, Sage Publications Ltd.
- _____ (1993), *Changing Classes: Stratification and Mobility in Post-Industrial Societies*, London, Sage Publications Ltd.
- Franco, R. y M. Székely (2010), "Institucionalidad social en América Latina" (LC/W.312), Santiago, CEPAL - UNFPA.
- González-Rossetti, A. (2007), "La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina", *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, eds. A. Sojo y A. Uthoff, FLACSO Mexico.
- _____ (2005), "La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina", Serie Estudios y Perspectivas, N° 39.
- Greenwood, R., C. Oliver y R. Suddaby (2008), "Introduction", *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, eds. Royston Greenwood y otros, Sage Publications Ltd.
- Guendel, L. (2007), "Derechos humanos, política y programación social".
- Hall, P.A. y R.C.R. Taylor (1996), "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, vol. 44, N° 5, diciembre.
- Hall, P.A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, N° 3, abril.
- Hay, C. (2006), "Constructivist Institutionalism", *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R.A.W. Rhodes, S.A. Binder y B.A. Rockman, Oxford University Press, USA, pág. 56-74.
- Held, D. (1997a), *Models of Democracy*, Stanford University Press, enero.
- _____ (1997b), *Models of Democracy*, Stanford University Press, enero.
- Hopenhayn, M. (2007), "Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social", *Notas de Población*, N° 85 (LC/G.2346-P), Santiago de Chile, CEPAL - CELADE, p. 15-30.
- Immergut, E.M. (2006), "Institutional constraints on policy", *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. M. Moran, M. Rein, y R.E. Goodin, Oxford University Press, USA, pág. 3-35.
- Jones, C. O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Harcourt, enero.
- Kingdon, J.W. (1995), "Agenda setting", *Public policy. The essential readings*, eds. S. Z. Theodolou y M. Cahn, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.
- Kitschelt, H. y S.I. Wilkinson (2007), *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press, abril.
- Koelble, T.A. (1995), "Review: The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*, vol. 27, N° 2, enero.
- Lasswell, H.D. (1990), *Politics; who gets what, when, how*, Massachussets, Peter Smith Pub. Inc.
- Linz, J.J. y A. Valenzuela (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. y M.S. Shugart (1997), "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", *Comparative Politics*, vol. 29, N° 4, 1 de julio.
- March, J.G. y J.P. Olsen (2006a), "Elaborating the 'New Institutionalism'", *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R.A.W. Rhodes, S.A. Binder y B.A. Rockman, Oxford University Press, USA, pág. 3-20.
- _____ (2006b), "The logic of appropriateness", *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. M. Rein, R.E. Goodin y M. Moran, Oxford University Press, USA, pág. 3-35.
- Marchesi, G. (2004), "La Evolución de la Política Económica y Social en Argentina, Chile y Perú: Una Visión Comparativa", Austin, University of Texas, febrero.
- Montagut, T. (2000), *Política Social: Una Introducción*, Barcelona, Ariel.

- Moran, M., M. Rein y R.E. Goodin (2006), "The public and its policies", *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, USA, pág. 3-35.
- Müller, P. (2008), *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France - PUF, febrero.
- _____ (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, vol. 50, N° 2.
- Ocampo, J.A. (2008a), "Las concepciones de la política social: Universalismo versus Focalización", *Nueva Sociedad*, N° 215, junio.
- _____ (2008b), "El auge económico latinoamericano", *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 28, N° 1, enero.
- Olsen, J.P. (2009), "Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government", *European Political Science Review*, vol. 1, N° 01.
- _____ (2001), "Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, vol. 95, N° 1, marzo.
- Olson, M. (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Second printing with new preface and appendix, Harvard University Press, enero.
- Palier, B. e Y. Surel (2005), "Les 'trois I' et l'analyse de l'État en action", *Revue française de science politique*, vol. 55, N° 1.
- Pautassi, L. (2010), "El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión", *Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones"*, Santiago de Chile, CEPAL - GTZ, enero.
- Peters, G. B., J. Pierre y D.S. King (2005), "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism", *The Journal of Politics*, vol. 67, N° 4 (Southern Political Science Association), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 67.
- Pierson, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, vol. 94, N° 2, junio.
- Ramos, M. (2004), "Las diferentes políticas de estado de bienestar", *Políticas sociolaborales: un enfoque pluridisciplinar*, Barcelona, Editorial UOC.
- Repetto, F. (2010), "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N° 47, junio.
- Sabatier, P.A. (1991), "Toward Better Theories of the Policy Process", *PS: Political Science and Politics*, vol. 24, N° 2, junio.
- Sabatier, P.A. y E. Schlager (2000), "Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines", *Revue française de science politique*, vol. 50, N° 2.
- Sanders, E. (2006), "Historical Institutionalism", *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R.A.W. Rhodes, S.A. Binder y B.A. Rockman, Oxford University Press, USA, pág. 39-55.
- Scartascini, C. y otros (eds.) (2011), *El juego político en América Latina*, Washington, Mayol Ediciones, enero.
- Schmitter, P.C. (1974), "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, vol. 36, N° 1, enero.
- Shepsle, J.G. (2006), "Rational Choice Institutionalism", *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R.A.W. Rhodes, S.A. Binder y B.A. Rockman, Oxford University Press, USA, pág. 23-38.
- Stein, E. y otros (eds.) (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington, Inter-American Development Bank.
- _____ (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington.
- Surel, Y. (1998), "Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques", *Pouvoirs*, N° 87, noviembre.
- Thelen, K. (1999), "Historical institutionalism in comparative perspective", *Annual Review of Political Science*, vol. 2, N° 1, junio.
- Thelen, K. y S. Steinmo (1992), "Institutionalism in comparative politics", *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, eds. S. Steinmo, K.A. Thelen y F. Longstreth, Cambridge University Press.

- Truman, D.B. (1995), "Group politics and representative democracy", *Public policy. The essential readings*, eds. S.Z. Theodolou y M. Cahn, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.
- _____ (1964), *The governmental process: political interests and public opinion*, Knopf.
- Tsebelis, G. (2000), "Veto Players and Institutional Analysis", *Governance*, vol. 13, octubre.
- Tsebelis, G. y E. Alemán (2005a), "Presidential conditional agenda setting in Latin America", *World Politics*, vol. 57, N° 3, abril.
- _____ (2005b), "The origins of presidential conditional agenda-setting power in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 40, N° 2.
- Vidal Fernández, F. (ed.) (2006), *Exclusión social y estado de bienestar en España*, Madrid, Icaria Editorial.
- Weyland, K. (2008), "Toward a New Theory of Institutional Change", *World Politics*, vol. 60, N° 2, enero.
- _____ (2007), *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, Princeton University Press, julio.

Anexo

Principales rasgos de los paradigmas explicativos de las políticas públicas en democracia

CUADRO A.1
EL PLURALISMO Y LA TEORÍA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS COMO PARADIGMA EXPLICATIVO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Enfoque/ Vertiente	Actores principales y sus motivaciones	Estado - Gobierno	Instituciones se definen como:	Orígenes del cambio y la continuidad	Hipótesis en torno a las políticas públicas (PP)
Pluralismo clásico – Teoría de los grupos de interés	-Grupos de interés organizados (sindicatos, empresarios, asociaciones profesionales, burócratas y otros) y el electorado. -Son auto-interesados, calculadores y buscan realizar sus intereses, materiales mediante el lobbying, el voto y la movilización social.	-Es un actor neutral, un árbitro que media y satisface las demandas e intereses de grupos de interés y/o coaliciones electorales dominantes. -La burocracia y grupos organizados del sector público pueden ser un grupo de interés más, con influencia propia o poder de veto.	-Un marco de reglas procedimentales de toma de decisiones y foros instrumentado por los distintos actores sociales para tratar de influenciar la política gubernamental en su favor.	-Cambios en la correlación de fuerzas de los actores sociales y económicos organizados. -Cambios en las coaliciones electorales dan origen a mandatos/gobiernos más favorables a una u otra coalición de intereses. -El cambio es incremental, ya que responde a negociaciones entre el Estado /gobierno y coaliciones de actores o grupos sociales con influencia.	-Las PP son una respuesta del sistema político a demandas canalizadas exitosamente por grupos de interés con influencia suficiente. -Actores con capacidad resolutive (gobierno, legisladores, funcionarios elegidos y otros) sirven los intereses de uno u otro grupo en función del apoyo político que esperan obtener a cambio. -La política pública se dirime en torno a los intercambios y negociaciones entre actores auto-interesados y calculadores. -Los mandatos derivados de la competencia electoral y las negociaciones entre gobierno y grupos de interés tienden a equilibrarse entre sí, y a producir resultados socialmente óptimos que reflejan la diversidad de preferencias.

Fuente: Elaboración propia con base en González-Rossetti (2005), March y Olsen (2006a), Held (1997b) y Dahl (1975).

CUADRO A.2
CARACTERÍSTICAS DE LAS DISTINTAS VERTIENTES DEL NEO-INSTITUCIONALISMO

Actores principales y sus motivaciones	Estado - Gobierno	Instituciones son:	Orígenes del cambio y la continuidad	Hipótesis en torno a las políticas públicas (PP)
<p>-Actores individuales y colectivos muy diversos.</p> <p>-El marco institucional define qué actores, logran influenciar el proceso de toma de decisiones, con qué recursos y medios, y en qué foros o instancias.</p>	<p>-Tiene capacidad autónoma de transformar la realidad social a través de las políticas públicas.</p> <p>-Es capaz de modificar la correlación de fuerzas entre distintos actores sociales y de definir una agenda de reforma no necesariamente acorde con los intereses de los grupos dominantes servidos por el status quo.</p> <p>-Se compone de múltiples actores (individuales y colectivos), cuyos intercambios, estrategias, intereses e ideas orientan la definición de políticas específicas en distintos sectores.</p>	<p>-Un conjunto de procedimientos y reglas (formales e informales) de comportamiento que prescriben la distribución de recursos y orientan las estrategias posibles que pueden utilizar los actores.</p> <p>-Definen el tipo de intermediación entre el Estado y la sociedad.</p> <p>-Al definir una lógica de acción considerada 'apropiada' u 'óptima' para los actores, crean elementos de orden y predictibilidad en el orden político, pues esa lógica conduce, mantiene y constriñe el comportamiento de los actores.</p>	<p>-El cambio proviene de una multiplicidad de procesos causales, siempre mediados y redirigidos por las reglas, procedimientos, tiempos y distribución de recursos y oportunidades que genera el marco institucional vigente.</p> <p>-Con excepción de momentos fundadores de crisis y alteración de equilibrios, los cambios son incrementales y graduales, pues las inercias del pasado (es decir, las reglas de comportamiento y patrones de interacción aceptados) condicionan la factibilidad y alcance del cambio.</p> <p>-Hay un debate entre las distintas vertientes para explicar las causas y modalidades específicas del cambio y la continuidad, sobre cómo se estabilizan o desestabilizan patrones recurrentes de acción o de organización; y sobre qué factores sostienen o interrumpen tales procesos de continuidad.</p>	<p>-El marco institucional influencia considerablemente el proceso y contenido de las políticas públicas. Múltiples actores y procedimientos interfieren en el resultado final.</p> <p>-Los grupos de interés son un actor más y el Estado tiene un margen de maniobra para transformar la sociedad mediante una agenda de reformas.</p> <p>-Los actores escogen sus estrategias en función de las opciones que les ofrece el contexto institucional.</p> <p>-Dicho contexto también determina el acceso a recursos diferenciados entre los actores: el desenlace de un conflicto o la adopción de una política no es necesariamente óptimo, pudiendo producirse 'ineficiencias históricas' que pueden perdurar en el tiempo.</p> <p>-El cambio suele ser incremental, salvo en ciertos momentos 'fundadores' en donde se establece o redefine el marco institucional y los patrones de interacción entre los actores.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Olsen (2009), March y Olsen (2006a), Hall y Taylor (1996).

CUADRO A.3
EL NEO-INSTITUCIONALISMO DE LA TEORÍA DE LA ACCIÓN RACIONAL COMO PARADIGMA
EXPLICATIVO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Actores principales y sus motivaciones	Estado - Gobierno	Instituciones son:	Orígenes del cambio y la continuidad	Hipótesis en torno a las políticas públicas (PP)
<p>-Los intereses de los actores están ‘dados’ por el contexto y siguen una lógica de maximización de ganancias, minimización de costos y cálculo estratégico.</p> <p>-Poseen un conjunto fijo de preferencias, se comportan de manera instrumental para maximizarlas y lo hacen de manera estratégica por medio de la anticipación reactiva de los comportamientos ajenos.</p> <p>-Actúan siempre según una racionalidad instrumental y no valórica o ideológica.</p>	<p>-Según el caso y escala del caso estudiado, el Estado se desagrega en un número determinado de actores individuales o colectivos relevantes con preferencias que intentan maximizar siguiendo una racionalidad instrumental y estratégica.</p> <p>-El menú de acciones y estrategias posibles de los actores estatales depende de las opciones que les ofrece el marco institucional vigente y la posición y disponibilidad de recursos que conlleva su posición en la jerarquía estatal o social.</p>	<p>-Las ‘reglas del juego’ en una sociedad, es decir, una restricción exógena para las estrategias posibles de los actores.</p> <p>-Mecanismos de coordinación que reducen los costos de transacción y de intercambio de información, generando equilibrios durables entre los actores.</p> <p>-Estructuran la interacción estratégica al determinar el rango y secuencia de alternativas para fijar la agenda y determinar las opciones disponibles para los actores. Definen las estrategias de los actores para la consecución de sus fines.</p> <p>-Proveen información y mecanismos para verificar el cumplimiento de acuerdos entre los actores que reducen la incertidumbre y aumentan la posibilidad de mejores resultados colectivos.</p> <p>-Sintetizan cómo los actores quieren o prefieren interactuar.</p>	<p>-El cambio es una transición entre dos equilibrios que fundamentan un orden.</p> <p>-Proviene de un choque externo que altera las preferencias y/o recursos de los actores, o bien las reglas del juego y con ellas la estructura de incentivos.</p> <p>-Las instituciones persisten debido a las funciones y beneficios que los actores extraen de ellas.</p> <p>-Es un enfoque intencionalista y asume que la creación de instituciones es un proceso voluntario (cuasi-contractual) entre actores poderosos relativamente iguales e independientes.</p>	<p>-La política se mira como una serie de problemas de acción colectiva (situaciones donde aflora la dificultad de llegar a resultados colectivamente óptimos cuando cada actor busca maximizar sus preferencias individuales). Lo que “impide a los actores tomar un curso de acción superior en términos colectivos es la ausencia de arreglos institucionales que garanticen el comportamiento complementario de otros”, lo cual en conjunto lleva a equilibrios subóptimos (Hall y Taylor, 1996, pág. 945)</p> <p>-El origen y permanencia de las instituciones y las políticas se explica por el valor que le asignan los actores con base en las ganancias que obtienen de cooperar en ese marco. Su sobrevivencia en el tiempo es un indicador de que se trata del mejor arreglo posible debido a las ganancias superiores que otorga, en comparación con otros arreglos posibles.</p> <p>-El cambio en el estatus quo (políticas, leyes, y otros) es tanto más improbable cuanto mayor es el número de actores con poder de veto sobre toda propuesta de cambio.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Shepsle (2006), Hall y Taylor (1996) y Tsebelis (2000).

CUADRO A.4
EL NEO-INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO PARADIGMA EXPLICATIVO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Actores principales y sus motivaciones	Estado - Gobierno	Instituciones son:	Orígenes del cambio y la continuidad	Hipótesis en torno a las políticas públicas (PP)
<p>-La definición de los intereses de los actores, sus objetivos y estrategias ocurre dentro de un contexto socio-histórico específico que los explica.</p> <p>-Los actores actúan de acuerdo con una combinación de lógica de cálculo instrumental y a valores culturales e ideas contextualmente determinados.</p> <p>-Los actores son vistos a la vez como objeto de análisis y como agentes del cambio/proceso histórico</p>	<p>-Según la escala, periodo o sector de política del caso estudiado, el Estado es concebido como un actor múltiple (componentes del gobierno, ministerios, coaliciones o red de individuos en posiciones estratégicas, entre otras) e inmerso en un contexto con fuertes inercias, es decir procedimientos, prácticas, políticas, conflictos y acuerdos preexistentes.</p> <p>-Tales inercias no sólo constriñen las estrategias posibles de los actores, sino que condicionan qué objetivos adoptan en un momento dado.</p>	<p>-Procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales e informales que suelen ser legados duraderos de conflictos políticos anteriores.</p> <p>-Emergen de y están inextricablemente imbricadas en procesos históricos concretos. Si bien es difícil generalizar el tipo de efecto que 'las instituciones' tienen sobre las políticas públicas, en cada caso/momento específico estas tienen siempre un efecto estructurante</p> <p>-Conlleven identidades y roles que singularizan el carácter, historia y visiones en un sector de política pública en cada contexto nacional.</p> <p>-Los distintos arreglos institucionales que conforman un sistema político emergen en momentos históricos y configuraciones de actores diferentes. Por esta razón, las distintas 'piezas' del sistema político no necesariamente se ajustan de manera coherente, autosostenida o funcional.</p> <p>-Interés en la construcción, mantenimiento y adaptación de las instituciones, basando el análisis en los procesos azarosos de acción colectiva y sus resultados, y menos en las preferencias o estrategias individuales de los actores.</p>	<p>-Son múltiples y complejas:</p> <p>-Los órdenes institucionales y sectores de política específicos de una sociedad surgen de procesos, configuraciones de actores y momentos históricos diferentes, por lo que sus interacciones son contradictorias y eventualmente generan transformaciones o reconfiguraciones.</p> <p>-La política es, pues, un proceso dinámico que con frecuencia produce consecuencias no previstas al ir interactuando distintos procesos en curso.</p> <p>-La evolución de las políticas ocurre entre coyunturas críticas de cambio y largos 'senderos de desarrollo estable y dependiente' (<i>path dependency</i>).</p> <p>-La mayor parte del tiempo el cambio es gradual porque ocurre en el marco de instituciones previas que dan a ciertos actores más o menos poder para influir en el proceso. La importancia de la dependencia del camino tomado viene de que las plantillas institucionales preexistentes conducen el cambio.</p>	<p>-El surgimiento de las instituciones, los momentos de cambio o alteración, y las fuerzas sociales exógenas y las dinámicas internas involucradas responden a procesos de mediano y largo plazo.</p> <p>-Las políticas públicas y el cambio político son procesos discretos, caracterizados por extensos periodos de estabilidad y reproducción dependiente –llamados periodos de '<i>path dependency</i>'— interrumpidos por 'coyunturas críticas' de cambio radical.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Sanders (2006), Peters, Pierre y King (2005), Capoccia y Kelemen (2007) y Thelen (1999).

CUADRO A.5 EL NEO-INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO-ORGANIZACIONAL COMO PARADIGMA DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Actores principales y sus motivaciones	Estado - Gobierno	Instituciones son:	Orígenes del cambio y la continuidad	Hipótesis en torno a las políticas públicas (PP)
<p>-Los actores interpretan la realidad de acuerdo con su contexto social y organizacional.</p> <p>-Definen sus preferencias y estrategias en función de los marcos cognitivos de la organización a la que pertenecen: lo que un individuo ve como 'acción racional' está construido socialmente.</p> <p>-Sus objetivos no apuntan sólo a la maximización de utilidad, sino también a definir y expresar su identidad de manera socialmente apropiada (Hall y Taylor, 1996, págs. 948-949).</p> <p>-Los individuos no se preguntan cómo maximizar sus intereses, sino cuál debe ser la respuesta más apropiada, dada la posición y responsabilidades que detentan en una organización.</p> <p>-Las redes de actores desempeñan un papel importante en la definición colectiva de 'lógicas apropiadas' de comportamiento.</p>	<p>-Es una organización basada en los marcos cognitivos de los actores y los marcos normativos de las organizaciones que lo componen en un momento dado.</p> <p>-Los actores en todos los niveles del gobierno se movilizan para enfrentar o solucionar aquello que los marcos normativos consideran políticamente problemático.</p> <p>-Los actores estatales proceden según un menú de acciones y medios considerados como válidos (rutinas administrativas, políticas y modelos de acción previamente utilizados).</p>	<p>-Son reglas, procedimientos y normas formales e informales, pero también complejos sistemas simbólicos, guiones (scripts) cognitivos y marcos morales que en conjunto proveen universos de sentido que guían la acción pública.</p> <p>-Influyen en el comportamiento individual al proveer guiones, normas de comportamiento y de interacción, categorías y modelos cognitivos para la acción y la interpretación de lo que hacen los demás. También influyen en el comportamiento no solamente especificando lo que uno debería hacer, sino también lo que uno puede imaginarse hacer en un contexto dado.</p> <p>-Sintetizan comportamientos sociales repetidos, que más o menos se toman como dados, y están apuntalados por sistemas normativos e interpretaciones cognitivas que dan sentido al intercambio social y que por tanto auto-reproducen el orden social.</p>	<p>-La continuidad predomina debido a la inercia de reproducir las mismas maneras de organizar la acción pública en un sector durante largos periodos de tiempo o de un sector a otro (isomorfismo).</p> <p>-Las organizaciones adoptan nuevas prácticas institucionales, no porque mejoren la eficiencia de los medios de la organización sino porque fortalece la legitimidad social de la organización o la de sus participantes.</p> <p>-Lo que se considera apropiado socialmente en cierto momento proviene de donde venga la autoridad 'cultural' sobre un tema o sector, como por ejemplo de grupos profesionales o académicos o de redes de actores con cierta manera de ver la realidad, que desembocan en mapas cognitivos compartidos.</p> <p>-El cambio no es fortuito, sino que las instituciones existentes estructuran el horizonte de quienes contemplan cambiar o reformar el estatus quo.</p> <p>-La creación de instituciones va más allá de su 'eficiencia' instrumental y depende de procesos colectivos de interpretación y preocupación por la legitimidad social: de ahí la presencia prolongada de incongruencias entre lógicas instrumental y normativa.</p>	<p>-Los procesos centrales para entender el contenido de la acción pública son la creación y desarrollo de modelos de pensamiento y de acción en los miembros de organizaciones diferentes.</p> <p>-Las prácticas y procedimientos de las instituciones no se explican por alguna eficiencia superior ligada a las preferencias de los actores, sino que siguen patrones culturales específicos, y se explican en términos de mitos racionalizados, es decir, prescripciones acerca del comportamiento considerado adecuado.</p> <p>-Las organizaciones (incluidas las gubernamentales) aparentan actuar racionalmente con el fin de evitar censura social, minimizar demandas externas de rendición de cuentas o mejorar sus oportunidades de asegurar recursos necesarios e incrementar sus probabilidades de sobrevivencia.</p> <p>-Los actores tienden a usar modelos de acción pública preexistentes y se comportan de acuerdo con una lógica cultural (normas y convenciones socialmente aceptadas): los individuos que se han socializado dentro de roles institucionales particulares e internalizan y reproducen dichos roles.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Hall y Taylor (1996), Boussaguet, Jacquot y Ravinet (2004), March y Olsen (2006b), Palier y Surel (2005) y Greenwood, Oliver y Suddaby (2008).

CUADRO A.6
EL NEO-INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO-COGNITIVO COMO PARADIGMA EXPLICATIVO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Actores principales y sus motivaciones	Estado - Gobierno	Instituciones son:	Orígenes del cambio y la continuidad	Hipótesis en torno a las políticas públicas (PP)
<p>-Actúan estratégicamente pero están socializados en contextos específicos, por lo que se pueden comportar según una variedad de motivaciones y valores más complejos que el lucro económico o político.</p> <p>-Sus intereses no están 'dados', sino que tienen un fuerte componente ideológico y emocional, que refleja la orientación normativa del actor (moral, ética y política) hacia el contexto en un momento dado.</p> <p>-Poseen un acceso diferenciado a redes, recursos y conocimientos estratégicos, por lo que algunos tienen mayor posibilidad de influir en el contexto.</p> <p>-Perciben sus intereses a través de los marcos cognitivos y normativos dominantes, aunque tienen un margen de autonomía para definir su propia estrategia dentro de ese marco y cuestionarlo.</p> <p>-La conducta de un actor no es un reflejo (directo) de sus intereses materiales, sino más bien de sus percepciones acerca de sus intereses materiales.</p>	<p>-Considera al Estado como un conjunto de redes de actores en distintos sectores de política pública.</p> <p>-Los marcos cognitivos dominantes de los actores le dan coherencia al sector de política.</p> <p>-Los marcos cognitivos dominantes pueden ser cuestionados por otros marcos rivales o pertenecientes a otro sector de política.</p> <p>-Los actores estatales reformulan /traducen los acontecimientos o condiciones sociales como problemas públicos en el marco de foros y redes en las que reinterpretan y redefinen la acción pública.</p> <p>-Están en interacción constante con otras redes (locales, nacionales y transnacionales).</p>	<p>-Maneras compartidas de pensar y actuar que constituyen un factor de orden, pues fijan reglas, rutinas y modos de operación para la actividad política y la gestión pública.</p> <p>-Son sistemas codificados de ideas y de prácticas (que se sostienen en dichas ideas) que constriñen las estrategias y los objetivos de los actores.</p> <p>-Están socialmente construidas: encarnan entendimientos, conocimientos e interpretaciones compartidos culturalmente, pero también son objeto de pugnas y conflicto entre los actores.</p> <p>-Pueden ser ineficientes o contradictorias a ojos de distintos actores, lo que motiva pugnas en torno a su redefinición.</p>	<p>-Predomina la continuidad, pues los marcos cognitivos de las instituciones y las políticas (las ideas que las fundan) influyen en los procesos posteriores.</p> <p>-El cambio es gradual y limitado, mientras predominen los mismos marcos cognitivos: la manera de concebir e instrumentar la acción pública y de interpretar la realidad social (relaciones causa-efecto) fundamentan la manera de enfrentar nuevos problemas o de actuar en contextos organizacionales distintos.</p> <p>-Sobrevienen cambios radicales tras procesos (a veces abruptos) de usura y crisis de los paradigmas o matrices cognitivas predominantes que modifican la percepción con respecto a su legitimidad o utilidad.</p> <p>-Las ideas son un factor autónomo que puede iniciar el cambio, pues la codificación (o cuestionamiento) de ideas y paradigmas son procesos contingentes.</p> <p>-A través de foros o redes los actores van modificando y adaptando las matrices cognitivas sectoriales, nacionales o incluso globales.</p>	<p>-Las ideas desempeñan un papel central en la invención, justificación, difusión, continuidad y cambio de los modelos de acción pública.</p> <p>-La institucionalización se explica por la normalización de los paradigmas de políticas públicas.</p> <p>-Las percepciones sobre lo que es posible, legítimo o deseable están moldeadas tanto por el ambiente institucional en el que se encuentran los actores como por los paradigmas y visiones del mundo prevalecientes.</p> <p>-El cambio en las ideas precede el cambio institucional: los paradigmas de política son internalizados por políticos, funcionarios, expertos y otros actores hasta definir un rango de técnicas, mecanismos e instrumentos 'legítimos' de política pública, delimitando su alcance, metas y objetivos.</p> <p>-Los periodos de normalidad en el proceso de política donde predomina el cambio incremental y los periodos extraordinarios están asociados, según el caso, al predominio de ciertos parámetros y modelos de acción pública o bien a crisis paradigmáticas en que son cuestionados.</p> <p>-En tiempos de crisis, los actores buscan nuevas ideas y modelos de acción pública cuyo impacto puede modificar la percepción de los intereses de los actores y sus estrategias.</p> <p>-En cada sector o contexto nacional los actores van redefiniendo los paradigmas que fundan las políticas públicas mediante procesos de discusión, difusión e imitación de políticas públicas.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Hall (1993), Hay (2006), Müller (2000), Müller (2008), Surel (1998) y Palier y Surel (2005).