

CAPÍTULO DÉCIMO

LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS: UN MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS PUGNAS POLÍTICAS EN LA SELECCIÓN DE POLÍTICAS*

Cristopher BALLINAS VALDÉS**

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El estudio político de la burocracia.* III. *Modelando el conflicto político.* IV. *Observaciones finales: hacia un análisis político de la adopción de políticas.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Los modelos explicativos son creados bajo el supuesto de que pueden aplicarse sin importar el tiempo y el espacio. Esta idea ha prevalecido en el debate de los problemas clásicos sobre el desarrollo de los países. Con base en esta premisa, se ha concretado una aparente aceptación sobre cierto tipo de instituciones y prácticas comúnmente aceptadas como sintomáticas de la “gobernanza democrática” que, de aplicarse de manera correcta, tienen una contribución positiva en el desarrollo. Esta idea ha sido dominante en el debate sobre la democracia y gobernanza; además, se ha vuelto el tema central entre académicos y hacedores de política en las últimas décadas. El argumento no sólo ha sido dominante, sino que incluso llevó a pensar que políticas e instituciones podrían extenderse universalmente y tener los mismos efectos, sin importar su contexto. Sin embargo, instituciones y políticas con orienta-

* Este texto fue preparado para su publicación en este volumen. Agradezco la amabilidad del doctor Horacio Vives, quien me llamó la atención sobre la calidad del texto. Agradezco también la gentileza del autor, al permitir la publicación de este estudio en el tercer volumen de nuestras *Antologías...* (nota del editor).

** Le agradezco a la licenciada Cecilia Annette Ramírez Valenzuela por su ayuda en la elaboración del presente artículo.

ciones similares en diferentes contextos han tenido resultados diversos y hasta opuestos, con consecuencias y efectos secundarios que no fueron claramente previstos. Más aún, después de algunas décadas de liberalización, democratización e implementación de la nueva administración pública, los países en desarrollo que incorporaron estas políticas e instituciones no han logrado alcanzar niveles óptimos de desarrollo y el desempeño de los gobiernos ha sido menos que aceptable.

En estos casos, las justificaciones más frecuentes son si el establecimiento de las políticas no ha sido la correcta, o no ha sido al ritmo adecuado o ha faltado incluir una serie de elementos que se desconocían al momento de iniciar su funcionamiento. Sin embargo, en los análisis sobre la fallida implementación de políticas ha faltado comprender la naturaleza y la forma que se dan en las interacciones entre los diversos actores involucrados. De hecho, este análisis se ha dejado de lado a un predominante estudio en el cual las instituciones moldean los incentivos de los actores políticos, por lo que no sólo hay que entender de manera aislada los incentivos de los actores políticos, sino los contextos en los cuales interactúan, y justo el motivo principal de la ciencia política es entender las interacciones sociales que son mediadas por el poder político. En ese sentido, el presente capítulo desarrolla una aproximación analítica que permite modelar las interacciones entre grupos de actores políticos en el diseño de políticas. Para entender estas interacciones, es necesario entender a los actores, por medio de sus motivaciones y los recursos que afectan dichas interacciones.

Sólo tomando en cuenta estos elementos, podemos ofrecer mejores explicaciones de por qué las políticas no son el resultado de un simple diseño técnico y meticuloso, sino de una interacción pluralista entre fuerzas políticas y burocráticas. El objetivo del presente capítulo es ilustrar cuáles son algunas de las diversas metodologías que existen para localizar y representar a los actores dentro de organizaciones complejas como lo son las burocracias, y proponer un modelo que facilite una guía metodológica para la explicación de los resultados de política a partir de la lucha política y la participación de actores relevantes como los políticos mismos y los burócratas, donde los segundos cobran relevancia al estar encargados de implementar y además cuentan con facultades potenciales de alinear los resultados a sus preferencias.

El modelo logra explicar que el resultado de políticas es más el reflejo de estas interacciones que de un diseño técnico orientado a cumplir los objetivos que buscan las políticas en el qué hacer público. Puntualmente, se ofrece un modelo explicativo que permite modelar resultados de políticas

en diversos grupos en conflicto, lo que puede devenir en diversos resultados de política.¹ El modelo resulta particularmente útil para poder explicar la implementación de políticas en sociedades en cambio, donde los actores se ven afectados por cambios en reformas institucionales y, además, ven reducidos o amenazados sus espacios políticos.² El presente capítulo destaca la necesidad de proveer un correcto análisis que sitúe a los burócratas como actores políticos y demuestre cómo la interacción con otros actores políticos influye en la selección y los resultados de política.

Para cumplir con lo anterior, el capítulo se divide en tres secciones: en la primera, se presentan algunos acercamientos del estudio político de la burocracia. La segunda parte contiene el desarrollo de una propuesta para modelar y explicar el conflicto entre actores políticos. Este modelo es innovador debido a que utiliza el conflicto como unidad analítica para defender diferentes resultados de política, más allá que las simples características de las alternativas de política. Por último, en la tercera sección se presenta un resumen del vacío analítico en la explicación de los diferentes resultados de política y cómo el modelo desarrollado ofrece una explicación más completa y dinámica.

II. EL ESTUDIO POLÍTICO DE LA BUROCRACIA

La administración pública es inherente al Estado capitalista moderno. La administración nace ante la necesidad de gestionar las crecientes responsabilidades del aparato gubernamental, pero, sobre todo, para mediar la relación entre lo público y lo privado que trajo consigo el Estado capitalista. Sin embargo, el análisis político de la burocracia es uno de los terrenos menos prolíficos dentro de la ciencia política. Su estudio se ha visto como objeto central de la disciplina de la administración pública, por lo que no podía ser motivo, ni considerarse digno de estudio de la ciencia política, que no sólo olvidó, sino negó sistemáticamente el estudio de la burocracia.

A menudo, la literatura académica olvida a los burócratas, ya que no participan en un sentido formal en la toma de decisiones, sino sólo en la parte de la instrumentación. El papel de la burocracia ha sido reducido a uno puramente técnico, que implementa políticas conforme a las preferencias de los políticos. Ese desdén hizo que la administración pública y la cien-

¹ Salvo donde se indique, entendemos resultados de política como *policy outcome*.

² El capítulo no desarrolla los efectos de las instituciones en moldear los incentivos de los actores políticos. Para ello véase Ballinas (2011).

cia política crecieran como vertientes bifurcadas en el estudio de las ciencias sociales (Moe, 1984).

Debido a su situación en el ámbito de la ciencia política, son escasos los estudios que pongan de manifiesto el efecto del conflicto entre políticos y burócratas respecto a los resultados de política; donde los segundos tienden a ser representados como los hijos pródigos o la raíz de todos los males. Cuando se hace referencia a la burocracia en el diseño institucional, sólo se tiene por objeto repetir la idea de la receptividad burocrática hacia los diseñadores; así es como se caracteriza a los burócratas, como seguidores de los mandatos de los políticos.

La literatura política olvidó que la burocracia es un grupo político que concentra gran poder debido a su experiencia técnica y la posición estratégica que ocupa dentro de la jerarquía. En ocasiones, los burócratas hacen mucho más que sólo implementar políticas o actuar dentro del diseño institucional seleccionado. Ellos están involucrados en muchos aspectos importantes de la selección de los diversos detalles del diseño institucional, como los estatutos y el alcance de algunas facultades. Si es así, no son ellos quienes eligen la política o las instituciones de manera directa, sino que proporcionan la información necesaria para hacerlo; de esta manera pueden distorsionarla para servir a sus propios fines. A pesar de ser responsables de la implementación, los burócratas tienen un cierto grado de libertad para experimentar con diferentes combinaciones de una instrucción.

El comportamiento de los burócratas no es nuevo, pues ya autores como Weber, habían reconocido que no solamente las acciones de los burócratas tenían un impacto en los resultados de las políticas, sino que la burocracia se debía entender como una nueva clase social con alto poder en el Estado capitalista; más aún, no podía entenderse este último sin ella. Sin embargo, Weber reconocería esto desde la sociología y no desde la ciencia política, pues esta última no creía que debía distraerse con elementos que eran propios de las disciplinas administrativas, por lo que durante el siglo XX no abundarían las investigaciones políticas de la burocracia.

Dentro de las pocas investigaciones del poder de la burocracia en el siglo pasado destacan los estudios de Niskanen (1971) acerca de los incentivos perversos de la burocracia. Los hallazgos de estas investigaciones fueron muy influyentes y dieron forma al estudio académico de la burocracia. La investigación de Niskanen era simple: él pensaba que la conducta de los burócratas podría modelarse de la misma forma que los actores al interior de las empresas privadas. El autor afirmaba que, al igual que sus contrapartes del sector privado, los burócratas utilizan su monopolio sobre la informa-

ción del costo de los suministros para maximizar los presupuestos en lugar de las ganancias.

Con base en estos hallazgos, una breve e incipiente literatura, proveniente, principalmente, del interés político de las instituciones y las organizaciones, comenzó a reconocer que los burócratas podrían actuar de manera estratégica para alterar los resultados políticos. Estas investigaciones destacaron que la burocracia funciona como una espada de doble filo, donde no solamente se cuenta con técnicas para desempeñar las labores complejas de la administración del Estado capitalista, sino que, a su vez, esa misma especialidad técnica le permite manipular la información con lo que puede actuar en contra de las decisiones de los políticos (véase Peters, 1981 y 1989; Rourke, 1984) y favorecer su propia agenda, a expensas de aquello que consideren inadecuado.

Estudios posteriores mostraron los efectos del comportamiento de los burócratas respecto a las políticas. Por ejemplo, Tsebelis argumentó que la ausencia de una homogeneidad ideológica en las coaliciones oficialistas afecta su capacidad para controlar los resultados y cambios políticos (Tsebelis, 1999 y 2002). Otros, como Bawn (1999), han probado que los cambios en la composición del gobierno resultaban en diferentes niveles de gasto a lo largo de las agencias y departamentos gubernamentales, y en una discontinuidad en las políticas públicas (véase, además, Bawn, 1995). Por ejemplo, los trabajos más influyentes en el tema sugieren que las coaliciones gobernantes podrían utilizar, de alguna forma u otra, procedimientos administrativos para obligar a una agencia gubernamental a seguir el programa de dicha coalición. Según este argumento, las luchas políticas ocurren cuando los políticos determinan los métodos y procesos de tal manera que no pueden garantizar algún tipo de resultado para una política dada (véase Bawn, 1995; Epstein y O'Halloran, 1999; Fiorina, 1986; Macey, 1992; McCubbins, 1991; McCubbins *et al.*, 1987 y 1989).

En el mismo sentido, Carpenter (2001) afirmó que el surgimiento del Estado regulador ha entregado una autonomía sustancial a muchas burocracias al decidir cómo implementar la legislación. Los regulócratas o burócratas a cargo de las políticas regulatorias, se han convertido en actores clave durante el inicio y ejecución de una gran cantidad de legislación.³ En el estudio de la burocracia, el concepto de autonomía se utiliza con frecuencia;

³ Por lo general, las políticas regulatorias son el resultado de la intervención política y burocrática. Al contrario, la política fiscal, en general, se determina por agentes electos (gobiernos y órganos legislativos). Las decisiones políticas no sólo se refieren a proyectos de ley o leyes, sino además a estatutos que corresponden a la esfera de la burocracia: los políticos deciden “qué”, los burócratas “cómo”.

sin embargo, su uso extensivo no lo hace un concepto unificado. Han sido muchos los análisis y mediciones de esta conceptualización, con una clara superposición entre los conceptos y las clasificaciones de la autonomía, por momento se hace como sinónimo de tecnocracia, de independencia del poder o para referirlo como un grupo político.

Los estudios difieren en cuanto a qué variables considerar y cómo medir la autonomía burocrática. A menudo, se caracteriza a la autonomía como una variable dependiente que cambia de manera significativa según diversas teorías. La autonomía suele referirse en el sentido Laswelleano de la administración pública, donde se creía que el uso de la técnica dotaba a los administradores de la autonomía necesaria para prescindir o esquivar los vaivenes políticos y con ello poder tomar la mejor decisión al margen de los intereses de los grupos políticos. Esta escuela de pensamiento usa una distinción conceptual entre dos tipos de autonomía, esto es, como discreción y como nivel de independencia con relación a un grupo de poder, o con independencia de instituciones netamente políticas, como el congreso o el parlamento, e incluso, el titular del ejecutivo. El primero se refiere a la inexistencia de limitaciones sobre el uso real de las competencias normativas de la agencia, como restricciones financieras, jurídicas y operativas; mientras el segundo se relaciona con el estatus jurídico-estructural.

Esto también está vinculado claramente en la literatura sobre la teoría de la delegación y discrecionalidad, la cual presenta una preocupación sobre el control político que ciertos agentes pueden ejercer sobre otros. De hecho, el modelo de principal / agente, derivado de esta literatura, surgió para analizar las formas en que los políticos ejercen su autoridad ante los administradores. Este enfoque, desarrollado principalmente por investigadores estadounidenses, coincide con la evolución y la expansión del modelo del principal / agente. El modelo se creó particularmente para explicar la relación involucrada cuando un “principal” delega una tarea a un solo “agente” a través de contratos explícitos o implícitos (véase, por ejemplo, Laffont y Martimort, 2002). En resumen, el modelo refleja la interacción de dos actores en la creación de un bien o servicio y permite observar las estrategias que seguirán al interactuar, con el fin de cumplir una tarea colectiva.

La literatura sobre la delegación se fundamenta en supuestos ampliamente divergentes acerca de la relación entre principal y agente y la fuente de las decisiones de los agentes; por consiguiente, el enfoque se ha centrado en dos asuntos distintos. Por un lado, analiza el momento en que ocurre la delegación y por el otro, examina el comportamiento de los agentes una vez ocurrida tal delegación. La teoría del principal / agente ofrece descripciones apropiadas al analista y conceptos predefinidos para poder analizar

la creación de las agencias autónomas (Thatcher y Stone Sweet, 2003). En otras palabras, el modelo del principal / agente es la síntesis y la sistematización de un marco que refleja una relación causal y las consecuencias de un evento social deliberado.⁴

Bajo este enfoque, el control aparece como un opuesto de la autonomía, y se relaciona con el mecanismo utilizado por los políticos y gobiernos para influir o limitar las decisiones y acciones de los administradores, que pueden ser tan variados como sofisticados. Esto muestra que la autonomía tiene múltiples dimensiones y no se define necesariamente por el estatus formal o jurídico de los agentes (Peters, 1998; Peters y Pierre, 2001), con lo que la autonomía puede variar independientemente de su situación jurídica (Pollitt y Bouckaert, 2004). En consecuencia, podemos encontrar distintos grados de interacción no necesariamente sujetos a normativas, sino a cómo se construyen los incentivos y cómo se responde a ellos. Además, cada agente político tendrá diversas preferencias políticas sobre el grado de autonomía de sus subordinados, tomando en cuenta los costos del monitoreo o los “costos de agencia” a aquellos derivados de otorgar grados de libertad en la acción de los administradores.

Aunque este modelo es ilustrativo, también es limitado. El gobierno no es el típico principal y la burocracia no es un agente convencional. El modelo del principal / agente fue creado originalmente para analizar contratos privados a corto plazo, como en el intercambio de bienes, o a largo plazo, para dar servicios y no para la entrega de servicios públicos o “bienes” abstractos como regulación o tributación. Esto se basa en un supuesto generalizado, pero poco acertado, de que los políticos son los encargados del diseño y los administradores son los hacedores de la voluntad de los políticos, los que parecen encarnar la voluntad popular. Asimismo, se percibe a los “políticos” como actores que pueden hacer valer sus preferencias a través de su acceso ilimitado a recursos, tales como presupuestos, personal, información,

⁴ Para revisar los distintos enfoques que existen para el análisis de la autonomía de las organizaciones pública, debe referirse a cuatro estudios nodales. En primer lugar, extrae la noción de independencia formal de Gilardi (2002, 2003, 2004), que divide la autonomía en cinco dimensiones básicas: estatus jurídico, relación con el gobierno y el Congreso, autonomía financiera y organizacional, dotación de personal y competencias regulatorias. En segundo, recoge el trabajo de Christensen (1999), que establece diferentes dimensiones de autonomía como una compensación entre control e independencia. El análisis de Verhoest *et al.* (2004) que desarrolla un estudio empírico de distintas dimensiones de la autonomía —a saber, administrativa, normativa, estructural, financiera, jurídica e intervencionista— y también proporciona una excelente clasificación de la autonomía. Por último, la obra de Huber y Shipan (2002) destaca la manera en la que los estatutos y reglamentos ayudan a ampliar o limitar dichas dimensiones.

entre otros, y a los “administradores” como meros obedecedores que se limitan a aplicar su conocimiento técnico. En resumen, este enfoque afirma que los políticos diseñan y deciden sobre las políticas, mientras que los burócratas implementan las ideas de los primeros sin alterarlas o prever algún tipo de beneficio.

Con este modelo, los investigadores se han centrado en dos puntos: el origen y la legitimidad de la delegación, y en los límites de la misma. Existe un interés en determinar las fuentes legítimas de la delegación, a fin de que también puedan establecerse controles políticos e instituciones para la rendición de cuentas. Un segundo enfoque asegura implícitamente que los políticos, así como los presidentes, son actores omnipotentes, capaces de comandar todas las piezas del tablero de ajedrez político con el objeto de hacer avanzar una agenda modernizadora. Ambas escuelas perciben de manera tácita a los presidentes y los políticos como quienes pueden implementar su voluntad con éxito. Este argumento ha sido motivo de gran controversia, pues implica asumir que la burocracia está subordinada al control político debido a que su obediencia “está en los supuestos democráticos”.

En ese sentido, algunos autores argumentan que la agenda de investigación debería pasar de analizar si hay o no control político sobre la burocracia, a analizar los factores determinantes para que haya un control político efectivo de los políticos sobre los burócratas (Huber y Shipan, 2002; Shepsle y Weingast, 1984; Wood y Waterman, 1991). De ahí que sea de principal interés analizar correctamente cómo las interacciones entre estos grupos afectan los resultados de política. Aquí trascendemos las fallas en la teoría de la delegación y enfoque centrados en el papel de los políticos o presidentes en el diseño de políticas para proveer un marco analítico que permita dar explicación sobre el diseño ineficiente de política. Más claramente, este capítulo revela un vacío en la literatura existente que no logra explicar por qué si los presidentes y políticos son figuras relevantes, con acceso a diversos recursos y atribuciones, rara vez logran materializar sus deseos de política de la manera en que ellos lo pensaron.

Algunos autores ya habían notado esta disyuntiva: por ejemplo, en el proceso de reforma del gobierno de los Estados Unidos de América, durante el gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt, el Congreso tuvo que aceptar la intervención de otros poderes del Estado para aprobar su exhaustiva intervención pública (del Congreso y de la Corte Suprema) en el proceso de toma de decisiones, cuando la idea original era integrar estas funciones reguladoras en la jerarquía ministerial (véase Carpenter, 2001; Macey 1992; Majone, 1996a; Shapiro, 1988). El ejemplo demuestra clara-

mente que, incluso en un país con una fuerte presencia legislativa y presidencial, las políticas resultan de una lucha entre los distintos actores involucrados. Por ello, Moe (1989a, 1989b, 1990a, 1990b) y Moe y Wilson (1994) decidieron realizar estudios donde mostraban que las políticas son el resultado de la lucha y la negociación entre el ejecutivo y el Congreso; donde los burócratas desempeñan un papel crucial, ya que cuentan con instrumentos poderosos para influir en las políticas, a partir del control que ejercen en las herramientas administrativas.

Si bien, este argumento resultaba cierto para los Estados Unidos de América, el fenómeno de influencia burocrática en la política se aprecia de manera más clara en países con marcos institucionales débiles y sistemas políticos y económicos inestables, o bien, en aquéllos que atraviesan transformaciones y reformas profundas. En estos países, la forma de las políticas también se ve afectada por la corrupción o los intereses de partidos, pues se asumen como una manera de extraer rentas en un entorno a la alta incertidumbre. En algunos casos, institucionalizar la incertidumbre fue la solución a los conflictos relacionados con el clientelismo, que se encuentran presentes en todos los países del mundo (Geddes, 1991 y 1994). Por ejemplo, la preexistencia de instituciones autoritarias y clientelares crearon un escenario propicio para la implementación de políticas de alcance limitado. En toda su extensión, estas políticas otorgaban muchos beneficios a pocas personas, pues respondían a propósitos e intereses de quienes las creaban y no a quienes debieran responder; siendo más un resultado de las luchas políticas que de un diseño técnico deliberado.

Debido a esto, las decisiones de política no pueden analizarse adecuadamente mediante un enfoque que no considere la capacidad y discreción de los burócratas involucrados en el proceso de creación. Los burócratas tienen poderosos incentivos para influir las políticas de manera administrativa. En consecuencia, no sorprende encontrar diferentes tipos de marcos institucionales con distintos diseños organizacionales en entornos con una burocracia políticamente activa. Los administradores y los burócratas son actores políticos: tienen la capacidad de modificar las políticas dispuestas por el poder legislativo; por lo tanto, las estructuras burocráticas deben considerarse como estructuras políticas. Al mismo tiempo, la autonomía burocrática no puede analizarse al margen de las características institucionales del sistema político y la característica organizacional de las agencias que la experimentan. Es imposible separar a las burocracias de la política. Los burócratas de las agencias autónomas son poderosos agentes negociadores en cuanto a la acción política y el diseño procedimental. En algunos aspectos, los burócratas pueden hacer que modifiquen procedimientos o el propio dise-

ño institucional sea costoso para los políticos; aunque en otros casos puede ocurrir lo contrario.⁵

Por ello, aquí se presenta una aproximación para entender los resultados de política como un proceso complejo de interacción entre agentes políticos, que desempeñan diversos roles y buscan alcanzar objetivos divergentes, incluyendo su propia ganancia privada. Por esta razón, las políticas, y otro tipo de acciones gubernamentales, se analizan como el resultado de luchas políticas o como una serie de acuerdos políticos inter-temporales influenciados por instituciones políticas que facilitan u obstaculizan tales acuerdos. No pretendo sugerir que los actores políticos no consideran la eficiencia o la efectividad de las políticas como algo importante, sino que esto no constituye su preocupación principal cuando tratan de maximizar sus ganancias políticas, como demostraré más adelante (véase Fesler y Kettl, 1991).

En este sentido, derivado de las luchas políticas, las políticas pueden resultar en acciones fragmentadas, duplicación de funciones administrativas y superposición de jurisdicciones. El conflicto político es un elemento importante para comprender el proceso de diseño o selección de políticas. Por ello, resulta útil entender las políticas como el resultado de una lucha entre buscadores de rentas y beneficios o grupos que intentan garantizar ganancias privadas a través de las instituciones gubernamentales. Mientras algunos grupos intentan expandir su autoridad, otros intentarán limitarla. La siguiente sección analiza el argumento anterior, desarrollando un marco explicativo sobre cómo las distintas preferencias e interacciones entre distintos actores podrían resultar en diferentes resultados de políticas.

III. MODELANDO EL CONFLICTO POLÍTICO

Como se revisó en la sección anterior, los resultados de políticas y las decisiones gubernamentales pueden considerarse como un juego entre determinados grupos de interés. Cada uno de ellos se organiza con el afán de obtener ganancias a través de la instrumentación de diversas acciones por medio de instituciones gubernamentales. El reto para los investigadores radica en cómo hacer operativa y esquemática esta interacción. Para ellos es importante echar mano de diferentes herramientas con las que cuentan las ciencias sociales.⁶

⁵ En este sentido, las conclusiones de Lewis (2003) son esclarecedoras, pero al mismo tiempo, demuestran los defectos de trabajos similares anteriores.

⁶ A la luz de lo anterior, el modelo es similar a otros esfuerzos formales que demuestran la imposibilidad de acuerdos administrativos neutrales, como el de Hammond y Knott

Aquí utilizamos una amalgama de herramientas de análisis político e institucional, elección racional y teoría de juegos. Si bien, estas herramientas simplifican el comportamiento humano, los modelos de elección racional y teoría de juegos, conjugados con el análisis político e institucional, han probado ser un instrumento poderoso para ofrecer mejores retratos de diversos aspectos del comportamiento político. Estos modelos, obligan al analista a pensar sistemáticamente en las elecciones colectivas y en las acciones disponibles para los “jugadores” en las diversas etapas del “juego”, según objetivos predeterminados.

Por simplicidad, hemos creado dos grupos en conflicto a los que llamaremos “políticos” por un lado y “administradores” o “burócratas”, por el otro. En primer lugar, desde una perspectiva heurística, se decide restringir el número de actores a dos, ya que facilita el entendimiento del modelo. En segundo lugar, y desde una perspectiva más inductiva, observar a dos grupos ayuda a reflejar de mejor manera el conflicto entre políticos (ya sean aquellos en el Poder Legislativo o en la cúpula del Ejecutivo) y los administradores (también conocidos como tecnócratas). Esto resulta particularmente útil para modelar el diseño de políticas y las acciones de gobierno en países en cambio como lo es América Latina, donde presidentes y burócratas han sido los principales actores en la formación de las decisiones políticas (ver Naim, 1995).

En este caso, se asume que ambos grupos de actores (burócratas y políticos) tienen motivaciones políticas. El hecho de involucrarse en el proceso de la creación y modificación de política puede tener orígenes variados: desde obtener rentas personales, potenciar ciertos objetivos de gobierno o de política, dirigir decisiones de una arena de política de mercado de acuerdo con ciertos preceptos en los cuales se cree, obtener más autoridad sobre las decisiones tomadas o al menos, hasta influir en la toma de las decisiones clave o cuando crean que sus intereses podrían verse afectados. Estas motivaciones no se discuten individualmente, ya que se asume que cada una es de tipo política, pues les permitirá maximizar su poder e influencia sobre la toma de decisiones, es decir, que involucra relaciones de poder.

Otro supuesto importante es la idea de que los políticos y administradores pueden tener motivaciones e incentivos diferentes y, en algunos casos, hasta opuestos; es decir, conflicto en las preferencias de los de un grupo y los de otro. Dicho supuesto es particularmente cierto en entornos inciertos, donde se busca mantener u obtener mayor poder. El poder relativo deriva-

(1996). Para ver una aplicación e modelos similares en la definición del nivel de autonomía de organizaciones gubernamentales ver también Ballinas (2011).

do de su posición estratégica e institucionalizada en el proceso de diseño los hará actuar de manera distinta, y, en consecuencia, reaccionar de diferentes formas respecto a los proyectos de política. Su fortaleza relativa les entrega la capacidad para incentivar, modificar o bloquear proyectos de política que podrían producir resultados inesperados o contrarios a los deseos de cada actor o jugador.

Una serie de supuestos complementan este marco. Describiré simplificada y brevemente el proceso de toma de decisión sobre una política en contexto de actores en conflicto. En este punto, no nos interesa la legitimidad o alcance de la política. Lo que asumimos es que cada actor negocia con un tipo de política que mejor refleja su preferencia sobre cierto tema o problemática. En este punto, no incluiremos cómo las instituciones, dentro de las cuales interactúan estos actores, afectan sus incentivos.

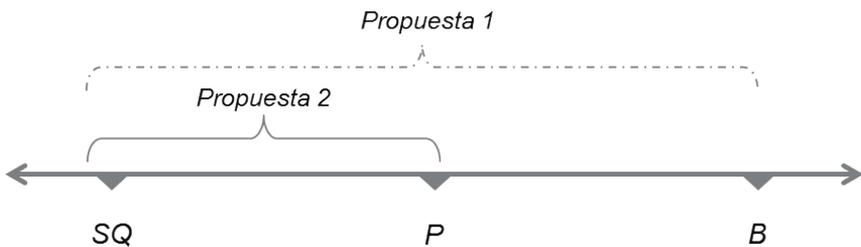
Así, en este modelo, los políticos y burócratas intentan utilizar las políticas para obtener o mantener algún grado de control decisiones en ciertos temas o carteras. Los actores deben convenir en un punto o grado de autonomía para cada agencia, especialmente cuando se crea una nueva. Ellos intentarán maximizar su conformidad con sus preferencias y su interacción ocurrirá bajo algunas normas predeterminadas que, incluso, el mismo sistema político o institucional delimita. Cada actor actuará de manera estratégica para promover sus objetivos, ya que depende de su participación en cada fase del proceso de creación. Sus preferencias podrían cambiar conforme a las respuestas de los burócratas en algún dominio económico y/o político en particular. El grado de control también puede relacionarse con el proceso de aprendizaje del diseño organizacional. Los actores aprenden de experiencias pasadas, reorganizan sus recursos y reconsideran sus acciones, todo para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos, bajo nuevas circunstancias y frente a nueva información.

El éxito o fracaso de adoptar una determinada política para un determinado grupo político depende fundamentalmente de la estrategia seguida, así como de las reglas o instituciones que rijan esa arena de política. En esta propuesta de modelo, representamos a los políticos como aquellos que se anticipan y proponen una línea de acción, que posteriormente será revisada por los burócratas. De inicio, esta propuesta ya es costosa para los políticos, pues incurren en el uso de recursos de tiempo, el riesgo político de fracaso al completar la creación, etcétera. Por ello, desearán obtener como resultado de una negociación con los burócratas su propuesta inicial. Los burócratas, por otra parte, tienen la oportunidad de aceptar o modificar las propuestas de los políticos, justo aquí son modelados como burócratas rebeldes.

Este supuesto ilustra un incipiente conflicto entre ambos bandos, lo cual lleva a modelar la elección de políticas como un juego no cooperativo. En términos de teoría de juegos, un individuo se comporta de manera no cooperativa cuando busca obtener ganancias diferenciadas no compartidas por todos los individuos que participan en el juego. Esto podría producir una lucha entre los buscadores de rentas o beneficios. En el largo plazo, esto derivará en un juego de suma negativa o, en el mejor de los casos, uno de suma cero. Esto ocurre cuando las pérdidas totales son mayores o iguales a las ganancias totales. Los políticos preferirán algún tipo de política donde puedan contar con un grado de efectividad de acuerdo con sus preferencias políticas, y mantener un cierto grado de control sobre ella. En cambio, los Burócratas preferirán alguna combinación que les otorgue un grado de control o se acerque a sus preferencias de política.

Para mostrar lo anterior, hemos modelado esto en la siguiente figura 1 a través de un *continuum* que por su simplicidad analítica nos permite imaginar dos propuestas de política, ilustradas como un punto sobre una línea. Ambas propuestas se alejan de un límite ubicado a la izquierda en el punto denominado SQ, que representa el *statu quo*. Téngase en cuenta que este modelo no ofrece diferencia entre si la política se ubica al límite derecho o al límite izquierdo, ya que es meramente ilustrativo. La propuesta uno tiene un límite derecho en “P”, que representa la preferencia de los políticos; mientras que la propuesta dos tiene un límite derecho en el punto “B”, representando la preferencia de los burócratas.

Figura 1
PREFERENCIAS DE POLÍTICA EN UN *CONTINUUM*



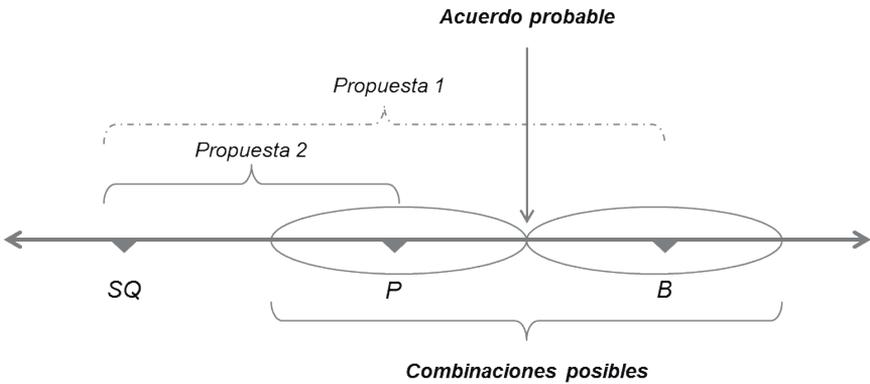
El *statu quo* siempre proporciona el punto inicial de referencia. Debe destacarse que algunos actores pueden considerar que estarían mejor si se preserva esta situación. De otra forma, iniciarán una acción para modi-

ficarlo y aproximar el nivel de autonomía al de su preferencia. Desde el punto de vista de los políticos, la segunda mejor opción podría ser adoptar una versión modificada, en lugar de no tener ninguna en absoluto. Esto proporciona la idea básica que explica por qué ambos grupos de actores deciden negociar unos con otros. Al mismo tiempo, la capacidad de los jugadores de presionar sus preferencias está condicionada y además se deriva de la estructura institucional vigente en cada arena de política. A medida que aumenta el conflicto entre los actores, disminuye la probabilidad de alcanzar un acuerdo cercano a los puntos ideales de ambos. Si llegase a existir una gran diferencia entre los puntos ideales de ambos jugadores, podría suscitarse una nueva cadena de negociaciones. En contraste, si la diferencia entre el punto ideal es menor, aumenta la probabilidad de que fuerzas centrípetas empujen a los actores hacia adentro con el objeto de alcanzar un acuerdo.

En la figura 2 se ilustra lo anterior. Allí se presenta una idea sobre la manera en que políticos y burócratas podrían interactuar para decidir respecto a la orientación de una política. Antes de proseguir con una versión extendida de este conflicto, es necesario resumir una serie de elementos. En primer lugar, las preferencias de los actores proporcionan una visión significativa acerca de su punto óptimo. Cuando los actores involucrados en el proceso de creación tienen las mismas preferencias o puntos ideales sobre la autonomía de la agencia, la probabilidad de obtener la preferencia de estructura de agencia más deseable es cercana a uno. A medida que divergen los puntos ideales, se acerca más a cero.

Los políticos enfrentarán muchas dificultades cuando su opción preferida no sea la misma —o no se acerque lo suficiente— que la preferencia de los burócratas. Para ilustrar lo anterior, como indica la figura 2, asumimos que todos los acuerdos posibles se encuentran en los puntos en los que convergen ambas zonas de negociaciones. En segundo lugar y para fines explicativos, también se asume que el resultado es un acuerdo. La figura 2 sugiere que el área del óvalo a la izquierda de “P” representaría quizás una posición de apertura, pero mejor de la que se espera. En cuanto al óvalo para “B”, el área a la derecha del óvalo que se extienda más allá de la barra para “B” sería un punto que excede el objetivo esperado. Este diagrama sugiere que existe un punto de encuentro, pero virtualmente ninguna superposición entre sus puntos de negociación. Éste podría no ser el caso; “B” podría aceptar un punto inferior al que requiere “P” de manera absoluta. Por el contrario, “P” podría aceptar un nivel superior al que requiere “B” de manera absoluta.

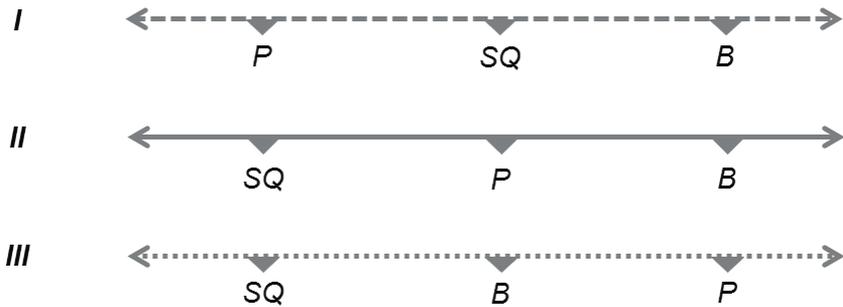
Figura 2
 ZONA DE NEGOCIACIÓN



Si suponemos que la utilidad normativa de los políticos disminuye de manera lineal a medida que la política se aleja de su resultado preferido, entonces la ganancia política de adoptar otra propuesta distinta disminuye al igual que la distancia entre el punto ideal de los burócratas y el de los políticos. Si se da el caso en que ambos actores sólo tienen un pequeño grado de desacuerdo, y además sus puntos ideales se acercan, entonces los beneficios y los costos podrían “dividirse” entre ambos. Sin embargo, esto no necesariamente será posible cuando el conflicto sea mayor, debido a que los puntos ideales de ambos actores se encuentran alejados.

Otra situación importante a considerar es cuando los políticos desean una política alejada hacia la izquierda del *statu quo*. Esta situación podría ayudarnos a explicar por qué, en algunas situaciones, aunque para ambos actores están de acuerdo en alejarse del *status quo*, no lo hacen hacia la misma dirección. Lo anterior se ilustra en la figura 3, es una situación extrema que podemos llamarla *trébuchet* o “Mexican standoff”, porque está en juego un punto completo (victoria contra derrota); es decir, una situación de todo o nada. La figura también muestra otras situaciones o combinaciones posibles en donde la interacción entre las preferencias de los actores involucrados lleva a resultados completamente distintos.

Figura 3
DIFERENTES INTERACCIONES Y RESULTADOS

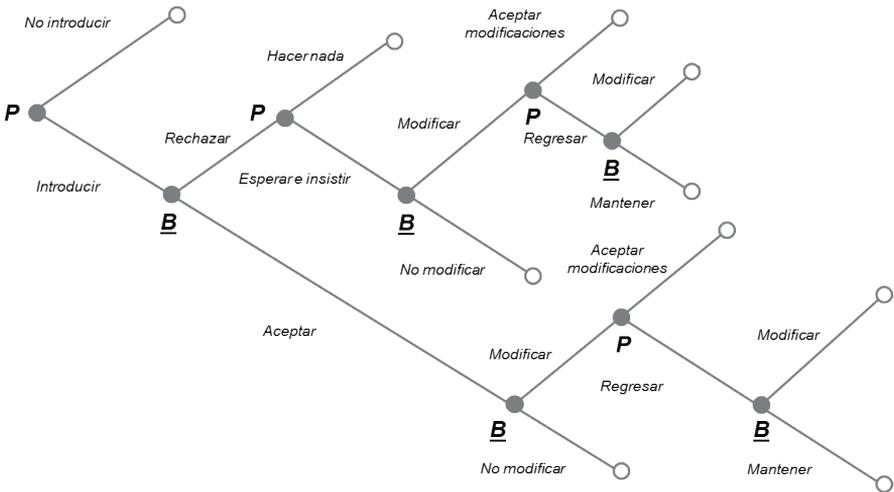


En este caso, los políticos o los burócratas ordenarán sus preferencias de tal forma que forzarán una victoria o podrían optar por mantener el *statu quo*. Esta posición extrema considera cualquier otro punto de la continuidad como subóptimo. Otra explicación sería que los costos para ambos grupos de actores son mayores que los beneficios, por lo que el *statu quo* si bien no es óptimo, al menos es menos costoso. Bajo estas circunstancias, la política adoptada surgirá del poder relativo de los actores. La representación espacial de las preferencias y las interacciones de los actores ilustra por qué varían los resultados y decisiones de política, independientemente del contenido, características o bondades de ésta. En consecuencia, las políticas o decisiones gubernamentales provienen en verdad de las negociaciones entre los involucrados, ya que éstos podrían tener preferencias distintas y buscarán acercar el resultado de política hacia su punto ideal. El modelo anterior ayuda a explicar el papel de las luchas políticas en las decisiones de política, y por qué éstas distan de ser eficientes y eficaces, ya que son principalmente el resultado de una interacción política y no exclusivamente técnica.

Finalmente, la figura 4 nos muestra una versión extendida de una interacción entre políticos y burócratas sobre la decisión de una alternativa de política. Los árboles o versiones extendidas de los juegos, muestran las diferentes combinaciones, alternativas y estrategias que puede “jugar” un actor político de acuerdo a las acciones que lleva a cabo su interlocutor o adversario. Es decir, cuando las acciones de uno dependen de las acciones previas del otro, por lo que se utiliza para acciones simultaneas. Dado que las figuras anteriores ilustran diversas posiciones de los actores involucrados en la negociación, estas se pueden tomar como posibles acuerdos unidimen-

sionales. Por ello, es importante contar con otras expresiones gráficas que ilustren las posibles acciones y reacciones.

Figura 4
 MÚLTIPLES INTERACCIONES



En resumen, la figura 4 muestra toda la posible sucesión de acciones ante la introducción de una propuesta de política. Este caso ilustra cuando los políticos (P) proponen una alternativa de política y los burócratas (B), como si fueran un grupo revisor de la alternativa propuesta, reacciona ante esta de diversas maneras. Una vez hecho esto, los políticos pueden reaccionar de diferentes maneras, por lo que se da una ramificación y sucesión de acciones.

En este juego simple de interacciones existen diez posibles resultados —marcados en círculos blancos—, dependiendo de las interacciones entre estos dos actores. Lo anterior ilustra que, tanto en negociaciones de alternativa de política como en negociaciones de diversas acciones políticas, los posibles resultados son diversos, e incluso en esas situaciones donde los actores políticos tienen una preferencia determinada, esta se puede ver afectada por las interacciones con sus adversarios políticos. A partir de este enfoque, el modelo ayuda explicar claramente porqué los resultados de política no son el producto de decisiones y procesos técnicos, sino de un complicado proceso de interdependencia e interacción política.

IV. OBSERVACIONES FINALES: HACIA UN ANÁLISIS POLÍTICO DE LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS

Con frecuencia, las políticas suelen pensarse como resultados de procesos técnicos y meticulosos, y no como resultado de pugnas políticas. Esta concepción parte de asumir que las políticas se centran en discusiones técnicas y no políticas, pues se entiende de forma limitada que la política sólo se da en otros terrenos (como las elecciones, el legislativo) pero no en la administración pública. Con base en esta premisa, en el presente capítulo se intentaron cumplir una serie de propósitos con el objetivo de sugerir un cambio de paradigma en el análisis de las políticas.

El objetivo principal fue revelar la dinámica entre los políticos y los burócratas, así como su importancia al momento de crear una política. Este enfoque es propuesta de marco analítico de referencia, el cual permite entender y estudiar cómo la interacción entre los actores (políticos y burócratas) puede conducir a diversos resultados de política.

Seleccioné un modelo que ilustra la manera en que la interacción o el conflicto entre políticos y burócratas respecto a diversas alternativas de política y dada la interacción ante diferentes opciones, los resultados de política también terminan siendo distintos. Posteriormente, esboqué la versión amplificada del juego y sus jugadores a través de un modelo que posiciona estas interacciones en un marco general con mayor dinamismo. El alcance del modelo es relevante en el estudio de las políticas, ya que permite modelar las pugnas políticas para explicar el resultado de una política desde una perspectiva dinámica y orientada al contexto.

Las luchas políticas ameritan una mayor atención para comprender el rol de la política en el diseño de políticas. Al ubicar los motivos y acciones de los actores específicos en el centro de nuestro análisis, se tiene la fortaleza de contextualizar a los actores y las estructuras que limitan su interacción estratégica. En este sentido, el modelo descrito combina dos grandes fortalezas de la ciencia política: el poder explicativo de las interacciones políticas y de los incentivos de los actores políticos. Ambos elementos nos ayudan a explicar los resultados políticos y de política y las instituciones divergentes para la gobernanza de diversos aspectos de control del gobierno.

Si bien, el objetivo principal de este capítulo fue introducir un modelo descriptivo que busca señalar cómo emergen distintos tipos de política, también pretende posicionar la importancia de analizar políticamente el diseño de políticas, resaltando el papel de un actor que se ha negado sistemáticamente: el rol de los burócratas en dicho proceso. El resultado de la negación

es el rechazo hacia los efectos de la pugna política en el resultado de la acción gubernamental; lo cual se traduce en generalizar explicaciones limitadas e ingenuas. Adicionalmente, a través de este enfoque, podemos predecir que cuando existe un conflicto elevado, los resultados de política sólo son soluciones temporales e inestables, debido a que los actores intentarán mover la agencia hacia su opción preferida. Estos juegos pueden extenderse infinitamente y son un reflejo no únicamente de los aspectos multidimensionales de las políticas, sino de su dinamismo. Este modelo sirve como guía para explorar y explicar mejor dicha realidad; no obstante, es necesario impulsar a que los modelos sean constantemente probados de manera empírica.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BALLINAS VALDÉS, Christopher (2011), *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- BAWN, Kathleen (1995), “Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures”, *American Political Science Review*, 89(1).
- BAWN, Kathleen (1999), “Voter Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters and Representation in the Federal Republic of Germany”, *British Journal of Political Science*, 29(3).
- CARPENTER, Daniel (2001), *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928*, Princeton, Princeton University Press.
- CHRISTENSEN, Jørgen Grønnegaard (1999), “Bureaucratic Autonomy as a Political Asset”, documento presentado en el ECPR Joint Workshop, 26-31 de marzo
- EPSTEIN, David y O’HALLORAN, Sharyn (1999), *Delegating Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FESLER, James W. y KETTL, Donald F. (1991), *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, Chatham House Publishers.
- FIORINA, Morris P. (1986), “Legislators Uncertainty, Legislative Control and the Delegation of Legislative Power”, *Journal of Law, Economics and Organizations*, 2.
- GEDDES, Barbara (1991), “A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, *American Political Science Review*, 85(2).
- GEDDES, Barbara (1994), *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Los Ángeles, University of California Press.

- GILARDI, Fabrizio (2002), “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis”, *Journal of European Public Policy*, 9(6).
- GILARDI, Fabrizio (2003), “Spurious and Symbolic Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”, documento presentado en el taller “The Internationalization of Regulatory Reforms”, University of California en Berkeley.
- GILARDI, Fabrizio (2004), “Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation Through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms”, en JORDANA, Jacint y LEVI-FAUR, David (eds.), *The Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- HAMMOND, Thomas H. y KNOTT, Jack H. (1996), “Who Controls the Bureaucracy? Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 12(1).
- HUBER, John D. y SHIPAN, Charles R. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LAFFONT, Jean-Jacques y MARTIMORT, David (2002), *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton, Princeton University Press.
- LEWIS, David E. (2003), *President and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946–1997*, Stanford, Stanford University Press.
- LEWIS, David E. (2004), “The Adverse Consequences of the Politics of Agency Design for Presidential Management in the United States: The Relative Durability of Insulated Agencies”, *British Journal of Political Science*, 34.
- MACEY, Jonathan (1992), “Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies”, *Journal of Law, Economics and Organizations*, 8(1).
- MAJONE, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- MCCUBBINS, Mathew D. (1991), “The Legislative Design of Regulatory Structure”, *American Political Science Review*, 29.
- MCCUBBINS, Mathew D. et al. (1987), “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, *Journal of Law, Economics and Organizations*, 3(2).
- MCCUBBINS, Mathew D. et al. (1989), “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies”, *Virginia Law Review*, 75.
- MOE, Terry M. (1984), “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, 28.

- MOE, Terry M. (1989a), "The Policized Presidency", en CHUBB, John E. y PETERSON, Paul E. (eds.), *The New Dimension in American Politics*, Washington, D. C., The Brooking Institution.
- MOE, Terry M. (1989b), "The Politics of Bureaucratic Structure", en CHUBB, John E. y PETERSON, Paul E. (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, D. C., The Brooking Institution.
- MOE, Terry M. (1990a), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organisations*, 6 (número especial).
- MOE, Terry M. (1990b), "The Politics of Structural Choices: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en WILLIAMSON, Oliver (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, edición ampliada, Nueva York, Oxford University Press.
- MOE, Terry M. y WILSON, Scott A. (1994), "Presidents and the Politics of Structure", *Law and Contemporary Problems*, 57.
- NAIM, Moises (1995), *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, San Francisco, International Center for Economic Growth.
- NISKANEN, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Nueva York, Aldine-Atherton.
- PETERS, B. Guy (1981), "The Problems of Bureaucratic Government", *Journal of Politics*, 43.
- PETERS, B. Guy (1989), *The Politics of Bureaucracy*, Nueva York, Longman.
- PETERS, B. Guy (1998), "Political Institutions, Old and New", en GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.
- PETERS, B. Guy y PIERRE, Jon (eds.) (2001), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reforms*, Londres, Routledge.
- POLLITT, Christopher y BOUCKAERT, G. (2004), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- ROURKE, Francis (1984), *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Boston, Little Brown.
- SHAPIRO, Matthew D. (1988), "The Stabilization of the U.S. Economy: Evidence from the Stock Market", *American Economic Review*, 78(5).
- SHEPSLE, Kenneth A. y WEINGAST, Barry R. (1984), "Political Solutions to Market Problems", *American Political Science Review*, 78(2).
- THATCHER, Mark y STONE SWEET, Alec. (2003), "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", en THATCHER, Mark y STONE SWEET, Alec (eds.), *The Politics of Delegation*, Londres, Frank Cass.

- TSEBELIS, George (1999), “Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis”, *American Political Science Review*, 93(septiembre).
- TSEBELIS, George (2002), “Veto Players and Decision-Making in the EU after Nice: Policy Stability and Judicial/Bureaucratic Discretion”, *Journal of Common Market Studies*, 40(2).
- VERHOEST, Koen *et al.* (2004), “The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review”, *Public Administration and Development*, 24.
- WOOD, B. Dan y WATERMAN, Richard (1991), “The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy”, *American Political Science Review*, 85(3).