

Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura

Claudia Calvin y Jesús Velasco

Las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando tienen razón como cuando están equivocados, son más poderosas que lo que comúnmente se cree.¹

La campaña presidencial de Ronald Reagan en 1980 fue ampliamente difundida por los medios masivos de comunicación. Periodistas y reporteros por igual se vieron fuertemente atraídos (entre muchos otros temas) por el papel que diversos grupos de intelectuales desempeñaron en la conformación del proyecto reaganiano. En el campo económico, señalaron la evidente influencia de los economistas de la teoría enfocada hacia la oferta (*supply-side economics*), así como la de los monetaristas, mientras que en lo tocante a política exterior, destacaba el movimiento neoconservador. Por otra parte, hicieron notar que *think-tanks* como el Centro de Estudios Estratégicos (Center for Strategic and International Studies), el Instituto Estadunidense de Empresas (American Enterprise Institute) y la Fundación Heritage (Heritage Foundation) también habían nutrido al candidato republicano de ideas que posteriormente fueron puestas en práctica durante sus periodos gubernamentales. La prensa, pues, no dejaba de sorprenderse ante el creciente influjo de las ideas en la conformación de las políticas públicas.

Los especialistas en ciencias sociales han investigado este tema en distintas épocas. Sin embargo, el estudio de la manera en que las ideas

Claudia Calvin es candidato a Doctor por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Jesús Velasco es investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

¹ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan, 1936, p. 383.

conforman los resultados y los cambios de las políticas públicas se ha convertido en tema importante del debate contemporáneo de la ciencia política. Como reacción a las teorías de la elección racional o de la elección pública, la mayoría de los especialistas dedicados al estudio de las ideas no argumentan tener un modelo superior a los de la elección racional, sino que las ideas son una variable central que debe estudiarse. La literatura sobre el tema muestra que las ideas se pueden analizar o visualizar como variables independientes dentro de los procesos políticos e institucionales, ya que moldean el papel de los actores políticos y se encuentran enraizadas en las estructuras institucionales. En este sentido, el propósito de este artículo es presentar una revisión crítica de los principales enfoques de la ciencia política al estudio de las ideas.

El documento se divide en dos secciones. En la primera, se exponen los enfoques más importantes del estudio de las ideas y se señalan sus principales argumentos y defectos. En la segunda, se presentan algunas conclusiones.

Un mundo intangible y sombrío: algunos enfoques de la ciencia política al estudio de las ideas

El enfoque estatista de Theda Skocpol, Dietrich Rueschemeyer, Peter Evans y Margaret Weir, entre otros, constituye una escuela de pensamiento que aborda el papel de las ideas en los cambios de las políticas públicas. Los defensores de esta tendencia rechazan la interpretación marxista del Estado —instrumentalista y estructuralista— y afirman que el análisis neomarxista generaliza con demasiada frecuencia y de manera muy abstracta “las características o el funcionamiento que comparten todos los estados dentro de un modo de producción, una fase de la acumulación capitalista o una posición en el sistema capitalista mundial. Esto hace difícil atribuirle una importancia causal a las variaciones en la estructura y la actividad del Estado en distintas naciones y en periodos cortos, socavando así la utilidad de algunos esquemas neomarxistas de investigación comparativa”.²

Los defensores de esta perspectiva afirman que el Estado es una entidad “sin clase”. Stephen Krasner señala que la literatura que trata

² Theda Skocpol, “Bringing the State Back In; Strategies of Analysis in Current Research”, en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, p. 5.

acerca del Estado se ha centrado en dos temas: "1) el alcance de la autonomía del Estado, y 2) el grado de congruencia entre el Estado y su ambiente".³ La tarea central del enfoque de la autonomía del Estado consiste en demostrar "que los estados [...] pueden formular y perseguir metas que no sean un simple reflejo de la demanda de los intereses de grupos sociales, de clases o de la sociedad".⁴ Para lograr dicha meta, los estudiosos analizan tres temas principales:

- 1) la dinámica interna de las instituciones,
- 2) de qué manera las diferentes instituciones del Estado formulan sus políticas,
- 3) de qué manera estas políticas influyen en la sociedad y el sistema político.

Con esta idea en mente, los defensores del paradigma de la autonomía del Estado buscan proporcionar un modelo analítico superior a los del pluralismo, el funcionalismo estructural y el marxismo.

Weir y Skocpol han aplicado este marco general al estudio de las ideas y su efecto sobre los cambios en las políticas públicas. Al analizar la manera en que Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos respondieron a la crisis económica de la década de 1930, estos autores centran su investigación en las características estructurales del Estado y el legado preexistente de políticas públicas. Quieren observar de qué manera estas dos variables afectan "las posibilidades de que se formulen nuevas ideas económicas, de que éstas se apliquen a políticas gubernamentales innovadoras y de que influyan sobre las orientaciones y las capacidades políticas de las partes en conflicto y las coaliciones de grupos sociales".⁵

Weir investiga meticulosamente la manera en que las ideas keynesianas se tradujeron en políticas públicas tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos durante la depresión de la década de 1930. Su modelo tiene dos pasos básicos. En primer lugar, examina "el papel que el arreglo administrativo y el proceso de conformación de políticas públicas desempeñan al permitir que ideas innovadoras lleguen al centro

³ Stephen Krasner, "Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics", en *Comparative Politics*, vol. 16, núm. 2, enero de 1984, p. 224.

⁴ Theda Skocpol, *op. cit.*, p. 9.

⁵ Margaret Weir y Theda Skocpol, "State Structure and the Possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States", en Peter D. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *op. cit.*, p. 119.

de la toma de decisiones y su influencia en consolidar dicha innovación". Luego explora "el proceso por medio del cual surgieron o no coaliciones de partidarios en cada país, poniendo especial atención a las pautas para crear paquetes de políticas y el papel de los partidos para institucionalizar la innovación".⁶

El enfoque estatista estudia las condiciones estructurales del Estado que permiten o impiden implementar las ideas dentro del aparato estatal. Las características de la administración pública, la fragmentación o unidad dentro de la burocracia, la estructura administrativa del aparato estatal y el arreglo institucional para la conformación de políticas públicas son ejemplos de elementos centrales de este paradigma que permiten entender la influencia de las ideas en los cambios de las políticas. Los defensores de esta perspectiva también subrayan el importante papel que desempeñan las coaliciones políticas en la implementación de las ideas. Si no fuera por el apoyo de destacados grupos sociales, las ideas no se convertirían en políticas públicas. Los arreglos administrativos y la construcción de coaliciones son los dos ingredientes básicos que se deben considerar en un análisis adecuado del efecto de las ideas tanto en el Estado como en los cambios de las políticas públicas.

El enfoque estatista no carece de defectos, especialmente en el aspecto conceptual. Para este paradigma, el Estado es una entidad autónoma y, por tanto, las fuerzas que actúan en la sociedad no pueden reducir ni determinar sus acciones. No es conveniente distinguir al Estado de la sociedad, pues, como ha señalado Timothy Mitchell, el problema de esta perspectiva es que los "límites del Estado son inciertos; los elementos societales parecen penetrarlo por todos lados y es difícil determinar la frontera resultante entre el Estado y la sociedad".⁷ Además, es muy posible encontrar una convergencia de intereses entre grupos, tanto en la esfera privada como en la pública, que buscan maximizar su poder respecto a sus oponentes políticos.⁸ En pocas palabras, el enfoque de la autonomía del Estado parece problemático porque "los límites entre el Estado y la sociedad no están rígidamente definidos".⁹

⁶ Margaret Weir, "Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States", en Peter A. Hall (ed.), *op. cit.*, p. 60.

⁷ Timothy Mitchell, "The Limits of the State: Beyond Statist Approach and Their Critics", en *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 1, marzo de 1991, p. 88.

⁸ Cfr. Cathie Jo Martin, "Business Influence and State Power: The Case of U.S. Corporate Tax Policy", en *Politics and Society*, vol. 17, núm. 2, junio de 1989.

⁹ Peter Katzenstein, "Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy", en Peter Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1987, p. 19.

Sin embargo, es muy importante destacar algunos elementos del paradigma estatista, especialmente los del análisis de Skocpol y Weir, quienes ofrecen una dimensión institucional que resalta la importancia de examinar la dinámica interna del Estado y las coaliciones que apoyan o rechazan la implementación de ciertas ideas. Si se llegan a comprender bien estos elementos, es posible evaluar si determinadas instituciones gubernamentales fomentan o impiden la influencia de ideas en algunos asuntos de política exterior.

Weir también ha desarrollado un tipo de esquema ligeramente diferente para estudiar la política de empleo en Estados Unidos. Analiza las décadas de 1930 y 1970, y observa el “desarrollo de la política macroeconómica y la política del mercado de trabajo [...] y los fallidos esfuerzos por expandir la política en la década de 1970 para darle cabida a la planeación económica y la cooperación tripartita”. Afirma, además, que para comprender este fenómeno es importante examinar la concepción específica de una política pública en particular para entender sus límites en desarrollos futuros. Explora, también, la formación de las redes de políticas públicas, las alianzas políticas y la organización de la competencia política para cada una de estas áreas.¹⁰

El objetivo de Weir es incorporar en su marco metodológico los elementos que los estudiosos del proceso de conformación de las políticas públicas han pasado por alto con frecuencia. De este modo, relaciona ideas, instituciones y actores políticos, redes de expertos e intereses sociales. Usando un enfoque histórico, Weir estudia el desarrollo político de Estados Unidos en busca de conexiones con políticas públicas a lo largo del tiempo. Al examinar este proceso en constante evolución, considera que la innovación individual es parte de la secuencia de las políticas públicas y que, más allá de este concepto, se encuentra la noción de la “dependencia de senderos”, con la que subraya que las decisiones tomadas “en un punto del tiempo pueden restringir las posibilidades futuras, puesto que dirigen las políticas públicas hacia rutas particulares que las ideas y los intereses desarrollan y las instituciones y las estrategias adaptan”.¹¹

Weir supera las limitaciones de otros enfoques haciendo énfasis en la importancia de buscar los antecedentes directos de la innovación y observando las diferentes arenas políticas que pueden constituir pro-

¹⁰ Margaret Weir, *Politics and Jobs: Boundaries of Employment Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 4 y 5.

¹¹ *Ibid.*, p. 19.

blemas de políticas públicas. Su trabajo invita a estar alerta a las diferentes esferas del proceso de formulación de políticas públicas, a tener una perspectiva amplia de dichos asuntos y sus arenas respectivas, y a observar las contradicciones entre política pública y política en diferentes campos. La autora afirma que “dicha colisión puede convertirse en puntos críticos en una secuencia, ya que crea oportunidades para los actores políticos que buscan promover nuevas ideas y diferentes visiones de la política”.¹²

Para Weir, el gobierno se caracteriza por su relativa apertura a las ideas nuevas y por su limitada capacidad para crear puntos de vista innovadores respecto al empleo. Estos rasgos han determinado el tipo de concepciones que se consideran en la formulación de las políticas nacionales. Además, el tipo de reclutamiento burocrático (la práctica de internos y externos), la manera en que los políticos se vinculan con la burocracia y el hecho de que el gobierno federal es permeable para grupos sociales, han facilitado el acceso de nuevas ideas. La dificultad de la burocracia para producir ideas novedosas ha hecho que los *think-tanks* y los investigadores universitarios sean los principales proponentes de ideas nuevas y políticas públicas alternativas.¹³

Por último, Weir presta especial atención tanto al papel que desempeñan los individuos en la promoción y aplicación de ideas particulares, como a la formación de coaliciones ganadoras que apoyan dichas ideas. En Estados Unidos, en vista de la debilidad de los partidos políticos, el presidente tiene una libertad considerable para establecer la agenda política nacional. Sin embargo, la pregunta es: ¿cómo eligen los dirigentes políticos el rumbo de la acción? Para Weir, las teorías de la elección pública no están lo suficientemente equipadas para explicar las elecciones de políticas públicas. Para resolver correctamente esta interrogante, es necesario comprender la estructura institucional, las creencias personales, los éxitos electorales y los juicios éticos de los actores políticos.¹⁴

Weir presenta uno de los estudios más completos de la influencia de las ideas sobre las políticas públicas. Su marco vincula diferentes campos de la ciencia social —nuevo institucionalismo, teoría política, historia política y sociología política—, y ofrece una amplia interpretación de la política estadounidense. Coloca al Estado en el centro de su

¹² *Ibid.*

¹³ Cfr. *Ibid.*, pp. 20-22.

¹⁴ Cfr. *Ibid.*, pp. 23-24.

análisis, por lo que su estudio se desarrolla en dos niveles diferentes. Por un lado, evalúa la influencia de los actores sociales sobre el Estado y, por otro, examina la formación de coaliciones y el proceso de formulación de las políticas públicas. El examen de las principales características del Estado le permite afirmar que casi siempre las ideas penetran al Estado a partir de la sociedad civil y, de este modo, se convierten en componentes centrales de las decisiones de los actores políticos. Así, Weir integra ideas, políticas y resultados de las políticas públicas en un excelente esquema.

Sin embargo, el análisis de Weir no está libre de fallas. Existe, por ejemplo, el problema del reconocimiento de pautas o de la periodicidad de los cambios en las políticas públicas. ¿Cuándo o en qué circunstancias ocurren estos? Para la autora, la respuesta es individual y subjetiva principalmente: cuando los actores políticos deciden cambiar el rumbo de la acción. Esta especie de explicación, con gran influencia de la teoría de la elección racional, puede explicar la contingencia pero no la regularidad. Weir afirma que las decisiones individuales afectan el rumbo de la política estadounidense, pero no nos dice cuáles son los elementos estructurales que producen estos cambios ni en qué momento histórico particular ocurren. El cambio y la regularidad son dos fenómenos importantes que necesitan de una teoría amplia que los integre. En general, la mayor debilidad de Weir proviene de que su teoría no está integrada a una gran teoría del desarrollo político estadounidense.

Peter Hall, por su parte,¹⁵ explica los procesos de cambio desde una perspectiva institucional comparada. Mediante el análisis del keynesianismo, destaca que las ideas y las instituciones son factores clave para comprender los cambios políticos. Y esto ocurre porque al "hacer que la actividad organizada y la expresión de puntos de vista políticos sean más o menos viables para ciertos grupos, se afecta el poder que presiona los intereses de grupos sociales clave. En muchas ocasiones, las rutinas institucionalizadas en el proceso de las políticas públicas filtran información nueva, lo que afecta las fuerzas con las que se pueden expresar las ideas nuevas. En algunos casos, las instituciones actúan como vehículos de intenciones individuales o colectivas. En otros,

¹⁵ Peter Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989. También véase "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s", en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, *Structural Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 90-113.

alteran el comportamiento de tal manera que producen consecuencias completamente casuales, pero de gran importancia para una nación".¹⁶

Su análisis se fundamenta en la premisa de que las ideas son capaces de convertirse en un componente central de las coaliciones de clase y en compromisos políticos sustantivos. Hall llega a esta conclusión por tres vías. La primera es la econocéntrica. En ella se privilegia la participación de los economistas y se destaca su papel como asesores y portadores de ideas que influirán en los cambios en las políticas públicas.

Las otras dos vías son muy similares a las propuestas por Weir y Skocpol. La vía estadocéntrica establece que la aceptación de ciertas ideas económicas está dada por la configuración institucional del Estado y su experiencia previa con políticas afines. En la última vía, analiza las coaliciones y privilegia la capacidad de las ideas para movilizar el apoyo de amplias coaliciones que respaldarán, a través del voto, a políticos electos. Desde esta perspectiva, los cambios son resultado de las motivaciones de los políticos y de los grupos sociales en los que sustentan su poder y permanencia.

Una importante aportación del modelo analítico de Hall es que explica las condiciones que permiten que una idea se constituya en causa de cambio. Esto sucede cuando la idea es persuasiva y muestra viabilidad económica, política y administrativa. En otras palabras, cuando es congruente con la realidad económica, con la meta de los partidos en el poder y las coaliciones, y cuando puede ser puesta en práctica dada la capacidad de las oficinas gubernamentales correspondientes. Su análisis hace énfasis en el contexto más que en las ideas, ya que a pesar de concederle autonomía a las ideas frente a otras variables, para él siguen siendo los parámetros estructurales los que determinan su capacidad de incidencia.

Por último, puede decirse que el modelo de Hall padece del mismo mal que las demás perspectivas estadocéntricas del cambio en la política: carece de una visión amplia de lo internacional. Su análisis privilegia la dimensión interna, al pretender determinar las posibilidades de influencia de ciertas teorías económicas. Sin embargo, este mismo esquema se hubiera visto enriquecido con la incorporación de la variable institucional, cuyo papel fue fundamental durante el periodo histórico que analiza: la década de 1930. Como veremos más adelante, Peter Gourevitch ofrece un esquema que considera ampliamente la incorporación de la variable internacional en el estudio de las ideas.

¹⁶ Peter Hall, "The Movement from...", *op. cit.*, p. 91.

John Kingdon ha desarrollado otro enfoque interesante del estudio de las ideas. Al centrarse en el problema del establecimiento de la agenda en el gobierno federal, Kingdon rechaza los modelos racionales tradicionales de toma de decisiones e introduce una variación del modelo del basurero de las "anarquías organizadas" formulado por Cohen, March y Olsen.¹⁷ Kingdon distingue tres corrientes diferentes, independientes y separadas: el reconocimiento del problema, la propuesta de política pública y la política. Para él, el proceso de cambio en las políticas públicas tiene una tendencia general: "En primer lugar, diversos problemas llegan a captar la atención de las personas que están dentro del gobierno o alrededor suyo [...] En segundo lugar, existe una comunidad de especialistas en políticas públicas que se concentra en generar propuestas [...] En tercer lugar, surgen sucesos políticos como 'cambios en el ánimo nacional', la presión de grupos de interés, cambios de administración o realineación de partidos".¹⁸

Para Kingdon, cada corriente tiene sus características propias y algunos cambios en las políticas públicas pueden explicarse gracias a la dinámica interna de cada corriente. Sin embargo, los cambios importantes ocurren cuando las tres corrientes se unen en un momento determinado. En estas circunstancias, "se reconoce un problema, se dispone de una solución, el clima político hace que el tiempo sea el adecuado para el cambio y las limitaciones no impiden las acciones". Los empresarios de las políticas públicas esperan una "ventana de políticas públicas" para promover su solución. Si no insertan su respuesta cuando se abre la ventana, sus posibilidades pueden evaporarse y, por tanto, su iniciativa se postergaría hasta que la siguiente ventana de políticas públicas se abriera.¹⁹ Así pues, una de las principales metas de Kingdon es identificar las circunstancias en que estas corrientes se unen y producen un cambio significativo en la agenda.

En sus últimos escritos, Kingdon ha puesto especial atención en expandir el papel de las ideas en su marco metodológico. Para él, las explicaciones tradicionales del interés propio como principal estímulo en las decisiones en las políticas públicas son insuficientes para ilustrar los cambios en las mismas. Si bien reconoce el poder explicativo de la teoría de la elección racional, afirma que no bastan las explicaciones de los cam-

¹⁷ Cfr. Michel Cohen, James March y John Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choices", en *Administrative Science Quarterly*, vol., 17, marzo de 1972, pp. 1-25.

¹⁸ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown, 1984, pp. 92 y 93.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 93 y 94.

bios en las políticas públicas que sólo se basan en el interés propio. Para él, las ideas y el interés no pueden disociarse empírica ni teóricamente, y juntos funcionan como una guía para la acción. Afirma que "la argumentación, la persuasión, la construcción de recursos efectivos y la evocación de valores e ideología parece tan importante como los grupos de interés, la reelección, la ventaja para las trayectorias personales y el logro del poder". Considera que la construcción de "modelos que incluyan interacciones entre ideas e intereses" es un imperativo para la ciencia política moderna.²⁰

De manera sistemática, la teoría de Kingdon incorpora variables importantes que la teoría de la elección racional descarta, y ofrece una perspectiva atractiva sobre la inserción de las ideas en el proceso de las políticas. Sin embargo, como ha señalado atinadamente Weir, el modelo de Kingdon es ahistórico²¹ y, por tanto, difícilmente podría explicar las circunstancias particulares en las que se unen las tres corrientes. Las políticas públicas anteriores pueden afectar la dinámica interna de cada corriente así como la gama de elecciones de que disponen los actores políticos. La historia es una referencia importante para los políticos. Otra gran falla de la teoría de Kingdon sobre el establecimiento de la agenda es que se basa en las actividades de los empresarios políticos. Los individuos desempeñan un papel predominante porque vinculan problemas con soluciones y promueven que sus alternativas o propuestas entren en la agenda.

Este tipo de modelo privilegia las acciones individuales ante las explicaciones estructurales, por lo que pasa por alto los fundamentos que le dan vida a un momento histórico en particular. Como han demostrado los historiadores, los pueblos están inmersos en un ambiente histórico en el que algunos individuos surgen y desempeñan papeles importantes. Estos individuos "fungen como el precipitador que transforma cantidad en calidad en el proceso mediante el cual lo nuevo reemplaza a lo antiguo".²² Pero su comportamiento se entiende mejor si se examinan los factores objetivos, los límites y las restricciones que impone el contexto histórico, y no su conducta individual. Esto no significa que las iniciativas individuales no tengan importancia, sino tan sólo que la historia nos guía mejor a través de las explicaciones estructurales.

²⁰ John W. Kingdon, "Agendas, Ideas, and Policy Changes", en Lawrence Dodd y Calvin Jillson (eds.), *New Perspectives on American Politics*, Washington, Congressional Quarterly, 1994, pp. 221-226.

²¹ Margaret Weir, *op. cit.*, p. 18.

²² George Novack, *Understanding History*, Nueva York, Merit Publishers, p. 11.

El caso del movimiento neoconservador es un buen ejemplo para ilustrar esta afirmación. Como bien se sabe, el neoconservadurismo fue un movimiento político e intelectual muy importante. Si bien algunos neoconservadores fueron figuras intelectuales en las décadas de 1950 y 1960, destacaron a principios de la década de 1970, cuando la realineación política provocó cambios estructurales. Con ésta, las ideas neoconservadoras encontraron el terreno perfecto para surgir y afectar el rumbo de la política estadounidense. Además, aunque personas como Irving Kristol, Michael Novak y Jeane Kirkpatrick se erigen como distinguidos neoconservadores, sería difícil comprender el éxito del movimiento si tan sólo se hiciera referencia a sus ideas o sus actividades políticas. No se entendería la influencia del neoconservadurismo en la vida política e intelectual de Estados Unidos si no se examinara tanto el papel que desempeñaron las organizaciones neoconservadoras como el apoyo económico que recibieron de empresas y fundaciones privadas. Por tanto, las condiciones históricas hacen que las acciones individuales adquieran un sentido real.

El modelo de las coaliciones de Peter Gourevitch es otro enfoque que necesitamos examinar en esta revisión de la literatura. Gourevitch desarrolló un modelo de las coaliciones para estudiar las elecciones de políticas públicas de cinco países —Gran Bretaña, Francia, Alemania, Suecia y Estados Unidos— durante tres crisis económicas internacionales: 1873-1896, 1929-1949 y de 1971 a la fecha.

En su análisis, considera que “las políticas públicas requieren de política [...] Para que una idea prevalezca como la política pública real de un gobierno en particular, debe contar con el apoyo de los que ostentan el poder político”.²³ Considera que los políticos necesitan el respaldo de los diferentes actores societales para poner en práctica las políticas. En otras palabras, los políticos tienen que construir coaliciones, porque “las coaliciones proporcionan el apoyo necesario para que se adopte y aplique una política”.²⁴

Gourevitch ha creado una tipología de alternativas de políticas públicas que representa un enfoque general de los problemas de la economía política. Esta tipología incluye cinco opciones:

²³ Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, p. 17. Para este autor, las fuentes más representativas de poder en los sistemas constitucionales son la habilidad de ganar elecciones, la coerción (militar y policiaca), la ley y la judicatura (tribunales), la información (medios de comunicación y escuelas) y el poder económico.

²⁴ *Ibid.*, p. 20.

- 1) liberalismo o neoclasicismo,
- 2) socialización de la propiedad y la planificación,
- 3) proteccionismo,
- 4) estímulos de la demanda,
- 5) mercantilismo.

Cada opción ha contado con defensores durante las diferentes crisis, pero por lo general las disputas se dan entre dos o tres de ellas. Para Gourevitch, durante las tres crisis, los países tuvieron la libertad de adoptar cualquiera de esas políticas. Sin embargo, para “explicar adecuadamente las elecciones que se hicieron en la práctica, necesitamos saber algo acerca del poder, acerca de los recursos de que disponían los defensores en el debate de las políticas públicas”.²⁵

Gourevitch considera los cinco enfoques siguientes que nos ayudan a explicar la relación entre la posición de las políticas públicas y el poder:

- 1) el perfil de producción,
- 2) los tipos de asociación de intermediaria,
- 3) la estructura del Estado,
- 4) la ideología económica,
- 5) el sistema internacional.²⁶

Respecto a la perspectiva del perfil de producción, las preferencias de los actores sociales toman forma a partir de su ubicación dentro de la economía nacional e internacional. Las asociaciones intermediarias son organizaciones (partidos políticos, grupos de interés, etc.) que relacionan el interés de los actores societales con el Estado.

La explicación de la estructura del Estado “subraya el papel de las instituciones formales, la burocracia y los reglamentos al mediar intereses y, de hecho, al definir tanto los intereses como las asociaciones intermediarias”.²⁷ La ideología económica explica la función de las percepciones, modelos y valores en la comprensión de las situaciones económicas y las circunstancias políticas que influyen en las preferencias y el comportamiento. También la ideología económica puede dar forma a los cálculos políticos, al influir en la manera en que se comprende

²⁵ *Ibid.*, p. 54.

²⁶ *Ibid.*, pp. 54-68 y 222-240.

²⁷ *Ibid.*, p. 64.

quiénes son los actores, qué quieren y qué harán. Por último, la explicación del sistema internacional identifica el modo en que los fenómenos internacionales influyen en los sistemas nacionales. El autor afirma que cualquier resultado político implica estas cinco variables.

Gourevitch ha aplicado este marco general a la pregunta de cuánta influencia ejercen las ideas keynesianas en los diferentes países. Dice que los años de la década de 1930 se caracterizaron por la innovación política e intelectual. Afirma que "el periodo del que provino la semilla del keynesianismo también fue terreno fértil para un nuevo crecimiento político. Como siempre, la experimentación en políticas económicas estuvo íntimamente relacionada con la innovación en la política". Para él, la experimentación en políticas públicas requiere de apoyo político, porque "para convertirse en políticas públicas, las ideas deben relacionarse con la política, es decir, movilizar el consentimiento hacia esa política pública".²⁸

En efecto, esta teoría tiene un valor real. El modelo de las coaliciones de Gourevitch es un enfoque excelente que deliberada y sistemáticamente incorpora el papel de las ideas a un marco metodológico claro. Su análisis supera la simple descripción histórica de la evolución de las ideas políticas y examina el fenómeno de las ideas y su efecto sobre el Estado dentro de un contexto económico y político más amplio. Hace énfasis en que la formación de coaliciones alrededor de ciertos debates de políticas públicas es esencial para comprender la influencia de las ideas en los cambios en las políticas públicas.

Sin embargo, el modelo de las coaliciones de Gourevitch tiene una limitante central: no explora los orígenes de las alternativas de las ideas o de las políticas públicas. Y una tarea básica de cualquier proyecto de investigación que pretenda examinar la influencia de las ideas sobre las políticas públicas, debe ser investigar las fuentes de las ideas y descubrir de qué manera algunas opiniones constituyen un punto de referencia para los encargados de elaborar las políticas y los grupos sociales. En otras palabras, para comprender las decisiones en materia de política pública debemos comprender no sólo las características básicas del Estado, o las coaliciones que apoyan ciertas medidas, sino también las ideas que forman el marco de referencia de los actores sociales y de los encargados de elaborar las políticas públicas. Necesita-

²⁸ Peter A. Gourevitch, "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choice", en Peter A. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 87.

mos saber no sólo cómo razonan las personas acerca de las alternativas, sino de dónde vinieron éstas.

Existe un último enfoque que debemos considerar en nuestro análisis y proviene del campo de las relaciones internacionales y la política exterior. Estudiosos del tema como Peter Hall, Judith Goldstein, G. John Ikenberry, Robert Keohane y Kathryn Sinkkink, por mencionar sólo algunos, han formulado un modelo para estudiar el efecto de las ideas en la política exterior. Para ellos, las ideas (definidas como "creencias que sustentan los individuos") explican los resultados políticos. Al igual que Kingdon, no afirman que las ideas ofrezcan una mejor explicación que los intereses, sino más bien que "las ideas, así como los intereses, tienen un peso causal en las explicaciones de las acciones de los humanos". De hecho, estos autores critican "los enfoques que niegan la importancia de las ideas, pero que no objetan la premisa de que las personas se comportan de manera interesada y ampliamente racional".²⁹

Goldstein³⁰ y Keohane distinguen tres tipos de creencias: visiones del mundo, creencias en principios y creencias en causas, y delinean tres vías por las que las ideas pueden afectar a las políticas públicas. Las visiones del mundo "definen el universo de las posibilidades para las acciones". Este tipo de creencias incluye puntos de vista sobre la cosmología, la ontología y la ética, y forma parte de la identidad de las personas. Las creencias en principios son "ideas normativas que especifican criterios para distinguir lo bueno de lo malo y lo justo de lo injusto". Las creencias de esta segunda categoría "median entre las visiones del mundo y las conclusiones políticas en particular; traducen la doctrina fundamental en una guía para la acción humana". Las creencias en causas son puntos de vista acerca de "las relaciones causa-efecto que in-

²⁹ Judith Goldstein y Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", en Judith Goldstein y Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp. 4 y 5.

³⁰ Es pertinente hacer una aclaración en relación con la obra de Goldstein. En algunos de sus trabajos previos ("The Impact of Ideas on Trade Policy: The Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies", *International Organization*, vol. 43, núm. 1, invierno de 1989; *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993; "The Political Economy of Trade: Institutions of Protection", en *American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, marzo de 1986, pp. 161-184), había señalado que las creencias respecto a las conexiones causales entre intereses y política son tan importantes como la naturaleza de los intereses mismos, y no son los mercados sino las ideas las que establecen las reglas del juego político y fungen, además, como puntos focales de las coaliciones políticas. En el trabajo desarrollado con Keohane, amplía las premisas planteadas en sus trabajos previos y las aplica al modelo explicativo de la política exterior (con anterioridad lo usó en el estudio de la política comercial estadounidense). Por ello, no consideramos ni válido ni justo hablar de la obra conjunta de Goldstein y Keohane, sin tomar en cuenta el camino que Goldstein estableció previamente.

fiere la autoridad a partir del consenso compartido de las elites reconocidas". Dichas creencias causales proporcionan "guías para los individuos respecto a cómo alcanzar sus objetivos".³¹

Los estudiosos que trabajan en este marco están especialmente preocupados por el efecto de las ideas sobre las políticas. Keohane y Goldstein afirman que "las ideas ayudan a ordenar el mundo. Al hacerlo, las ideas le dan forma a las agendas, las cuales pueden influir mucho en los resultados".³² Su modelo relaciona las ideas con tres tipos de vías: las ideas como un mapa de carreteras, las ideas como el punto focal o de atracción, y la institucionalización de las ideas. Como mapa de carreteras, las ideas son una guía útil para las políticas y el comportamiento nacional, en especial en un ambiente de incertidumbre. Los principales sucesos nacionales e internacionales —como guerras, depresiones económicas o realineación de partidos— crean ambientes inestables en los que las ideas se constituyen en guías para la acción política. Las ideas como punto focal o de atracción resuelven las dificultades y "mitigan los problemas de coordinación que surgen de la ausencia de una solución de equilibrio único".³³ Por último, las instituciones juntan las ideas con los resultados de las políticas. Cuando se institucionalizan las ideas, éstas generalizan reglamentos y vinculan áreas temáticas.³⁴

En su enfoque metodológico, Keohane y Goldstein utilizan dos formas de investigación complementarias y sistemáticas: la descripción y la inferencia causal. Su trabajo constituye, tal vez, la explicación más sistemática del efecto de las ideas sobre los cambios en las políticas. Al vincular los tipos de ideas con los tipos de vías, estos autores ofrecen diferentes caminos para evaluar la influencia de las ideas sobre los resultados de las políticas. Al rechazar la noción de que las ideas, y no los intereses, explican mejor los resultados de las políticas, refuerzan la teoría de la elección racional e insertan una variable que a menudo pasaban por alto los modelos racionalistas. A este respecto, su enfoque es más ecléctico y está lejos de pertenecer al tipo kuhniano de las revoluciones científicas.³⁵ Sin embargo, muestran que el maravilloso viaje de descubrir lo desconocido se trata no tanto de teorías nuevas, sino más bien de lograr la combinación correcta de los enfoques ya existentes.

³¹ *Ibid.*, pp. 8-10.

³² *Ibid.*, p. 12.

³³ *Ibid.*, p. 17.

³⁴ *Ibid.*, p. 23.

³⁵ Cfr. Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution*, 2a. ed., aumentada, Chicago, The University of Chicago Press, 1970.

En su marco metodológico, estos investigadores relacionan ideas, instituciones e intereses. El vínculo entre el terreno de lo concreto (los intereses) y el mundo de lo abstracto (las ideas), con la mediación de las instituciones, les permite mezclar diferentes categorías, iluminando diversos aspectos de la vida política. Su análisis no es sólo una contribución importante en el campo de las relaciones internacionales y la política exterior, también lo es en el de la política comparada y la economía política comparada. No obstante, este enfoque tiene un gran defecto: no puede insertarse dentro de una gran teoría. En otras palabras, los esfuerzos de Goldstein, Keohane y otros están limitados porque no logran construir puentes analíticos lo suficientemente relevantes entre su teoría intermedia y sus estudios de caso y una teoría general de las relaciones internacionales, la política comparada o el desarrollo político estadounidense.

Los autores analizados hasta este momento mencionan de manera colateral la importancia de ciertos grupos en la transmisión de las ideas: Weir habla de los expertos en las redes de políticas públicas; Hall destaca el papel de los economistas; Kingdon el de la comunidad de especialistas en la generación de propuestas en el proceso de conformación de las políticas, etc. En síntesis, lo planteado hasta el momento implica la necesidad de estudiar a los actores dentro del sistema político cuyo poder se encuentra enraizado en las ideas.

Un enfoque que analiza este problema es el de las "comunidades epistémicas". Autores como Peter Hass, Emanuel Adler, William Drake y Nicolaidis Kalypso consideran las comunidades epistémicas como el "grupo de expertos con creencias compartidas sobre causas y principios, pruebas de validez compartidas y un proyecto de políticas públicas común".³⁶ Estos especialistas señalan que "las ideas serían estériles sin portadores, pues éstos funcionan más o menos como operadores del bagaje cognoscitivo, así como guardianes que regulan la entrada de nuevas ideas a las instituciones. La influencia que una comunidad epistémica tiene y las ideas que transmite también pueden fortalecerse mutuamente".³⁷ En otras palabras, en el estudio de los procesos políticos es necesario conocer a las comunidades de expertos cuyo poder estriba en la capacidad de definir la realidad y las alternativas a partir de las cuales se tomarán decisiones.

³⁶ William Drake y Nicolaidis Kalypso, "Ideas, Interests, and Institutionalization 'Trade in Service' and the Uruguay Round", *International Organization*, vol. 46, núm. 1, invierno de 1992, p. 38.

³⁷ Peter Hass, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, vol. 46, núm. 1, invierno de 1992, p. 28.

El principal objetivo de este enfoque es determinar la influencia política que las comunidades epistémicas tienen en los procesos de formulación de las políticas. ¿Cómo se logra esto? Analizando aspectos específicos del proceso de toma de decisiones y las características de la participación de diversos actores en el mismo. En relación con la comunidad de expertos, “ellos implican la identificación de la pertenencia a una comunidad, la determinación de las creencias en principios y causas de los miembros de la comunidad, el trazo de sus actividades y la demostración de su influencia en los encargados de tomar las decisiones en distintos puntos del tiempo, la identificación de resultados alternativos creíbles que se excluyeron como resultado de su influencia, y la exploración de explicaciones alternativas para las acciones de los encargados de tomar las decisiones”.³⁸ Respecto a éstos, buscan comparar sus creencias y comportamientos en los países en los que las comunidades han participado frente a los que no, para inferir las condiciones sistémicas y políticas que permiten o no que éstas influyan.³⁹ Con esto se pretende conocer la manera en que las comunidades epistémicas delimitan los temas de debate colectivo,⁴⁰ influyen en las negociaciones subsiguientes y canalizan los resultados hacia sus preferencias.

El papel y la importancia de las comunidades epistémicas en los procesos de cambio se comprende a la luz de tres factores: la incertidumbre de los encargados al tomar las decisiones en situaciones críticas y con información incompleta; la interpretación de los hechos que es necesario hacer para plantear alternativas, y la institucionalización del proceso de toma de decisiones. Peter Hass sostiene que “la manera en que el Estado identifica sus intereses y reconoce la latitud de las acciones que se consideran adecuadas en áreas temáticas específicas de

³⁸ *Ibid.*, p. 34.

³⁹ Aquí vale la pena hacer una breve reflexión. Peter Hass indica que quienes estudian las comunidades epistémicas se encuentran bajo la influencia de dos escuelas de pensamiento: “Los que están informados gracias a la teoría de las organizaciones suponen que los encargados de tomar las decisiones buscarán información y la someterán a la consideración de actores capaces de proporcionar consejos técnicos creíbles. Los que aplican la literatura política suponen que los dirigentes sólo someten a consejo técnico lo que les permite buscar los fines preexistentes y expandir las coaliciones políticas”. *Ibid.*, p. 14.

⁴⁰ Lo que se busca entonces es “... ofrecer un enfoque que examine el papel que las redes de expertos basados en conocimiento —comunidades epistémicas— desempeñan en la articulación de las relaciones causa-efecto de problemas complejos, en ayudar a los estados a identificar sus intereses, en dar forma a los temas del debate colectivo, en proponer políticas específicas y en identificar los puntos prominentes para la negociación. Afirmamos que el control sobre el conocimiento y la información es una dimensión importante del poder y que la difusión de ideas e información nuevas puede conducir a nuevos patrones de conducta y ser un factor determinante de la coordinación internacional de las políticas”. *Ibid.*, pp. 2 y 3.

la formulación de políticas, son funciones de la manera en que los encargados de formular las políticas comprenden los problemas o la manera en que los representan las personas a las que se dirigen en busca de consejo en condiciones de incertidumbre".⁴¹

La principal aportación de esta perspectiva es que devela una línea no sistémica para establecer el origen de los intereses del Estado, ya que "en respuesta al nuevo conocimiento que han articulado las comunidades epistémicas, un Estado puede optar por la persecución de objetivos completamente nuevos, en los cuales los resultados de caso puedan tomar su forma a partir de la distribución de información, así como de la distribución de las capacidades de poder".⁴² Este enfoque, pues, analiza una cara del poder, la no visible, y tiene un campo de aplicación fundamental en el ámbito de las relaciones internacionales.

Quizás la principal limitación de esta perspectiva analítica radica en no explicar las condiciones intrínsecas que permiten que una comunidad incida en las decisiones. Por ello, sólo puede indicar que el efecto de las comunidades epistémicas está limitado por las estructuras nacionales e internacionales, lo que restringe su poder explicativo.

Conclusiones

En este artículo se han tratado de presentar algunos de los principales enfoques de la ciencia política para el estudio de las ideas. Se han señalado las fortalezas y debilidades de los diferentes marcos expuestos. Se destaca que el enfoque estatista de Skocpol, Rueschmeyer, Evans, Weir y Hall constituye una guía útil para evaluar cómo las estructuras del Estado promueven o impiden el acceso de las ideas al aparato estatal. El modelo del establecimiento de la agenda de Kingdon nos muestra que no pueden separarse ideas e intereses.

El modelo de las coaliciones de Peter Gourevitch relaciona la influencia de las ideas en los cambios en las políticas con la formación de coaliciones alrededor de políticas en particular. Si los distintos actores políticos no apoyaran ciertas políticas públicas, la influencia de las ideas no sería posible. Keohane y Goldstein conectan las ideas con tres vías diferentes y ofrecen diversos caminos para estudiar el efecto de las ideas en los resultados de las políticas. De una manera com-

⁴¹ *Ibid.*, *op. cit.*, p. 2.

⁴² *Ibid.*, pp. 4 y 5.

prensiva, incorporan a su marco el análisis de las ideas, las instituciones y los intereses. Finalmente, el enfoque sistémico coincide en diversos aspectos con los marcos de referencia expuestos: le da importancia al papel de las estructuras institucionales en el proceso de formación de políticas, al establecimiento de la agenda y a los grupos que apoyan las opciones de política. Pero sobre todo, da prioridad a los grupos de expertos que definen los problemas y asesoran a los encargados de tomar las decisiones.

Estos enfoques en apariencia distintos comparten tres características básicas: 1) una apreciación de la teoría de la elección racional; 2) un punto de vista de que el papel de las ideas no puede explicarse adecuadamente sin tomar en cuenta otras variables, y 3) con excepción de Kingdon, una perspectiva histórica.

Todos los enfoques estudiados en este artículo reconocen, implícita o explícitamente, la importancia de los modelos de elección racional. Los modelos basados en el interés propio son una herramienta útil para comprender los cambios en las políticas, en el caso de Kingdon, Keohane y Goldstein de manera explícita, y en el del enfoque estatista, la perspectiva de la comunidad epistémica y Gourevitch implícitamente. Los especialistas en ideas no afirman tener un modelo superior, sino que los cambios en las políticas no podrían darse si no se incorporan adecuadamente las ideas. En este sentido, Kingdon va más allá al decir que las ideas y la explicación del interés vienen juntas; que no pueden disociarse.

En fechas recientes, los especialistas en la elección racional han adoptado una actitud similar. Robert Bates y Barry Weingast han integrado la perspectiva de la elección racional y la interpretativa en un marco amplio.⁴³ Así, los científicos políticos estadounidenses no están buscando necesariamente nuevos paradigmas para explicar los fenómenos políticos, sino más bien integrando los enfoques ya existentes. La revisión de la literatura expuesta revela que el estudio de las ideas es un terreno fértil donde confluyen los enfoques de la elección racional y el interpretativa.

Un segundo acuerdo entre los distintos autores abordados en este documento consiste en que las ideas no son una entidad autónoma y que, por consiguiente, no pueden por sí mismas provocar cambios en las políticas. Así, Weir mezcla en su marco ideas, instituciones políticas, redes de expertos e intereses sociales. Kingdon habla de tres corrientes

⁴³ Robert Bates y Barry R. Weingast, "A New Comparative Politics: Integrating Rational Choice and Interpretativist Perspectives", en *Working Paper Series*, núm. 95-3, Center for International Affairs, Harvard University, abril de 1995.

distintas e independientes (el reconocimiento del problema, la propuesta de las políticas —en donde los especialistas que sugieren alternativas son actores importantes— y la política) que, cuando se unen, provocan cambios importantes en las políticas públicas. Keohane y Goldstein ofrecen un marco que, en un análisis definitivo, entrelaza ideas, instituciones e intereses. El enfoque epistémico reconoce que deja terrenos sin explorar. Las ideas son, por tanto, importantes cuando relacionan los intereses con las políticas públicas. Para comprender el papel de las ideas en los resultados de las políticas, es necesario establecer la relación que tienen las ideas con otras variables importantes. Limitar el estudio de los cambios en las políticas al análisis de las ideas es oscurecer antes que clarificar los resultados de las políticas.

Por último, con excepción de Kingdon, todos los autores analizados en este artículo desarrollaron, de una u otra manera, análisis históricos, o bien la historia es un componente importante de sus marcos. Para Skocpol, las instituciones son inherentemente históricas, existen en un periodo particular y en un contexto histórico específico. Utilizando un enfoque histórico y cronológico clásico, Gourevitch nos transporta a diferentes crisis económicas internacionales y a la manera en que los grupos sociales formaron coaliciones para defender sus intereses y puntos de vista. Finalmente, el enfoque de Keohane y Goldstein tiene una clara inclinación histórica. Para comprender, por ejemplo, la política comercial estadounidense, es importante analizar los orígenes históricos de las leyes y las instituciones comerciales. Por tanto, la historia no sólo es un laboratorio para probar hipótesis o una inmensa fuente de información, sino un método indispensable para estudiar las ideas.

Es evidente que los distintos enfoques revisados en este artículo presentan ciertas limitaciones y que el estudio de las ideas y de las comunidades epistémicas requiere de más esfuerzos. Sin embargo, parece que algo queda claro: existe una fuerte tendencia en la ciencia política contemporánea a regresar a la historia y a los enfoques interpretativos para explicar los sucesos políticos. Esta vieja tradición, que fue subestimada por los enfoques de la elección racional, reconoce que el estudio de los fenómenos políticos es una empresa compleja que exige la incorporación de diferentes disciplinas de las ciencias sociales. La historia, la teoría política, la sociología política y los análisis institucionales son componentes centrales de las diversas perspectivas del estudio de las ideas. Por esta razón, el estudio de las ideas en la ciencia política está rechazando la especialización y haciendo que la ciencia política se vuelva cada vez más interdisciplinaria.