

Stephen H. Linder
B. Guy Peters*

Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos

El gobierno tiene a su disposición varias herramientas para ejercer su influencia sobre la economía y la sociedad. Estas herramientas varían desde simples exhortaciones hasta impuestos complejos y esquemas de beneficios. A pesar de la frecuencia con que estas herramientas son utilizadas por el gobierno, aún no son bien comprendidas. La deficiencia de nuestro conocimiento es especialmente notable cuando llegamos al significado político de diversas herramientas y al proceso mediante el cual los funcionarios del gobierno eligen entre ellas. El significado de un instrumento y su atractivo para quienes toman las decisiones pueden rastrearse en última instancia hasta las percepciones individuales y los valores subjetivos que las refuerzan. La manera como los responsables de las decisiones y sus asesores de política perciben los instrumentos de política gubernamental condiciona sus opiniones acerca de las situaciones de los problemas, sesgan sus expectativas de desempeño y determinan sus selecciones. Más aún, esas percepciones operan dentro de una compleja ecología de contextos, empezando por las circunstancias organizacionales inmediatas de quien toma las decisiones y extendiéndose a las características de su sistema político. La comprensión del significado de los instrumentos y de su selección nos

* Stephen H. Linder es investigador en el departamento de Salud Pública de la Universidad de Texas en Houston; y B. Guy Peters es investigador en el departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh. Este artículo se reproduce con autorización de los autores. Traducción del inglés de María Ofelia Arruti H.

llevará, más allá de variables cognoscitivas, a considerar su interacción con factores organizacionales y sistémicos.

Aunque el estudio de los instrumentos de política no es nuevo, el enfoque adoptado aquí difiere de la mayoría de los demás trabajos sobre este tema en su compromiso para realizar una interpretación subjetiva y con el reforzamiento de los distintos niveles de análisis. Se preocupa poco por la evaluación normativa de instrumentos (Tinbergen, 1956; Kirschen, 1964) o por el intento de proporcionar una descripción cabal de sus características (Kettl, 1987; McDonnell y Elmore, 1986; Hood, 1984). Más bien, nuestro interés se concentra en la manera en que los instrumentos son vistos por los actores dentro y fuera del gobierno que eligen entre ellos y, más específicamente, en los criterios utilizados por esos actores para juzgar la conveniencia de los instrumentos para resolver los problemas de política. En la literatura sobre las herramientas del gobierno y sobre diseño de políticas se alude a la importancia que tiene el punto de vista del usuario, pero no ha sido abordada sistemáticamente. En cambio, los criterios objetivos implícitos en la selección de instrumentos han sido o bien inferidos de patrones de uso generales (Salamon, 1981) o bien se han atribuido a los responsables de las decisiones sobre la base de definiciones funcionales de las políticas (Phidd y Doern, 1978).

Nuestro propósito fundamental es elaborar una teoría de niveles múltiples para el diseño de políticas que sirva tanto para explicar los patrones micro de selección de instrumentos como para entender mejor las características macro del proceso del diseño de políticas. Por consiguiente, nuestro análisis inicia con los factores cognoscitivos que configuran la selección y la evaluación de los instrumentos, y luego intenta colocar estos factores subjetivos en su propio contexto institucional y sistémico. En el ámbito del responsable de las decisiones, los factores cognoscitivos realmente actúan como intermediarios para toda la información del desempeño y determinan qué información técnica (si la hay) sobre diseño de políticas forma parte del cálculo de la selección de instrumentos. Por tanto, es probable que los factores dominantes del diseño y de la selección varíen con los antecedentes y las funciones de los expertos y de los responsables de las decisiones, pero sobre todo con sus orientaciones cognoscitivas y con ciertas características de su contexto.

Desde esta perspectiva subjetiva, el registro empírico de los éxitos y fracasos de un determinado instrumento a lo largo de situaciones problemáticas resulta mucho menos importante que las percepciones que de ese desempeño tienen los responsables de las decisiones. Ver el desempeño a través de los ojos del responsable de las decisiones y quizá también de

los del diseñador, es más fácil de manejar empíricamente que recopilar y clasificar extensos materiales de casos a lo largo de numerosas esferas políticas. Aún más importante resulta la promesa de mayor validez, puesto que gran parte de lo que constituye la realidad de las políticas está social y políticamente definido y puede confundir las categorías objetivas impuestas por un investigador externo. Partiendo de un fundamento cognoscitivo, podemos reunir mejor las piezas de cómo la teoría disponible acerca de los instrumentos y de la información técnica y anecdótica de su desempeño, así como la de los factores contextuales, influye en los juicios sobre los instrumentos sin depender exclusivamente de reconstrucciones lógicas de tipos de política o de patrones observados de adopción de instrumentos.

Aun cuando parezca que gran parte de la selección de instrumentos de política se hace por medio de la familiaridad, tradición política o inclinación profesional, resulta sumamente importante saber qué creen que logran los responsables de las decisiones cuando eligen un instrumento en lugar de otro. Esto puede llevarse a cabo simplemente pidiendo a los responsables de las decisiones que posicionen cada instrumento respecto a los demás; alternatively se puede solicitar que se valoren los instrumentos sobre la base de muchos criterios explícitos. En el primer caso los criterios se encuentran por inferencia, mientras que en el segundo son proporcionados por el investigador como hipótesis explícitas. Ninguno de los dos enfoques es superior, aunque la estrategia inferencial por lo general se ignora en favor del terreno más familiar de la escala de clasificación. Además, las preguntas abiertas-cerradas comunes en las entrevistas más elitistas (Putnam, 1978) son un recurso demasiado directo para revelar estructuras perceptuales subyacentes. Ahora bien, utilizar escalas de clasificación únicamente aumenta, en efecto, el riesgo de falsos positivos que revelan criterios de importancia dudosa. Explicar con exactitud la percepción de los instrumentos que tiene quien toma las decisiones requerirá poner una atención más cuidadosa que en el pasado en los aspectos de la medición, así como una estrategia de medición más compleja.

Sin embargo, para vincular la percepción con la elección, debemos referirnos al contexto. En este punto resultan importantes algunas nociones distintas de contexto: una abarca el marco institucional dentro del cual opera el responsable de las decisiones; otra es sinónimo de la situación del problema que crea la ocasión para la elección del instrumento; y otra más es un resumen conveniente de la temporalidad y otras circunstancias únicas de la selección. En el primer sentido de contexto esperamos que el marco organizacional, institucional y sistémico ejerza una influencia sutil sobre la

percepción de los instrumentos y que, trabajando extensamente a lo largo de estas percepciones, afecte a la selección.

La influencia de la segunda noción de contexto es más problemática, ya que implica algunas suposiciones de comportamiento acerca de cómo se abordan los problemas y, hablando en forma más general, acerca de la formulación de políticas. En la medida en que la formulación ocurre en un "bote de basura", con instrumentos en busca de problemas, podemos esperar que el contexto del problema sea mediado por la selección *ex ante* del instrumento. En el extremo opuesto, considerar la formulación como un ejercicio analítico automáticamente asigna al contexto del problema un papel definitivo en la selección del instrumento. En efecto, los instrumentos se diseñan para llenar los requisitos de las situaciones de los problemas y no viceversa.

La pregunta empírica es: ¿entienden los responsables de las decisiones (y quizá los expertos) a elegir los mismos instrumentos sin tener en cuenta el problema de que se trate o escogen instrumentos distintos que se adapten, al menos en su propia mente, a una situación dada? Una tendencia a favorecer los mismos instrumentos a través de los contextos de los problemas sugeriría un vínculo estrecho entre la percepción del instrumento y su selección, y atribuiría gran parte de la variación en la elección a los atributos y al marco de referencia del responsable de las decisiones. Por el contrario, si la selección varía sistemáticamente según la situación del problema, el vínculo entre la selección del instrumento y su percepción se confunde con las percepciones de la propia situación. Por tanto, el marco de referencia ejercería su influencia en la selección aunque no tanto a través de cómo se perciben los instrumentos, sino por la manera en que se estructuran los problemas.

La tercera noción de contexto, una constelación única de sucesos y circunstancias que no pueden generalizarse y, sin embargo, tiene importancia plena para cualquier selección dada, ha contribuido mucho a la riqueza del método de estudio de casos. Crea una suposición de unicidad que justifica la atención a los detalles, pero que impide la elaboración de principios de contingencia. Aun cuando adoptáremos esta noción de contexto, restringiremos su influencia a los medios indirectos involucrados en el marco de referencia de la selección. Desde esta perspectiva, no es la selección del instrumento *per se* la que es temporalmente única, sino el surgimiento del marco organizacional dentro del cual tiene lugar la selección. En otras palabras, para explicar la selección del instrumento importa más cuándo se fundó la organización del responsable de las decisiones que cuándo se hizo una determinada selección.

LA INVESTIGACIÓN SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

El marco conceptual para las proposiciones expuestas anteriormente se tomó de varios grupos bibliográficos de las ciencias políticas. Aun cuando estos grupos pueden discutirse por separado, comparten su interés en cómo pretenden realizar sus tareas los gobiernos y una inclinación reformista para buscar cómo pueden realizarlas mejor.

El diseño de políticas

El interés en los instrumentos utilizados por el gobierno para lograr sus fines políticos se inserta dentro de un interés más general en el diseño de políticas (Linder y Peters, 1984; Bobrow y Dryzek, 1987). Las preguntas básicas son: ¿cómo eligen sus metas los gobiernos?, ¿cómo seleccionan los medios para alcanzar esas metas? y ¿cómo se adaptan esas metas a las normas evaluativas adecuadas para evaluar la política pública? La formulación es la etapa menos desarrollada analíticamente del modelo convencional del proceso de elaboración de políticas (Jones, 1977; Peters, 1986), al menos en términos de la comprensión que los expertos en política tienen de sus dinámicas. Hasta ahora, no tenemos el mismo grado de comprensión en cuanto a cómo los gobiernos eligen o idean los remedios como el que sí tenemos acerca de cómo los gobiernos eligen qué problemas abordar o de cuáles hacerse responsables (Kingdon, 1984). Por consiguiente, un componente importante de la comprensión de los instrumentos de gobierno será la comprensión de dónde provienen las herramientas (conceptual y prácticamente) y los procesos de decisión involucrados en la selección.

En este punto, es importante distinguir en la literatura entre dos usos alternativos del término "diseño de políticas". En un sentido, diseño de políticas significa algo más que reflexión sistemática sobre política (Miller, 1984; Ingraham, 1987). Este significado se remite a la vieja disputa entre incrementalistas y sinópticos y estaría más cerca de los sinópticos que la mayoría de la literatura estadounidense sobre elaboración de políticas (Braybrooke y Lindblom, 1963; Simon, 1947). El otro significado de diseño de políticas es el desarrollo de una comprensión sistemática de la selección de instrumentos y de dimensiones evaluativas (Linder y Peters, 1984). Esto incluiría una comprensión previa de los procesos causales de los problemas públicos y, por consiguiente, cierta intención consciente para seleccionar instrumentos que aborden esos procesos. Por ende, en este segundo significado del término no todo el análisis temático de políticas es diseño;

diseño se reserva para el análisis propositivo orientado hacia la selección de instrumentos y los medios adecuados de evaluación.

La clasificación de herramientas e instrumentos

En la actualidad, la mayoría de los académicos están bien conscientes de que el gobierno tiene varios instrumentos a su disposición y de que esas herramientas incluyen diferentes mecanismos para lograr sus fines políticos. Independientemente de este conocimiento fundamental, aún persisten muchas deficiencias en la clasificación de las herramientas del gobierno y muchos puntos débiles en la relación de estas clasificaciones con otros aspectos del análisis de las políticas. Quizá existen aún más puntos débiles en la manera de relacionar los instrumentos de política disponibles con los procesos de decisión dentro del propio gobierno. Aun si los expertos se pusieran de acuerdo sobre la naturaleza de los instrumentos de política, quedarían varias preguntas acerca de cómo conceptualizaría la gente del gobierno sus propias alternativas.

La primera gran escala que se intentó para clasificar los medios de política fue el análisis de Kirschen (1964) de las herramientas disponibles para la política económica. Se trata de un análisis sumamente detallado con 64 tipos de instrumentos, que depende del interés de los economistas en la selección de instrumentos óptimos para la intervención y de un análisis normativo asociado de los instrumentos. Fue un ejercicio en la enumeración de herramientas disponibles y sus efectos económicos más que un intento de elaborar una taxonomía de esas herramientas o un análisis del amplio rango de efectos que podría tener uno u otro tipo de instrumentos. No obstante, logró establecer una norma para la comprehensividad y proporcionó además una lista de verificación útil con la cual comparar cualquier otra enumeración o esquema taxonómico.

El análisis clasificatorio de instrumentos de política resultó más evidente para los científicos políticos y para los expertos en política con el interés de Mosher (1980) en los instrumentos de que disponía el gobierno y en la creciente utilización de instrumentos sin costo para alcanzar sus fines de política. Proporcionó un catálogo (muy) aproximado de los instrumentos disponibles, pero concentró su atención en la dicotomía simple entre instrumentos con y sin costo. Este estilo de análisis fue promovido en cierto modo por Salamon (1981) y Kettl (1987), y por su interés por el gobierno tripartidista. Estos autores también concentraron su atención en la dicotomía más bien simple entre prestación de servicios directa e indirecta,

pero fueron más allá de Mosher al identificar diferencias en los efectos políticos (aunque con poco interés en otras categorías de efectos) de esas dos clasificaciones de instrumentos.

Algunos esfuerzos de clasificación posteriores han proporcionado análisis más detallados de los instrumentos disponibles. Varios esquemas clasificatorios han empleado sólo cuatro grandes categorías para intentar capturar toda la gama de actividades del gobierno. Hood (1984) utilizó las siglas NATO para describir lo que, en un sentido muy amplio, pueden hacer los gobiernos: nodalidad, autoridad, tesorería y organización. Este esquema clasificatorio implica que el gobierno puede enfocar sus problemas utilizando la información a su disposición, sus poderes legales, su dinero o su capacidad organizacional formal. McDonnell y Elmore (1986) también utilizan un esquema de cuatro divisiones para "clases genéricas de instrumentos": mandatos, incentivos, desarrollo de capacidad y cambio de sistema. Su enfoque también proporciona cierta guía limitada respecto a los supuestos implícitos en cada clase de instrumentos y el efecto esperado de cada uno de ellos. En un esquema clasificatorio elaborado más plenamente, Doern y Phidd (1983) analizan un continuo de instrumentos para intervenir en la economía, que van desde la autorregulación hasta la propiedad pública. La dimensión implícita para este continuo es el grado de intrusión de los instrumentos (véase también Phidd y Doern, 1978).

Existen varios problemas con cada uno de estos esquemas o taxonomías. Primero, los esquemas más sencillos, es decir, el de Hood y el de McDonnell y Elmore, que contienen categorías extremadamente amplias, quizá tan extensas que hay tanta varianza dentro de ellas como entre ellas (Ingram y Schneider, 1988). Además, no queda del todo claro que las categorías sean por fuerza mutuamente excluyentes, aunque probablemente sean colectivamente exhaustivas si queremos extender sus significados de sentido común. Por ejemplo, puesto que casi todas las leyes públicas y, por ende, todos los instrumentos de política pública implican autoridad según el esquema de Hood ¿dónde termina el elemento de autoridad de un programa de impuestos y dónde empieza el elemento de tesorería? O en el esquema de McDonnell y Elmore ¿no pueden algunos incentivos ser desarrollo de capacidad? Parece que estos esquemas no están de acuerdo con las normas fundamentales de construcción de taxonomías (véase McKelvey, 1982).

Un segundo problema con estos esquemas clasificatorios es que permanecen precisamente como tales. Se intenta relativamente poco la utilización de estos esquemas como mecanismos para el análisis de las políticas. Esto podría hacerse en una de por lo menos dos maneras. La primera sería

elaborar mecanismos evaluativos relacionados con los instrumentos o con toda la gama de instrumentos. ¿Qué esperamos de un instrumento de política "bueno" y qué tipo de combinación de criterios implica cada instrumento? Como señalaremos, esa utilidad puede requerir ser contextualizada algún tiempo más tarde, pero habría un lugar en el que empezaría el análisis. En la medida en que existan criterios evaluativos asociados con los instrumentos de política, éstos tenderán a ser unidimensionales (políticos o económicos) más que suficientemente multidimensionales para reflejar la realidad de las situaciones de la elaboración de políticas.

Alternativamente, en lugar de la evaluación de instrumentos en abstracto podría intentarse más evaluarlos contextualmente y desarrollar relaciones contingentes entre los problemas de política y los instrumentos de política. Esto puede plantear una cuestión previa —¿dónde están las clasificaciones de problemas de política que se pueden utilizar?— pero es, sin embargo, una dirección importante por la cual llevar nuestro interés en los instrumentos de política. Tal enfoque, de hecho, requeriría el desarrollo de una comprensión acrecentada de la naturaleza de los problemas de política, que va más allá de categorías nominales simples (salud, educación, etc.) y más allá de clasificaciones simples (por ejemplo Lowi, 1972; véase también Spitzer, 1987) que tan a menudo se han utilizado en ciencia política.

Por último, como se dijo antes, necesitaremos pasar de esquemas analíticos abstractos referentes a instrumentos de política a una comprensión más completa de la manera en que estos instrumentos son conceptualizados por los individuos que deben tomar las decisiones de política y de la manera en que se contextualizan para satisfacer las demandas de situaciones particulares. Bien podría suceder que esos responsables de las decisiones no tuvieran, de hecho, conceptualizaciones muy completas de los instrumentos de política (Kelman, 1981). Puede ser que tomen sus decisiones acerca de qué instrumentos de política utilizar basándose en la tradición, la intuición, la ideología o simplemente la familiaridad. Cualquiera que sea la "imagen" empírica acerca de los instrumentos que tengan en mente quienes toman las decisiones, es importante entender algo de la dinámica de selección, si hemos de entender la elaboración de políticas. En este caso, como en muchos otros aspectos de la elaboración de políticas, el punto de vista construccionista social puede resultar esencial para la comprensión de lo que realmente está sucediendo con los que participan en el proceso (Steinberger, 1980; Berger y Luckmann, 1966). Además, si uno de los propósitos de este tipo de investigación es mejorar la calidad de las decisiones tomadas en el gobierno, será importante obtener una información más completa acerca de los instrumentos de que disponen quienes toman las decisiones (Dunn, 1982).

Como pretendemos entender los instrumentos de política, es importante no perder de vista las influencias institucionales de su selección. No sólo los individuos que forman las instituciones del gobierno tienen ideas acerca de los instrumentos de política adecuados, las propias instituciones parecen incluir ciertos enfoques acerca de los problemas de política. No queremos materializar las instituciones, pero la memoria colectiva de una organización tenderá a producir con el tiempo los mismos resultados a partir de las deliberaciones. No solamente la memoria colectiva de una organización suele asociarse con el uso repetitivo de ciertos instrumentos, sino que también la verdadera naturaleza de las instituciones puede limitar sus selecciones.

UN ENFOQUE PARA CONSTRUIR UNA TEORÍA DE SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS Y DE DISEÑO DE POLÍTICAS

Se requieren cuatro elementos para desarrollar una teoría de selección de instrumentos y diseño de políticas: 1) instrumentos de política, los elementos básicos de la política pública, 2) atributos de estos instrumentos, que sirven tanto como criterios de evaluación como principios organizadores de percepción, 3) contextos dentro de los cuales ocurren por lo general las evaluaciones, y 4) usuarios y proveedores de los instrumentos cuyos comportamientos se pretende explicar.

La búsqueda de un conjunto básico de instrumentos genéricos

Hay, sin embargo, poco acuerdo en la literatura acerca de un conjunto básico de instrumentos de política interna que sean comunes a las democracias liberales de Occidente, tampoco existe ningún consenso aproximativo acerca de un conjunto de clases generales de instrumentos que puedan servir como estratos para definir marcos de muestra. Parte del problema es una inclinación nominalista por la novedad y por la aparición de innovaciones en el diseño de políticas. Llamamos a algo con un nombre diferente ya sea para evitar asociaciones con fracasos pasados o para alentar las asociaciones con símbolos apreciados. Tanto *Medicare* como *Social Security* son mecanismos de aseguramiento en Estados Unidos autorizados según el mismo estatuto orgánico con primas obligatorias y elegibilidad basada en la edad (o condición). Y sin embargo, al primero se le dio la apariencia de un programa de transferencia en especie y al segundo la de un plan

público de pensión. ¿Deberían subordinarse estas diferencias nominales a sus similitudes funcionales? ¿Se trata de un solo instrumento o son dos?

Una dificultad relacionada es que pocos instrumentos se limitan a una sola función o sirven a un solo objetivo cada vez. En consecuencia, la identificación de los instrumentos de política realmente utilizados en una circunstancia dada puede no ser para nada directa. Los subsidios a los precios agrícolas tienen la apariencia de un instrumento de seguro designado para contrarrestar la variabilidad de los precios de las cosechas asociada con el cambio de las condiciones climáticas. No obstante, la función básica parecería ser la transferencia de ingreso a los agricultores en años de escasez. ¿Son este tipo de subsidios a los precios un instrumento de seguro o un instrumento de transferencia? ¿Deberíamos clasificar un instrumento por sus funciones explícitas o por las implícitas? Las intenciones expresadas por los autores probablemente no sean de mucha ayuda para separar el símbolo de la sustancia o las funciones explícitas de las implícitas. En un sistema pluralista, los propios autores rara vez se pondrían de acuerdo. Los propósitos del investigador, por tanto, podrían ser la única garantía disponible para defender estas selecciones.

Aunque la distinción entre funciones es una distinción sumamente arbitraria que se basa en la perspectiva analítica del investigador, el aspecto más interesante es por qué, en el ejemplo del subsidio a las cosechas, permanece implícito el aspecto de la transferencia de dinero. ¿Por qué se utilizan mecanismos de subsidio a los precios en lugar de garantías en efectivo relativamente más eficaces? Seguramente algunas funciones son políticamente más sensibles que otras; por consiguiente, el apoyo a un instrumento dado puede depender de esas funciones que permanecen implícitas o por lo menos indefinidas. Pueden utilizarse créditos fiscales para enmascarar la magnitud de los subsidios del gobierno a los negocios, por ejemplo, o pueden emplearse garantías de préstamos para subsidiar ciertas actividades sin necesidad de ningún desembolso financiero corriente. En resumen, las apariencias importan, pero el descubrimiento de diversas funciones implícitas utilizadas por un instrumento dado nos dicen *por qué* lo hacen.

Una tercera dificultad para llegar a un conjunto básico de instrumentos para el estudio es que, tanto las diferencias nominales como las funcionales, pueden ser confundidas con diferentes niveles de generalidad. Una diferencia aparente entre instrumentos puede provenir más de diferencias en la escala de sus operaciones o en el alcance de sus resultados pretendidos que de cualquier diferencia en sus funcionamientos. Un requerimiento de prueba e inspección puede representar un instrumento distintivo cuando se compara con la certificación pública, por ejemplo, aunque ambas de-

sempeñan una función básica de clasificación, en que la segunda simplemente es la más inclusiva de las dos. Cualquier muestra dada probablemente contenga muchos instrumentos que son nominalmente diferentes, pero que pueden ordenarse lógicamente dentro de una jerarquía de inclusividad creciente.

La probabilidad de encontrar diferencias confusas en el nivel de generalidad para diferencias funcionales básicas puede complicar fácilmente las comparaciones entre instrumentos. Cualquier par dado de instrumentos puede representar el mismo mecanismo, pero uno puede ser un caso especial del otro, puede incluir una gran variedad de operaciones o puede ser dirigido hacia un fin más amplio. ¿Son del todo comparables estas diferencias con las funcionales básicas? ¿Deberían tratarse de manera distinta a la de las diferencias nominales mencionadas anteriormente? Una vez más, ¿representan estos casos dos instrumentos distintos o sólo uno?

Muchos instrumentos presentan niveles mezclados de generalidad que socavan cualquier estrategia uniforme para tratar las comparaciones entre niveles. Los instrumentos pueden ser similares funcionalmente, pero diferir en la escala de sus operaciones, en la gama de casos especiales que abarcan o en el alcance de sus objetivos. En la medida en que estos instrumentos causan diferentes niveles de variedad, alcance de operaciones y escala de objetivos, cualquier distinción micro-macro sólo complica las cosas. Consideremos, por ejemplo, el problema de comparar un instrumento de crédito, tal como el de las operaciones de mercados abiertos que, aunque asume sólo unas cuantas formas distintas, está dirigido a indicadores que abarcan toda la economía, con garantías de préstamos que se presentan en distintas formas y tamaños, pero que a duras penas pueden considerarse dirigidos a familias y empresas elegibles. Se puede decir que ninguno incluye a otro como caso especial. Es probable que ambos afecten las tasas de interés y permitan alguna similitud funcional. No obstante, rara vez se consideran competidores o sustitutos.

El resultado de todo esto es que la recopilación de una lista defendible de instrumentos básicos de política no es un asunto sencillo. Además, ha habido muy poco progreso en conjunto en la generación de esfuerzos para construir esta lista basándose principalmente en la tipología de los efectos de las políticas (Lowi, 1972; Spitzer, 1987), en funciones gubernamentales (Ripley, 1966; Hood, 1984) o en funciones de las políticas (Dahl y Lindblom, 1953; Lynn y Seidl, 1975). La mayoría de los esfuerzos identifican más o menos cuatro clases generales o instrumentos de tipo ilustrativo dentro de ellas; algunos autores formulan hipótesis acerca de los propios instrumentos (Doern y Phidd, 1983) y otros sólo acerca de las clases generales (Hood,

1984; Spitzer, 1987). Mientras no surja de esta literatura una lista definitiva de instrumentos de política, esto servirá como una recopilación extensa y accesible de candidatos fuertes.

Una vez que tengamos una noción firme del instrumento como una unidad confiable, podemos intentar enumerar la población de unidades y extraer luego una muestra de instrumentos "representativos" que tendrán algo de parecido con la gama completa y la variedad de diseños que se pueden trabajar para poner en práctica la política pública. La enumeración de la población tomada aquí se basa en una síntesis de las listas de instrumentos publicadas, eliminando repeticiones pero preservando su asignación a clases generales. Aunque repetidamente surgen cuatro clases como el número preferido, difícilmente son siempre las mismas cuatro clases. Utilizamos siete clases para reconciliar estas diferencias: 1) provisión directa, 2) subsidio, 3) impuesto, 4) contrato, 5) autoridad, 6) regulación (la única clase con consenso), y 7) exhortación. La idea es evitar el sesgo de nuestra muestra de instrumentos de una manera que no nos permita dar cabida a las prioridades y puntos de vista de otros. A diferencia de los primeros esfuerzos para construir listas a partir de tipologías, nuestro propósito es no conservar un esquema de clasificación muy grande, pero sí que sea capaz de contener la lógica en uso de los expertos y de los responsables de las decisiones. En consecuencia, la exactitud del vínculo entre un instrumento dado y una clase o tipo particular importa menos que la obtención de una lista representativa. Los vínculos adecuados entre instrumentos y clases de instrumentos, así como las identidades de las propias clases siguen siendo cuestiones empíricas clave.

La enumeración tentativa de instrumentos que surge de este procedimiento de selección es intencionalmente la segunda mejor, sin asegurar que los conjuntos de entradas sean ni exhaustivos ni mutuamente excluyentes. Los reclamos de un listado exhaustivo pueden refutarse fácilmente, señalando el problema de los "niveles de generalidad" introducido anteriormente. De manera similar, se puede demostrar que las exigencias acerca de listas mutuamente excluyentes pueden ser insensibles a la compleja interacción entre las funciones de un instrumento y su apariencia (nominal). Sin embargo, para asegurar un equilibrio entre clases y representatividad entre ellas, nuestra lista incluye tres instrumentos de cada una de las siete clases, junto con un instrumento extra tomado de las dos clases más grandes: regulación y subsidio. La lista de 23 instrumentos, que se pretende que sea representativa de diversas enumeraciones encontradas en la literatura, se presenta en el apéndice. La lista proporciona un punto de referencia útil para deducir los juicios de los responsables de las decisiones.

Los criterios de diseño y los atributos de los instrumentos

Mucho del esfuerzo analítico por crear una tipología de los instrumentos de política pública ha sido motivado por la esperanza de elaborar una teoría de selección de instrumentos como un punto ventajoso para la comprensión de la elaboración de políticas. Supuestamente, los instrumentos seleccionados revelan algo acerca de las intenciones y propósitos de quienes los eligen, además de las influencias y restricciones de un contexto particular. El corolario es que la selección de instrumentos, y más en general el diseño de políticas, tiene importantes consecuencias para el desempeño. Pocos negarían que cada instrumento interacciona con su contexto; sin embargo, la cuestión empírica que queda por resolver es la importancia relativa para el desempeño de la interacción (compárese Majone, 1975, con Doern y Phidd, 1983). En la medida en que la selección de instrumentos tiene un efecto independiente, los criterios que sustentan esa selección revelan no sólo la mayoría de los componentes importantes del diseño de instrumentos, sino también las dimensiones del desempeño que le parecen más importantes a quien hace la selección.

Los más atentos a la interacción entre el instrumento y su contexto defienden una correspondencia estrecha o una virtud de adaptación entre ellos más que ninguna otra característica particular del propio instrumento (Maynstz, 1981; Elmore, 1985). Esta concepción interactiva de instrumentos y contextos genera una relación interesante para los intentos de los expertos en sistemas cuando prescriben la mejor herramienta para un trabajo dado. Para Elmore, por el contrario, encontrar la verdadera mejor herramienta es secundario a definir adecuadamente el trabajo y luego clasificar las contingencias. Sin embargo, considerando el trabajo como dado, la capacidad del instrumento para alterar el contexto en la dirección deseada —su eficacia— resulta ser su única característica importante. Aunque atractivo en su lógica, este punto de vista teleológico es insensible a los numerosos factores que contribuyen a la solidez del diseño de un instrumento, independientemente de su eficacia en un contexto dado. Estos puntos de vista pueden carecer de importancia, además de la falibilidad humana, por ejemplo cuando sucede que se elige el instrumento menos eficaz o "equivocado". Los intentos para refinar esta importancia con la noción de "factibilidad" operando como una restricción arbitraria (Meltsner, 1975; May, 1981) sirven otra vez para mover el foco de atención del instrumento *per se* a las condiciones que prevalecen en su contexto.

Existe una línea de razonamiento, remontándonos al primer trabajo de Dahl y Lindblom (1953), que se centra en los atributos de los instrumentos

como un medio de destacar los intercambios necesarios entre ellos. Estos intercambios efectivamente frustran cualquier intento para obtener un solo mejor instrumento. De su estudio de los instrumentos, Dahl y Lindblom (1953) concluyen que en general los instrumentos menos coercitivos resultan difíciles de controlar y más intensivos en recursos que los más coercitivos. Aunque Ripley (1966) sustituye intrusividad por coerción y nivel de selectividad en el efecto por caso de control, plantea los mismos intercambios básicos. Los instrumentos menos selectivos suelen ser más intrusivos y, aunque más baratos de administrar, resultan más costosos en términos de apoyo político.

Un trabajo posterior estrecha el foco pero refuerza estas conclusiones. Concentrándose en el intercambio entre costos administrativos y apoyo político, Salamon (1981) encuentra que las mismas características que hacen fáciles de manejar a los instrumentos, también los hacen propensos a la oposición política. Hood (1984) afina la noción de selectividad de Ripley para incluir la facilidad de control y la exactitud, pero también encuentra que aunque los instrumentos con estas cualidades son comúnmente menos intrusivos, también suelen ser intensivos en recursos. Driver (1983) completa esta conexión relacionando exactitud con complejidad. Los instrumentos sencillos economizan en cuanto a costos de vigilancia y ejecución, pero por lo general son propensos a la inexactitud y al error; es decir, pueden definir erróneamente los asuntos o darles una dirección equivocada. Estos errores crean, a su vez, intrusiones innecesarias. Para lograr mayor exactitud, se debe estar dispuesto a aumentar la complejidad del diseño de un instrumento y generar costos más altos en su administración.

En suma, tres relaciones básicas enmarcan los intercambios centrales: 1) a mayor precisión del instrumento, menor probabilidad de que sea intrusivo, 2) a menor intrusividad del instrumento, menor probabilidad de que levante oposición pública, 3) a mayor precisión del instrumento, más compleja y costosa es su administración. Por consiguiente, la selección de un instrumento parece depender del valor relativo que se pone en cada uno de estos cuatro atributos generales. De hecho, se han realizado varios intentos para explicar las pautas de la selección de instrumentos, imputándoles uno o más de estos valores a los responsables de las decisiones.

Mucho del trabajo sobre tipos de políticas y de instrumentos se organiza, implícita o explícitamente, alrededor del tema de la coercitividad; este foco de atención se basa en una tradición política que apoya una suposición contra los usos del poder gubernamental que limitan la libertad. Ordenando los instrumentos de política en un continuo que va de menos a más coerción se forma, en efecto, un orden natural de cargas de prueba y persuasión

constantemente crecientes asociadas con la expansión del papel del gobierno en las actividades privadas. Además, pueden considerarse requisitos distintos de prueba y persuasión que se adapten a distintos procesos de política. Por inferencia, al seleccionar un instrumento en algún punto del continuo, también se selecciona, en efecto, el proceso de política que se requiere para poner en marcha esa selección (Lowi, 1972; Atkinson y Chandler, 1983).

Dando un paso más adelante, varios investigadores (Doern y Wilson, 1974; Phidd y Doern, 1978) tratan la suposición contra la coerción como el criterio central de información de las selecciones entre los instrumentos realizadas por los responsables de las decisiones; esto es, si otras cosas son iguales, quien toma la decisión elegirá siempre el instrumento menos coercitivo no utilizado, pasando con el tiempo del menos coercitivo al más coercitivo en cualquier área dada de política. Nuestra primera discusión sobre intercambios mostró algunas variaciones en el criterio de coercitividad, incluida la intrusividad (Ripley, 1966) —lo que sugiere que se ponen más limitaciones a la autonomía que a la libertad; y una restricción más inclusiva sobre el asunto (Hood, 1984). Juntos, estos atributos designan una corriente subyacente de pensamiento ideológico que ocasionalmente sale a la superficie en el debate público sobre instrumentos. En ausencia de otra información, los principios ideológicos pueden proporcionar la única base para discriminar entre instrumentos complejos, como encuentra Kelman (1981) en su estudio de caso sobre derechos y cuotas como instrumentos de control de la contaminación.

Surgen aquí tres preguntas distintas. Primero, ¿actúa la coercitividad como un criterio primario en la selección de instrumentos? Segundo, ¿la precisión de un instrumento parece mitigar su coercitividad de la misma manera, como se afirma, en que mitiga su intrusividad? Y por último, ¿sirven las posturas ideológicas básicas, como por ejemplo pro gobierno o pro mercado, como principios genéricos para organizar las ideas acerca de los instrumentos? La hipótesis de la centralidad de la coerción ha sido impugnada por varios investigadores que encontraron que el apoyo político, o el autointerés electoral en el caso de los políticos, era un motivador más potente para el comportamiento de los responsables de las decisiones que cualquier noción vaga de coercitividad (Trebilcock *et al.*, 1982). Esto plantea la cuestión de la visibilidad pública y los riesgos de incluir de más o de menos la parte de un instrumento dado. El instrumento más visible parecería representar la mayor oportunidad (y riesgo) para quienes buscan apoyo político. La aspereza del instrumento puede acrecentar su visibilidad, pero al mismo tiempo puede aumentar su oposición. Además, afinar un instru-

mento dado puede ser una proposición costosa. Aun cuando la lógica de estas afirmaciones tiene cierto atractivo, permanece la pregunta empírica: ¿son estos intercambios una parte del proceso real de selección de instrumentos?

Los atributos que se han discutido aquí pueden agruparse aproximadamente en cuatro categorías generales: 1) intensividad en los recursos, incluyendo atributos como el costo administrativo y la simplicidad operacional; 2) determinación de objetivos incluyendo precisión y selectividad; 3) riesgo político, compuesto por atributos relacionados con el apoyo y la oposición, tal como la visibilidad pública; 4) restricción, que incluye coercitividad y principios ideológicos que limitan la actividad gubernamental. La primera y la tercera categorías (intensividad en los recursos y riesgo político) pueden considerarse correlatos de la factibilidad política, ya que pueden aplicarse a los instrumentos individuales. La intensividad en los recursos se dirige a los intereses intragubernamentales, mientras que el riesgo político aborda los externos. La segunda categoría, determinación de objetivos, se relaciona más con la factibilidad técnica y la evaluación práctica de la calidad de los instrumentos. La cuarta categoría, restricción, vincula los instrumentos con creencias fundamentales acerca de lo que es ideológicamente aceptable, más allá de consideraciones de calidad y costo. Para asegurar un equilibrio entre categorías y la representatividad dentro de ellas, extrajimos dos criterios de cada una de esas cuatro categorías. En el Apéndice se muestra el conjunto que resulta de ocho criterios de diseño y un conjunto tentativo de dimensiones correspondientes en las que podrían variar esos instrumentos.

La ecología de los contextos

Uno de los principales legados de Harold Lasswell, como padre fundador de la ciencia política, es el reconocimiento de que el contexto de las políticas ejerce una influencia considerable tanto en el curso de los acontecimientos en la elaboración de políticas como en el resultado (Torgerson, 1985). En cierta medida, este campeonato de contextualidad puede considerarse como un antídoto para la práctica del análisis de políticas en esa época; en efecto, el interés institucional de los científicos políticos había por fin encontrado un lugar en el juego de herramientas de los profesionales preparados en economía e investigación de operaciones.

Irónicamente, más o menos en la misma época las ciencias políticas dejaron de formar parte del interés institucional en medio de una revolución

del comportamiento. En consecuencia, la noción de contexto como marco institucional se confundió con la idea de ambiente de la teoría de sistemas. Las metáforas de sistemas subrayaron la adaptación y la contingencia como fuentes de la variación en el comportamiento y contribuyeron a una corriente oculta de determinismo ambiental en la teoría de las ciencias sociales (March y Olsen, 1984). Aun cuando la era de los estudios comparativos del Estado, con su énfasis en las explicaciones ambientales de la variación de las políticas, parecía terminada, todavía puede encontrarse una forma más moderada de determinismo en estudios de política que subrayan la factibilidad como una influencia potente tanto en el responsable de las decisiones como en el experto. Para algunos, la selección de instrumentos de política fue simplemente un ejercicio en la prueba de la factibilidad (Hoppe, Van de Graaf y Van Dijk, 1987).

Por último, la literatura sobre estructuración de problemas ofrece ahora otra manera de entender el contexto y su influencia (véase Dunn, 1982). Aquí el acento no se pone ni en el marco institucional ni en el ambiente de las políticas, sino más bien en el contexto de significados que configura cómo se definen los problemas de política. Una vez resuelto el asunto de la definición, la selección de instrumentos de política se convierte en un asunto relativamente directo de adaptación de la herramienta a la tarea. Para decir que el contexto determina la selección y el desempeño de los instrumentos, desde esta perspectiva hay que decir que el instrumento y el problema comparten el mismo contexto de significados o, en otras palabras, su conexión radica en el ojo del espectador. Esto es congruente con el popular modelo del bote de basura del diseño de decisiones, que admite que las soluciones (y sus defensores) vayan a menudo en busca de problemas y no viceversa, como los modelos más racionalistas nos habrían hecho creer (Cohen, March y Olsen, 1972).

Aunque algunos factores contextuales asociados con la percepción y selección de instrumentos pueden ser universales en su influencia, esperamos una variación importante en los procesos de los instrumentos a través de diferentes combinaciones de características organizacionales, institucionales y sistémicas (por encima de la variación introducida por los propios atributos del responsable de las decisiones). Podría elaborarse un catálogo extenso de estos factores y de sus combinaciones empíricas, pero discutiremos sólo una muestra de los más sobresalientes. Habría que hacer notar que las relaciones que planteamos son tentativas y se proponen como hipótesis. Además, nuestro enfoque de esas relaciones quita el énfasis en el seguimiento de los procesos que podría vincular las características macro con las micro, en favor de una perspectiva de contingencia que investiga

pautas de variación común. El conjunto de estas características seleccionadas como contribuyentes hipotéticos de la variación en la selección de instrumentos se muestra en el cuadro 1.

EL CONTEXTO SISTÉMICO

El estudio de políticas públicas comparativas ha tendido a centrarse más en la medida en la que las naciones individuales han intervenido en diversos dominios de políticas que en su selección de instrumentos. En parte, éste es un legado de la premisa de Lowi (1972) de que el dominio de las políticas efectivamente delimita el proceso de selección. Existen algunos datos indirectos que sugieren que los estilos nacionales de política (Richardson, 1982) probablemente influyan en la percepción y selección de instrumentos de política a través de estos dominios. Los instrumentos que parecen naturales en una nación para abordar sus problemas de política puede no resultar natural en otro. Aun cuando permanece una cuestión empírica respecto a si esas variaciones en el estilo de la política reflejan tradiciones y hábitos institucionales o un proceso analítico más autoconsciente, esperamos que los estilos nacionales sean responsables de una buena parte de la variación en la selección de instrumentos.

A pesar de que el significado preciso de cultura política está abierto a diferentes interpretaciones, nuestro uso del término pretende captar los valores de una tradición estatista en diferentes países y, por tanto, la aceptabilidad de la intervención centralizada del gobierno en la economía y en la sociedad. Suponemos que, siendo iguales otras cosas, los países con una tradición más estatista, como Alemania y los países escandinavos, aceptarán instrumentos de política más intrusivos más rápidamente que los países menos estatistas. En relación con esto, esperaríamos que la coercitividad relativa de los instrumentos importara menos como criterio para la selección de instrumentos en los países que tienen una tradición estatista más fuerte. Si se apoya, esta conjetura limita el alcance de la centralidad de la hipótesis de coerción asociada con el trabajo de los eruditos canadienses Doern y Phidd (1983).

En la medida en la que las divisiones sociales basadas en el lenguaje, la religión, la región, etc., estén presentes en un país y tengan importancia política sustancial, los gobiernos pueden preferir instrumentos de política menos visibles. Podrían preferirse, por ejemplo, las variedades de impuestos y los instrumentos reguladores sobre los gastos directos o la prestación de servicios por parte del gobierno. Supuestamente, las pérdidas y ganancias

Cuadro 1. Lista tentativa de las causas de variación en la elección de instrumentos de política

<i>Factores exógenos</i>			<i>Factores endógenos</i>
EL CONTEXTO COMO MARCO		EL CONTEXTO COMO SITUACIÓN DE UN PROBLEMA	
Variables sistémicas (macro)	Variables organizacionales (meso)	Variables para problemas específicos (meso)	Variables individuales (micro)
Estilo de la política nacional	Cultura organizacional • patrón de reclutamiento	Dominio político • masas • escala	Antecedentes
Cultura política (estatismo)	• periodo de establecimiento	Requerimientos • simbólicos	Funciones • profesional • institucional
Enclaves sociales	• patrón de socialización	• funcionales • apoyo	Factores cognitivos • percepciones
	Contactos externos • comunidades políticas • clientela	Limitantes • compromisos existentes • limitaciones de recursos	• ideología • valores y criterios

transmitidas a diferentes grupos sociales por los controles reguladores o quiebras fiscales se pueden calcular menos rápidamente que las asociadas con los gastos y los programas de servicios y, por ende, es menos probable que surjan objeciones basadas en la desigualdad entre grupos en competencia. De manera similar, el acto de gobernar en sociedades divididas puede requerir instrumentos más coercitivos, mientras que en sociedades bien integradas, más homogéneas, los instrumentos tales como la promoción e información públicas pueden ser suficientes para los mismos propósitos.

EL CONTEXTO ORGANIZACIONAL

Además de la contribución a las características nacionales para definir el contexto de la percepción y la selección, las características de las organizaciones particulares dentro del sector público también desempeñan una función. Las organizaciones tienen culturas y sistemas de valores al igual que las naciones, y también tienen una misión y una memoria institucional que configuran el curso de su intervención en un dominio de política particular. Este contexto institucional crea qué parte de la predisposición se dirige a algunos instrumentos y qué parte a otros.

Consideremos cómo influye el periodo en el que se formó la organización en el desarrollo y persistencia de un conjunto único de valores y símbolos que podría reflejarse en una selección de instrumentos. Las organizaciones formadas durante periodos de expansión del sector público, por ejemplo el *New Deal* o la *Great Society* en Estados Unidos, pueden estar más inclinadas hacia instrumentos basados en gastos, por ejemplo subsidios en efectivo o la prestación directa de servicios por parte del gobierno, en parte a causa del carácter distintivo de la confianza en el gobierno y de un ambicioso sentido del propósito. Por otro lado, las organizaciones formadas durante periodos de restricción fiscal pueden inclinarse por medidas más cautelosas de menor escala y de expectativas más bajas, favoreciendo, por ejemplo, instrumentos reguladores más baratos sobre programas de gastos más intensivos. Una vez establecido el conjunto en el tiempo de fundación, estos elementos de la cultura organizacional pueden ser difíciles (aunque ciertamente no imposibles) de cambiar y pueden tener una influencia perdurable sobre la percepción y la selección de instrumentos.

Otro factor organizacional que afecta la selección de instrumentos es la naturaleza de los contactos externos. Estos contactos serán de por lo menos dos tipos distintos. Uno es la naturaleza de la clientela atendida por la organización. Algunas de estas relaciones pueden ser muy obvias: las organizaciones que dan servicio a poblaciones muy pobres tenderán a depender de subsidios en efectivo o de transferencias en especie más que otras organizaciones. Otras relaciones pueden ser algo más sutiles. Así, por ejemplo, las organizaciones que dan servicio a grupos múltiples o que tienen propósitos múltiples pueden depender (en gran parte como hemos explicado para el ámbito nacional) más de instrumentos reguladores para dar servicio a todas las facciones de manera relativamente imparcial.

El segundo aspecto del ambiente externo de la organización es la comunidad política dentro de la cual funciona. La literatura sobre comunidades políticas (Campbell, 1989; Walker, 1989) señala la importancia de los

contactos de las organizaciones y programas públicos con organizaciones de investigación, grupos de intereses múltiples, otras organizaciones gubernamentales, etc., en la configuración de políticas. Aunque esto se discute por lo general más en términos de elegir intervenir en un área política y el contenido de la política, la comunidad política puede ser igualmente importante en la selección de instrumentos de política. Esto es especialmente cierto porque los *think tanks** en particular suelen asociarse con instrumentos de política específicos y pueden apoyar a éstos como soluciones a una variedad de problemas de política. Si se incluye uno de éstos *think tank* como componente signifiicante de la comunidad política de la organización del sector público, entonces esa organización se verá hasta cierto punto presionada para adoptar ese instrumento particular.

EL CONTEXTO COMO SITUACIÓN DE UN PROBLEMA

En primer lugar, los individuos pueden responder a un contexto dado con juicios de eficiencia que permanecen casi constantes a través de instrumentos particulares. Para la mayoría, los atributos de cualquier instrumento dado están pensados para importar menos que las condiciones imperantes, incluidos la factibilidad, el apoyo político, etc. En segundo lugar, la manera en que un individuo evalúa un instrumento puede ser en gran parte independiente del contexto dentro del cual se aplica. Este punto de vista es contrario al de Lasswell que sigue siendo parte de las ciencias políticas. En esta instancia, los factores contextuales parecerían desempeñar un papel mucho menor que el de las propias características de los instrumentos. En tercer lugar, algunos contextos pueden inducir constantemente ciertas evaluaciones de las herramientas en los individuos, sin tener en cuenta otras diferencias en su preparación o en sus puntos de vista. Esta convergencia de herramientas y contextos es congruente con lo que sucede en el modelo del bote de basura, en el que la oportunidad, y no los individuos particulares, es la que promueve la convergencia. ¿Resultan congruentes las evaluaciones de la efectividad de los instrumentos a través de los contextos? ¿Favorecen algunos individuos ciertas herramientas sin tener en cuenta el trabajo particular que se ha de hacer?

* Instituciones públicas o privadas dedicadas a la investigación técnica y científica en alguna área del conocimiento, en las que laboran gran número de especialistas del más alto nivel. [T]

Tipos de usuarios

Lo apuntado antes respecto a la necesidad de entender las conceptualizaciones de los responsables de las decisiones acerca de los instrumentos disponibles debería extenderse a hacer una distinción clara entre los productores y los consumidores del conocimiento sobre instrumentos de política (Dunn, 1986; Dunn y Holzner, 1988). Los académicos han sido los productores del análisis sobre instrumentos, pero hay pocas pruebas de que ese análisis haya penetrado realmente en los consumidores, objetivo de ese conocimiento: la gente del gobierno que realmente debe tomar las decisiones. Por ejemplo, Kelman (1981) encontró que pocos de quienes toman decisiones acerca de los instrumentos de política ambientales proporcionarían una justificación detallada de su preferencia por ciertos instrumentos. Tendieron a responder en términos de algunas predisposiciones ideológicas vagas y de su familiaridad con los instrumentos que se utilizan comúnmente.

Aun cuando los factores cognoscitivos son importantes en las decisiones sobre el diseño, esperamos que otras características de los individuos interaccionen con ellos. Consideremos, por ejemplo, las diferencias fundamentales entre los teóricos y los productores de diseños fuera del gobierno y los consumidores y promotores de esas ideas de diseño dentro del gobierno. Aunque esperamos que surjan dentro de estos dos grupos diferencias sistemáticas en la percepción y en la evaluación, basadas en los antecedentes y en la preparación, anticipamos que en estos dos grupos surgirá un conjunto de diferencias más drástico, basado en la función y el *status*. Tales diferencias serían congruentes con la metáfora de dos mundos, basada en la literatura sobre la utilización del conocimiento. Sin embargo, la hipótesis alternativa es que habrá una tendencia a la formación de redes alrededor de instrumentos particulares, basada en percepciones y creencias compartidas que borran cualesquiera diferencias de función y quizá también las de los antecedentes.

Los individuos incluidos dentro de una organización probablemente influyan en los tipos de instrumentos que favorece la organización. Muchas características de los individuos pueden asociarse con preferencias por ciertos instrumentos. Por ejemplo, así como las organizaciones pueden verse influidas por el periodo en que fueron fundadas, también los individuos pueden verse influidos por la época en que se socializaron políticamente y en la que fueron reclutados por la organización. Las organizaciones tienen grupos de edad (Downs, 1967) de empleados cuyos valores pueden afectar la selección de instrumentos. Quizá más importante que la edad o

la socialización general es la socialización profesional recibida por los miembros de una organización. Si cualquier otra cosa es igual, esperaríamos que individuos preparados como abogados, por ejemplo, piensen primero en utilizar instrumentos legales (contratos administrados, guías procesales, etc.) con los que están más familiarizados que con otro tipo de instrumentos (Gormley, 1986). Asimismo, los economistas suelen pensar primero en instrumentos de impuestos y de gastos o en otros instrumentos que dependen de incentivos como las franquicias. Esta tendencia puede ser reforzada por la membresía organizacional, ya que algunas organizaciones están dominadas por una u otra profesión.

De manera similar, también las características de los sistemas administrativos nacionales pueden reforzar esta tendencia. Por ejemplo, el patrón de reclutamiento de abogados dentro del servicio civil en diversos países del norte de Europa podría tender a generar una mayor dependencia de los instrumentos orientados a lo legal de lo que se esperaría en otras circunstancias. En la medida en que un análisis de instrumentos ha penetrado en el gobierno, éste parece haberse hecho en la forma de economistas y/o abogados, que traen consigo las tendencias de sus respectivas profesiones hacia ciertos tipos de instrumentos y hacia normas diferentes de evaluación (Gormley, 1986).

UNA VÍA ALTERNATIVA PARA UNA TEORÍA DEL DISEÑO

La discusión anterior apoya una manera alternativa de elaborar, y en último caso probar, la teoría sobre el diseño de instrumentos de política. Esto, sin embargo, se opone fuertemente a la vía apoyada con más frecuencia por la literatura sobre instrumentos y diseño de políticas. En términos más simples, el punto de vista aceptado es que la elaboración de la teoría puede realizarse mejor inductivamente, creando postulados de contingencia a partir de los materiales de caso que ilustran la aplicación de diferentes instrumentos para problemas de política (véase Greenber *et al.*, 1977). Los datos sobre desempeño de instrumentos se apoyan en los juicios caso por caso del investigador acerca de la bondad de adaptación o adecuación del instrumento al problema. Supuestamente, el instrumento que carece de adaptabilidad o que no se adecua bien es uno que se desempeña bien bajo la expectativa del investigador para un problema dado. Se cree que las prescripciones se derivan directamente del inventario resultante de parejas satisfactorias instrumento-problema. Por consiguiente, conforme surjan nuevos problemas de política, éstos deben aparejarse con los instrumentos

cuyo desempeño se ha considerado adecuado en problemas casi similares. Las generalizaciones de los patrones observados de parejas instrumento-problema no sólo corroboran estas prescripciones, sino que también sirven como base de cualesquiera proposiciones teóricas acerca del diseño de políticas.

Hace una década este enfoque del inventario de casos para encontrar soluciones despertó gran interés. Su atractivo parecía residir en dos premisas ontológicas de amplio apoyo: primero que, en efecto, el contexto tiene una influencia dominante sobre el desempeño, haciendo de cada política un problema único; y segundo, que la clave para mejorar el desempeño, siguiendo la lógica de las teorías de la contingencia que entonces dominaban el campo de los estudios sobre las organizaciones, era moldear las intervenciones para adaptarlas a este contexto. No obstante, a pesar de su promesa inicial, en la práctica este enfoque no ha promovido ni la formulación de soluciones ni el progreso de la teoría. Aplicado al estudio de la puesta en práctica, por ejemplo, ha provocado proposiciones contradictorias y prescripciones de poco grado que parecen tener poco atractivo para quienes deciden las políticas (O'Toole, 1987). De mayor importancia es que las suposiciones ontológicas detrás de este enfoque parecen menos defendibles que antes, en parte a causa del legado del determinismo situacional en las ciencias del comportamiento y del reconocimiento de que la teoría de la contingencia no había cumplido su promesa para el diseño organizacional.

Una vez que se han dejado de lado los cometidos ontológicos para el contexto y la adaptación, el enfoque del inventario de casos pierde mucha de su racionalidad. La carga que este enfoque deposita en el investigador, especialmente cuando se agrega al tedio de la recopilación y codificación de casos, es sencillamente demasiado grande para compensar las limitadas ventajas asociadas con los detalles idiosincráticos. Este enfoque hace responsable al investigador de clasificar tanto los problemas como los instrumentos, en cierto modo sin sacrificar la riqueza contextual. Además, el investigador debe determinar si la aplicación del instrumento al problema en un caso dado es adecuada o inadecuada, lo cual corresponde en cierta manera bien definida al éxito o fracaso de la política. En efecto, quien elabora las políticas, que implícitamente realiza estos cálculos a cada instante, es relegado a un segundo plano. No sólo se cede la agencia al flujo de acontecimientos que definen cada caso dentro de su contexto, sino que todos los juicios reconstructivos se le dejan al investigador. Si no es el propio juicio de quien elabora las políticas sobre este asunto el que guía la investigación ¿qué razón tiene él o ella para hacerle caso a los resultados?

El enfoque alternativo a la construcción de la teoría que apoyamos anteriormente es más fenomenológico, ya que coloca a quien elabora las políticas en el centro de los juicios apreciativos que enmarcan la investigación. Los criterios de quien elabora las políticas —no los del investigador— son los que estructuran los juicios acerca de los instrumentos y sirven de base para cualquier trabajo taxonómico. Los juicios de quien elabora las políticas —no los del investigador— son los que determinan si un instrumento dado ha sido adecuado o ha fallado. Por último, las tendencias de quien elabora las políticas —no las del investigador— configuran la influencia relativa del contexto y los atributos de los instrumentos percibidos en la selección de diseños. Dejando de lado las premisas que suprimen la autonomía de quien elabora las políticas, estamos en mejor posición para entender los juicios que se han hecho y las imágenes mentales que tienen quienes elaboran las políticas acerca de los instrumentos que han decidido utilizar. La comprensión del aspecto subjetivo de esos instrumentos también debería aclarar los diversos significados asignados a ellos, su *status* y la lógica (o ilógica) que hay detrás de su selección. Al contrario del enfoque del inventario de casos, nos interesamos principalmente en los criterios propios del responsable de la política y en premisas subjetivas más que en cualquier característica objetiva que un investigador externo pudiera querer imputarle a los instrumentos particulares.

Para ser congruentes con este argumento, la mejor manera de construir tipologías de los instrumentos de política es basarlas en las propias opiniones de quienes elaboran las políticas acerca de lo que hace operacional y simbólicamente comparables o únicos a los instrumentos. Como en el caso del enfoque del inventario, la construcción de tipologías analíticas que son meramente producto de la inducción del investigador parece mantener su promesa inicial como vía para la elaboración de la teoría. Aun cuando las tipologías han proliferado en las dos últimas décadas y han servido de base a nuestra enumeración tentativa de los instrumentos, ahora tienen que producir una teoría definitiva de rango medio de los instrumentos de política capaz de ser verificada empíricamente. Desde nuestra perspectiva, el progreso ha sido demorado por la discontinuidad entre las perspectivas del responsable de las políticas y las del investigador o, más generalmente, por la brecha entre la lógica de uso del primero y la lógica reconstructiva del segundo.

Las tipologías que utilizan los que elaboran las políticas para organizar sus pensamientos acerca de los instrumentos pueden no tener mucha base teórica o no elaborar la dimensionalidad, pero nuevamente no resultan tan simplistas como algunas de las que hemos discutido aquí. El punto es que

—en gran parte como los trabajos sobre contexto— la forma y el contenido de las tipologías más importantes para el diseño de políticas son, en gran parte, cuestiones empíricas que no se pueden descartar fácilmente con conjeturas ni resolverse por decreto analítico. Las tipologías implícitas en las selecciones de diseños pueden existir en forma de dicotomías simples —por ejemplo, instrumentos de mercado *versus* instrumentos no de mercado o, en un nivel más elemental, percibidas como disponibles para usarse *versus* las que no lo están. Cualquiera que sea su forma, es importante para el progreso de la teoría entender las tipologías como dispositivos conceptuales que enmarcan los puntos de vista del responsable de las políticas.

A pesar de la limitada contribución de las tipologías analíticas al desarrollo de la teoría sobre instrumentos y diseño, éstas han desempeñado un papel principal en la redefinición del estudio de instrumentos como un proyecto *comparativo*. El énfasis alternativo en un estudio profundo de un solo instrumento dentro de un contexto único puede satisfacer los requerimientos de evaluación del programa o de estimación de su efecto, pero genera sólo inferencias débiles acerca del diseño de políticas y de su proceso de constitución. Para poder concluir que un instrumento particular ha sido deficientemente diseñado en una instancia dada, puede valorarse como un preludio de investigación posterior dentro de otros sustitutos. Sin embargo, por sí misma tal conclusión revela poco de las consideraciones precedentes que pusieron en primer lugar la selección de instrumentos. Hemos sugerido un enfoque para delinear los elementos subjetivos en la selección y uso de instrumentos que podría proporcionar un punto de partida útil para un análisis comparativo de diseño de políticas. Nuestra vía elegida para la elaboración de la teoría reunirá esos factores subjetivos en una ecología de contexto que probablemente explique la variación en la selección de instrumentos.

Apéndice. Una enumeración tentativa de instrumentos de política y criterios de diseño representativos

<i>La muestra de instrumentos de política</i>		
subsidio en efectivo	proyectos patrocinados por el gobierno	transferencia en especie
garantía de préstamo	"suspensión de impuestos"	honorarios/cargo
certificación/protección	provisión gubernamental	multa
contrato administrado	cuotas	prohibición
norma de calidad	"mordidas"	promoción pública
información/demostración	"guía" procesal	seguro
préstamo	licencia/permiso	control de precios
inversión pública	franquicia	
<i>La muestra de criterios de diseño</i>		
<i>Atributos de los instrumentos</i>	<i>Rango de variación</i>	
Complejidad de operación	Bajo	Alto
Nivel de visibilidad pública	Bajo	Alto
Adaptabilidad a través de usos	Bajo	Alto
Nivel de intrusividad	Bajo	Alto
Líneas de costo relativas	Bajo	Alto
Dependencia del mercado	En su mayor parte Mercado	En su mayor parte Gobierno
Posibilidades de fracaso	Pequeño	Grande
Precisión en la fijación de objetivos	Bajo	Alto

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATKINSON, M. y M. CHANDLER, (eds.) (1983), *The Politics of Canadian Public Policy*, Toronto, University of Toronto Press.
- BERGER, P. y T. LUCKMANN (1966), *The Social Construction of Reality*, Garden City, N.J., Doubleday.
- BOBROW, D. y J. DRYZEK (1987), *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- BRAYBROOKE, D. y C. LINDBLOM (1963), *A Strategy of Decision*, Nueva York, Free Press.
- CAMPBELL, J. (1989), "Afterward on Policy Communities: A Framework for Comparative Research", *Governance*, núm. 2, pp. 86-94.
- COHEN, M., J. MARCH y J. OLSEN (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, núm. 17, pp. 1-25.
- DAHL, R. y C. LINDBLOM (1953), *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harper and Row.
- DIVER, C. (1983), "The Optimal Precision of Administrative Rules", *The Yale Law Journal*, núm. 93, pp. 65-109.
- DOERN, G. B. y R. PHIDD (1983), *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen.
- DOERN, G. B. y V. S. WILSON, (eds.) (1974), *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan.
- DOWNS, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- DUNN, W. (1982), *Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- (1986), *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*, Greenwich, Connecticut, JAI Press.
- DUNN, W. y B. HOLZNER (1988), "Knowledge in Society: Anatomy of an Emergent Field", *Knowledge in Society*, núm. 1, pp. 3-26.
- ELMORE, R. (1985), "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy", en K. Hanf y T. Toonen, (eds.) *Dodrecht, Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Los Países Bajos, Martinus Nijhoff.
- GORMLEY, W. (1986), "Muscles and Prayers: Coercive and Catalytic Controls over Public Policy", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington.
- GREENBERG, G. D. et al. (1977), "Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research", *American Political Science Review*, núm. 71, pp. 1532-1543.
- HOOD, C. (1984), *The Tools of Government*, Londres, Macmillan.
- HOOD, C., A. DUNSIRE y S. THOMPSON (1988), "Thatcherism, Fraserism and the Bureaucracy", *Governance*, núm. 1, pp. 243-270.
- HOPPE, R., H. van de Graaf y A. van Dijk (1987), "Implementation Research and Policy Design", *International Review of Administrative Sciences*, núm. 53, pp. 581-604.
- INGRAHAM, P. (1987), "Toward More Systematic Consideration of Policy Design", *Policy Studies Journal*, núm. 15, pp. 611-628.
- INGRAM, H. y A. SHNEIDER (1988), "Behavioral Approaches to Policy Design", ponencia no publicada presentada en la Reunión Anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.
- JONES, C. (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*, N. Scituate, Massachusetts, Duxbury.
- KAUFMANN, F., G. MAJONE y V. OSTROM (1986), *Guidance, Performance and Evaluation in the Public Sector*, Nueva York, Walter deGruyter.
- KELMAN, S. (1981), *What Price Incentives?*, Boston, Auburn House.
- KETTL, D. (1987), *Government by Proxy*, Washington, CQ Press.
- KINGDON, J. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Boston, Little Brown.
- KIRSCHEN, E. et al. (1964), *Economic Policy in Our Times*, Chicago, University of Chicago Press.
- LINDER, S. y B. G. PETERS (1984), "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*, núm. 4, pp. 237-259.
- LOWI, T. J. (1972), "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, núm. 32, pp. 298-310.
- LYNN, L. y J. SEIDL (1975), "Policy Analysis at HEW", *Policy Analysis*, núm. 1, pp. 232-273.
- MAJONE, G. (1975), "The Feasibility of Social Policies", *Policy Sciences*, núm. 6, pp. 46-49.
- MARCH, J. y J. OLSEN (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, núm. 78, pp. 734-748.
- MAY, P. (1981), "Hints for Crafting Alternative Policies", *Policy Analysis*, núm. 7, pp. 227-244.
- MAYNTZ, R. (1981), *The Changing Conditions of Effective Public Policy*, University of Bielefeld, ZiF Research Group.
- MCDONNELL, K. y R. ELMORE (1986), "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments", ponencia presentada en la Conferencia Anual de Investigación de la Association of Policy Analysis and Management, Austin, Texas.
- McKELVEY, R. (1982), *Organizational Systematics*, Berkeley, University of California Press.
- MELTSNER, A. (1975), *Policy Analysts in the Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.
- MILLER, T. (1984), "Conclusion: A Design Science Perspective", en T. Miller (ed.), *Public Sector Performance*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MOHR, L. (1973), "The Concept of Organizational Goal", *American Political Science Review*, núm. 67, pp. 470-481.
- MOSHER, F. (1986), "The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government", *Public Administration Review*, núm. 40, pp. 541-548.

- O'TOOLE, L. (1986), "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation", *Journal of Public Policy*, núm. 6, pp. 181-210.
- PETERS, B. G. (1986), *American Public Policy: Promise and Performance*, Chatham, N. J., Chatham House.
- PHIDD, R. y G. B. DOERN (1978), *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Mcmillan.
- PUTNAM, R. (1982), *The Comparative Study of Political Elites*, Nueva York, Wiley.
- RICHARDSON, J. (1982), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, George Allen & Unwin.
- RIPLEY, R. (1966), *Public Policies and Their Politics*, Nueva York, Norton.
- SABATIER, P. (1987), "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research", *Journal of Public Policy*, núm. 6, pp. 21-48.
- SALAMON, I. (1981), "Rethinking Public Management", *Public Policy*, núm. 29, pp. 255-275.
- SIMON, H. (1947), *Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan.
- SPITZER, R. (1987), "Promoting Policy Theory", *Policy Studies Journal*, núm. 15, pp. 675-689.
- STEINBERGER, P. (1980), "Typologies of Public Policy: Meaning Construction and the Policy Process", *Social Science Quarterly*, núm. 61, pp. 185-197.
- TINBERGEN, J. (1956), *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, North Holland Publishing Company.
- TREBILCOCK, M. *et al.* (1982), *The Choice of Governing Instrument*, Ottawa, Ministry of Supply and Services.
- TORGERSON, D. (1985), "Contextual Orientation in Policy Analysis", *Policy Sciences*, núm. 18, pp. 241-261.
- WALKER, J. (1989), "Introduction: Policy Communities as Global Phenomena", *Governance*, núm. 2, pp. 1-4.