

Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo

B. Guy Peters

Los gobiernos democráticos liberales encuentran diferentes presiones culturales y conceptuales al elaborar y poner en práctica la política pública. En primer lugar, el imperio de la ley es un principio fundamental de gobierno en las democracias liberales, por lo que se pone especial énfasis en asegurar que los deseos de los cuerpos legislativos y de los demás organismos autoritarios se cumplan tal y como se planearon. Incluso en los gobiernos que tan sólo son democráticos de nombre este principio legal es un importante dispositivo de legitimación para las decisiones sobre las políticas. En los estados democráticos, dispositivos como la legislación administrativa, la revisión judicial y el *ombudsman* se utilizan como medios para asegurar lo que en Estados Unidos se llamaría el debido curso sustantivo y procesal del proceso de las políticas públicas (Shapiro, 1988). En otras palabras, estos dispositivos de revisión aseguran que tanto el contenido sustantivo de la ley como la manera en que se adopta y se cumple se ajusten a los patrones constitucionales del país.

Casi por definición, los gobiernos democráticos liberales también se enfrentan a considerables presiones para alcanzar la democracia. Esta afirmación es más que obvia, porque en la actualidad el concepto común de democracia se ha ampliado para incluir diferentes garantías procesales que permiten una participación mayor que en el pasado. La idea acerca de la democracia también se ha extendido para incluir los

Pertenece al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh. Traducción del inglés de Julio Arteaga Hernández.

diferentes resultados que pueden esperarse de la política pública, y que los teóricos tradicionales de la democracia no han reconocido como fundamentales para la misma. La mayoría de las concepciones tradicionales sobre democracia supusieron que este principio se aplicaba principalmente al aspecto de “entrada” del proceso político, y una vez que se aprobaba la ley mediante los procedimientos aceptados, el imperio de la ley se convertía en un criterio incluso más importante que la democracia. Ahora se espera que las políticas públicas sustantivas sean “democráticas” y que, por ejemplo, reconozcan las demandas específicas de diferentes grupos de la población.

Además del cambio hacia la democracia sustantiva, se han registrado cambios en el significado de la democracia procesal. Los canales disponibles para la participación en muchas conceptualizaciones tradicionales de la democracia eran relativamente limitados, de tal modo que las demandas de la población debían expresarse por medio de las elecciones y los funcionarios electos, y quizá mediante grupos de interés, en vez de hacerse llegar directamente a los encargados de tomar las decisiones.¹ Ambas interpretaciones se han difundido de manera considerable en las democracias contemporáneas, de modo que hay mayores márgenes, en las formas permisibles y esperadas, de participación en el proceso de la política pública. En el último de los casos, actualmente los ciudadanos esperan ejercer sus derechos como consumidores respecto a los proveedores del servicio público y estar en condiciones de determinar, por lo menos en parte, la naturaleza de las políticas públicas que se les han confiado.²

Actualmente, parece que estos dos principios de gobierno se vuelven cada vez más competitivos (March y Olsen, 1986). Tanto en la teoría como en la práctica los gobiernos contemporáneos se ven obligados a tomar decisiones difíciles respecto a qué tanta democracia y discreción permitir en comparación con qué tan estrictos ser en cuanto a la interpretación de la ley que se trata de imponer. Por lo demás, las maneras adecuadas de participación democrática parecen estar cambiando

¹ La tradición rousseauiana de la “voluntad general” parecía abogar por la democracia de las masas, pero se puso en práctica en relativamente pocos lugares, por ejemplo en algunos cantones suizos y reuniones municipales de Nueva Inglaterra. Se ha tenido en cuenta la escala de la mayoría de las democracias contemporáneas para eliminar la posibilidad de este tipo de democracia masiva.

² Esta participación se puede efectuar mediante una mayor capacidad para elegir los diferentes servicios, por ejemplo mediante las pólizas de educación; o mediante una participación más directa, por ejemplo el control de las escuelas por parte de las comisiones de padres.

y ahora se pone más énfasis en una participación más directa de la población en las decisiones sobre las políticas públicas. Este énfasis se ha ampliado hasta incluir la participación popular en la implementación, después de que el gobierno ha actuado legislativamente. Se considera que este involucramiento es el mecanismo mediante el cual se controla el verdadero impacto de la política pública. Cada vez más, la democracia parece sostener que, en última instancia, las instituciones formales realmente no deciden nada. Por el contrario, “la gente” también debe involucrarse en las decisiones y ponerse de acuerdo con las instituciones formales antes de que la decisión sea definitiva.

Modelos opuestos de políticas públicas

Las principales presiones que generan conflictos en los gobiernos contemporáneos, esto es, el imperio de la ley y la mayor participación, reflejan dos perspectivas básicas del proceso de elaboración de políticas. Ambos puntos de vista estructuran gran parte del debate actual sobre cómo diseñar y cómo comprender la política pública en sí misma y al proceso de elaboración de la misma. Para caracterizar estos dos modelos básicos de políticas usaremos los términos “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”.

En un principio, ambos términos se aplicaron precisamente a la etapa de implementación del proceso de elaboración de políticas (Sabatier, 1986; Linder y Peters, 1986); sin embargo, éstos también pueden utilizarse para describir, de manera más amplia, dicho proceso. Así, podría pensarse que tales términos representan dos importantes formas de enfocar la política pública, quedando pendiente la cuestión de saber dónde, dentro del sistema político, radica en última instancia el control definitivo de la misma.

Uno de estos enfoques podría seguir más bien los modelos formales y legales del proceso y suponer que la política pública sería y debería desarrollarse mediante acciones legislativas y el “proceso de la política pública textual” (Nakamura, 1987). El público se involucraría principalmente a través del proceso electoral y quizá mediante el cabildeo con los legisladores, pero este involucramiento sería en gran parte indirecto y ocurriría más bien al principio del proceso. Por otra parte, el proceso político de abajo hacia arriba supondría que la puesta en práctica debería estar en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores del gobierno y de sus clientes. Supondría, además, que todo

el proceso de la política pública debería organizarse para reflejar de manera más directa las demandas de lo que constituye “la arena” de elaboración de políticas, así como los deseos de las masas. La formulación de las políticas públicas se abriría a diferentes influencias, en vez de reflejar principalmente las ideas de los funcionarios elegidos y nombrados.

Para cada modelo examinaremos tanto los elementos empíricos, teóricos y normativos como sus implicaciones. Estas últimas las compararemos a fin de examinar la utilidad analítica de tales enfoques y sus posibles efectos sobre el análisis de las políticas públicas. Este examen es algo más que un simple ejercicio académico, por lo que la selección de uno u otro de los dos modelos determinará, en cierta medida, el estilo de gobierno que ejercerá el sistema político. Por lo demás, como oportunamente lo señalaremos, al menos algunas de las alternativas al *statu quo* ahora se examinan activamente en muchos países. De esta manera, se trata de decisiones tanto de un mundo real como teóricas, aun cuando los que gobiernan rara vez definan sus preferencias en los términos que aquí emplearemos.

Características empíricas

Ambos modelos de elaboración de políticas describen, en cierta medida, la realidad del proceso de la política pública y, en términos más generales, del gobierno. Sin embargo, ninguno es perfectamente descriptivo, aunque ambos proporcionan acercamientos complementarios y útiles sobre la política pública. Por lo demás, ninguno de estos modelos es en sí mismo una concepción única e integrada de la elaboración de políticas sino que cada uno de ellos reúne varias interpretaciones alternativas de la misma perspectiva fundamental. Esta variación interna, que incluso puede volverse conflicto, es especialmente evidente en la perspectiva “de abajo hacia arriba”. Ésta es, en realidad, una familia de modelos que puede decirse que refleja el gran número de cambios en la manera en que se practican las políticas en muchas democracias industrializadas.

El enfoque de abajo hacia arriba

Al nivel más elemental, la perspectiva de abajo hacia arriba en cuestiones de política pública señala la importancia de los niveles más bajos

en las organizaciones gubernamentales para determinar el significado verdadero de la política pública. Estudios sobre “la burocracia a nivel de la calle” (Lipsky, 1980) demuestran que los trabajadores de gobierno que realmente tienen contacto con los ciudadanos —policías, trabajadores sociales, inspectores ecológicos, funcionarios fiscales, etc.— frecuentemente tienen una influencia mayor sobre “quién recibe qué del gobierno” que los funcionarios nominalmente situados en puestos de “toma de decisiones” del gobierno. Muchas más decisiones se toman en los niveles inferiores que en los superiores, y los funcionarios de nivel inferior, de hecho, tienen la discreción sustancial de imponer prestaciones o sanciones a los ciudadanos. Además, para la población quizás es más fácil influir en este nivel de gobierno que en las capas superiores más alejadas de la realidad de la política cotidiana.³

Los diferentes significados de participación, común en las democracias contemporáneas, originan al menos otras dos interpretaciones de los procesos de las políticas públicas “de abajo hacia arriba”. Sin embargo, estas dos interpretaciones emergentes están potencialmente en conflicto. Por una parte, en materia de política hay una línea de pensamiento *plebiscitaria*, en la que los políticos —comúnmente jefes ejecutivos— tratan de recurrir al pueblo por encima de otros políticos —generalmente legisladores— y/o de poderosos grupos de interés. La cuestión de las “reuniones municipales electrónicas” durante la campaña presidencial de 1992 en Estados Unidos y los deseos manifiestos del presidente Clinton respecto de usar en cierta medida esa forma de participación mientras permaneciera en su cargo, no son sino algunos ejemplos obvios de la legitimación de la política pública mediante la apelación directa a la población. Otro ejemplo es la creciente confianza que las sociedades europeas tienen en los referendos para decidir asuntos importantes en áreas donde éstos no han sido modos tradicionales de participación (a diferencia de Suiza o Estados Unidos). Aunque los motivos son populistas, parece que esta tendencia plebiscitaria en la participación potencialmente evita las formas de participación política convencionales y constitucionalmente prescritas.⁴

La línea alternativa de mayor participación en las democracias consiste en favorecer la participación de los grupos más directamente

³ Algunos estudios señalan que estas capas inferiores de las organizaciones tienden a ser captadas por sus clientes y a tomar partido contra las reglas formales de las organizaciones.

⁴ Además de las implicaciones para la democracia como se practica normalmente, este cambio puede tener implicaciones considerables para los tipos de política pública que se adopte y para la posibilidad de cambios de la política pública sin aumento.

afectados por una política pública, en vez de la población en general. Este enfoque puede permitir incluso que dichos grupos controlen o al menos tengan el poder de veto sobre la política pública. Esta situación es particularmente cierta cuando la política pública en cuestión tiene un impacto limitado en cuanto a asuntos geográficos o funcionales. La tendencia hacia el poder "localizado" se ve claramente en el síndrome NIMBY, que afecta áreas de políticas públicas como la energía, el ambiente y la justicia penal.⁵ Al otorgarse poderes tan amplios a grupos comunitarios, estas estrategias democratizadoras pueden obstaculizar las políticas gubernamentales establecidas y crear problemas a la sociedad en su conjunto. En una posición menos extrema que permite el control local de las políticas, por encima de cierto punto (que no se define aquí), también puede crear problemas en la reconciliación de la democracia representativa con ideales más comunitarios de democracia. Una vez más, casi todas las sociedades democráticas valoran la participación local mediante audiencias, peticiones, etc., pero también deben decidir cuándo las prioridades sociales más vastas restan valor a cualquier reclamación de control local.⁶

Sería fácil caracterizar estos sistemas de mayor participación como desórdenes de la democracia, y sostener que contribuyen a que se tomen decisiones en favor de políticas públicas deficientes. Hay ejemplos de presiones populares que exigen políticas que no se han justificado en cuanto al mérito técnico (Schneider, 1993). Aunque el argumento relativo al impacto del proceso de elaboración de políticas de abajo hacia arriba plantea el problema de si podemos saber cuándo es "buena" una decisión de política pública, hay cierta evidencia de que una mayor participación realmente puede mejorar la calidad de las decisiones que se tomen. Majone (1989), por ejemplo, señala algunos casos de políticas públicas, incluso en áreas técnicamente complejas, que mejoraron por la participación pública. Aun cuando la población en general, o los grupos particulares directamente afectados por un programa, no cuenten con la información técnica necesaria, su parti-

⁵ NIMBY es una sigla que significa "no en mi traspatio" ("not in my back yard") y se refiere a la resistencia que los gobiernos frecuentemente encuentran para determinar el lugar de tratadoras de basura, plantas de energía, prisiones y muchas otras instalaciones indeseables pero socialmente necesarias.

⁶ En teoría, esta situación plantea el problema de comparar las utilidades recibidas por la localidad por bloquear una instalación con la utilidad que percibe la sociedad por su capacidad para situar una instalación necesaria. Aunque son difíciles, si no imposibles, dichas comparaciones de utilidad, este punto señala la mayor participación de las áreas locales en tal problema.

cipación puede bastar para forzar a los que tienen dicha información a que la hagan influir en el debate sobre políticas públicas. La presión pública también se puede emplear para forzar la creación de información nueva y necesaria. Asimismo, el marco de la "coalición de abogados" para estudiar el proceso de elaboración de políticas se puede concebir como un medio para combinar algo de la supuesta habilidad técnica del enfoque de arriba hacia abajo con un proceso de la política pública más abierto del enfoque de abajo hacia arriba (Sabatier, 1988). Este marco permitiría (y fomentaría) enfoques técnicos alternativos para luchar por el control de la política pública.

Aunque la calidad técnica de las decisiones que se tomen sea la misma, o mejor, es casi seguro que el enfoque de abajo hacia arriba lleva más tiempo que el proceso democrático representativo. Con ciertos límites, en lo referente a ciertos problemas de política pública y en cuanto a la velocidad de determinados sistemas políticos, esto puede resultar una consideración irrelevante. Lo anterior es verdad en tanto se lleve a cabo la decisión tomada. El peligro radica en que un sistema de toma de decisiones de abajo hacia arriba llega a convertirse en un gobierno dividido (Fiorina, 1991) con una forma alternativa que obstruye y, en última instancia, evita la acción pública efectiva. Quizá parezcan muy optimistas los defensores de este enfoque en cuanto a las posibilidades de una discusión plena y una efectiva toma de decisiones. Por lo general, los políticos tienen en cuenta el tiempo, algo que no sucede necesariamente (más bien de manera natural) con los grupos comunitarios, quienes defienden los valores fundamentales para su propia existencia.

La selección de modelos también implica elegir los instrumentos de la política pública. El significativo papel que éstos, o bien las herramientas, desempeñan ha cobrado mayor importancia entre los estudiosos de la política pública (Hood, 1986; Linder y Peters, 1989). Así, se podría esperar que los gobiernos que subrayan la importancia tanto de una democracia más directa como de procesos de políticas públicas más claramente originados de abajo hacia arriba se apoyen en una variedad particular de instrumentos de política pública. La tendencia esperada consistiría en confiar, ya sea en instrumentos que implicarían alguna negociación con los intereses afectados (e.g. los contratos negociados o la coproducción de políticas) o en los que se apoyarían en decisiones personales para utilizar el servicio (e.g. los incentivos fiscales). El uso de pólizas y otros instrumentos elegidos por el consumidor (Chubb y Moe, 1990), vinculados con la teoría de la elección pública,

son los elementos naturales del enfoque de abajo hacia arriba de la política pública, pues ellos permiten que los consumidores individuales de servicios gubernamentales se desempeñen como los árbitros definitivos respecto a la naturaleza de las políticas elaboradas. Así, diseñar una política pública de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba implica considerar el aspecto de salida del gobierno, ya que incluyen tanto la participación como el aspecto de entrada del gobierno.

Enfoques de arriba hacia abajo

El (los) enfoque(s) de arriba hacia abajo en cuestión de política pública tiene(n) la ventaja de ser más uniforme(s) que los enfoques de abajo hacia arriba. Existe la desventaja compensatoria de que no hay la riqueza descriptiva o teórica experimentada en los enfoques de abajo hacia arriba. La idea básica del enfoque de arriba hacia abajo consiste en el pensamiento más bien tradicional de que la política pública puede entenderse desde la perspectiva de la ley que autoriza los actos de gobierno. Aunque sepamos que los niveles inferiores de las organizaciones influyen significativamente en la manera como se cumple la ley, la formulación de la ley, más que su posterior implementación, es la base legítima de la acción gubernamental (Lane, 1983). Este énfasis en la formalidad tiene cierto parecido con la elaboración de políticas, sobre todo en las sociedades legalistas y, hasta cierto punto, puede usarse para indicar la influencia de las fuerzas políticas en la acción gubernamental.

Esta perspectiva es central para muchos modelos de la política pública “por etapas” que tratan de describir el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones en materia de políticas públicas (Jones, 1986; Peters, 1993). Esta perspectiva también es inherente a gran parte de la bibliografía sobre la implementación. El enfoque inicial de Pressman y Wildavsky (1973) sobre los puntos de depuración suponía, por ejemplo, que el propósito de la implementación consistía en hacer que la política funcionara de acuerdo con los propósitos de los formuladores. Este énfasis en el papel determinante de la ley posteriormente se convirtió en un enfoque más bien de contingencia (Ingram y Schneider, 1990) al sostener que los “estatutos fuertes” que tratan de preceptuar los detalles de la política pública son descriptivos de, y adecuados para, ciertos tipos de política; en tanto que se entiende que otros reflejan algunas formas del proceso de abajo hacia arriba.

Se podría predecir que concebir el proceso de la política pública de arriba hacia abajo produciría determinado tipo de política o de manera de elaborarla. La naturaleza más lineal y autoritaria del modelo de arriba hacia abajo implicaría la capacidad del gobierno para tomar decisiones difíciles de manera que, en caso de una adecuada selección, pudiera producir resultados significativos. Al hablar de un modelo de arriba hacia abajo nos referimos a un gobierno fuerte que, por excelentes razones de índole política y/o técnica, opta por una política pública, y a continuación se dedica a la tarea de implementarla. Este modelo tiende, pues, a considerar al gobierno casi como un actor monolítico. En él, el diseño de la política pública depende en gran parte de las ideas que al respecto tenga la élite que la hace y podría esperarse que dicha política reaccionara ante los cambios en la composición partidista del gobierno. Además, se supondría que al actuar los legisladores el resto del gobierno acataría la línea y la sociedad estaría contenta con su manera, más bien indirecta, de influir en la política pública.

Se podría predecir que el tipo de gobierno fuerte anteriormente descrito como implícito en el enfoque de arriba hacia abajo, con énfasis en el imperio de la ley, se apoyara fuertemente en instrumentos como la entrega directa de servicios o la reglamentación de órdenes y controles para lograr sus objetivos. Estos instrumentos permiten mayor certidumbre en la provisión que muchos otros instrumentos (véase más adelante) y emplean los singulares recursos autoritarios del gobierno para lograr sus fines (Page, 1985). Dichos instrumentos se basan en la supuesta capacidad de la autoridad y de las estructuras burocráticas para producir los resultados deseados en cuanto a política pública se refiere. Una vez más, si la política pública y el instrumento elegidos son los adecuados para el problema público que se enfrenta, entonces esta manera de elaborar políticas tiene la capacidad de ser un gran triunfo, que muy probablemente será mayor que el menos estricto enfoque de abajo hacia arriba. Por otra parte, sin embargo, este modelo corre el riesgo de cometer un error considerable y de no tener la capacidad de ajustarse rápidamente a las diferencias temporales y geográficas que deben fundamentar el enfoque de abajo hacia arriba.

Implicaciones teóricas

También debemos observar que la selección de la perspectiva dominante en cuanto a los medios para gobernar la sociedad tendrá impli-

caciones teóricas que sirven para comprender mejor el proceso de la política pública. Aunque cada uno de los enfoques tiene sus propias demandas teóricas (sobre todo el de abajo hacia arriba; véase Elmore, 1979), también están vinculados a lineamientos más amplios de la teoría política y social. La naturaleza de los estudios sobre la política pública, al centrarse en lo específico de la misma, ha tendido a ignorar sus relaciones con estos adelantos teóricos más amplios, aun cuando estos enfoques deben considerarse como parte integral de visiones más vastas acerca del funcionamiento de la vida social y política.

De abajo hacia arriba

En lo referente a la elaboración de políticas, la perspectiva de abajo hacia arriba tiene por lo menos dos implicaciones teóricas y, de nuevo, parece que estas implicaciones potencialmente entran en contradicción directa. Es cierto que sus dimensiones ideológicas son contradictorias y que sus aparatos conceptuales también parecen estar reñidos entre sí. Por una parte, existe la línea de teoría democrática crítica que promueve la creación de una “democracia discursiva” (Barber, 1984; Dryzek, 1990), en la cual las políticas se escogerían mediante la interacción de todas las partes afectadas. Generalmente esta idea se relaciona con la izquierda política y el deseo de dar poder a los grupos que en la sociedad con frecuencia son excluidos (es su argumento) de la participación activa en la política. En el caso extremo, parece que los defensores de estas perspectivas están convencidos de que cualquier versión del enfoque de arriba hacia abajo no sólo es indeseable sino imposible, ya que se vería obstaculizado por las acciones individuales de los ciudadanos que, de manera particular, buscan obtener los mejores resultados para sí.⁷ Una vez más, se sostiene que la naturaleza inherente de mandos y controles en el modelo de arriba hacia abajo exige un nivel de control imposible para cualquier persona encargada de la elaboración de políticas a nivel central.

⁷ Esta es la base de la teoría autopéyica [palabra derivada de *poiesis* (hacer, formar). A manera de ilustración, otra palabra formada por la misma terminación es “onomatopéyico” (N. del T.)] o autoorganización, en la administración y política públicas. Esta idea sostiene que es imposible el control de la sociedad desde el centro, teniendo en cuenta la capacidad de los individuos y grupos para encontrar las maneras de evadir dicho control en aras de su interés particular. Aunque es común en aspectos tales como la evasión fiscal y el incumplimiento de reglamentos, también ocurre en muchas otras áreas de la política pública. Consúltese, por ejemplo, la obra de In't Veld *et al.* (1991).

Por otra parte, la teoría de la elección pública también incluye algunas implicaciones que favorecen la perspectiva de abajo hacia arriba, aunque esta línea de pensamiento por lo general se relaciona con el derecho político. El individualismo metodológico de la elección pública, y los supuestos relativos de la racionalidad individual, sitúan el principal lugar de acción en los niveles inferiores de las organizaciones.⁸ Por lo demás, una de las ideas vinculadas con la elección pública es capacitar a los individuos para que tomen sus propias decisiones en cuanto a los servicios públicos, en vez de que éstos sean determinados por los políticos o los expertos en los niveles superiores de las organizaciones gubernamentales. Por ejemplo, las pólizas para servicios como la educación (Chubb y Moe, 1990) son una manera de proporcionar a los ciudadanos los medios para determinar el tipo de educación que recibirán sus hijos. La importancia de las pólizas y otras formas con las que los ciudadanos eligen la política pública radica en que éstos guían los servicios proporcionados por el gobierno, en vez de actuar como los receptores pasivos de dichas políticas.

De arriba hacia abajo

Son menos claras las tradiciones teóricas relacionadas con el enfoque de arriba hacia abajo, aunque existe una sólida línea de teoría legal que se vincula directamente con este enfoque. La perspectiva de arriba hacia abajo también implica varios aspectos del “nuevo institucionalismo” de los estudios sobre política pública. El supuesto básico en ese cuerpo teórico es que las instituciones formales de gobierno necesariamente tienen influencia decisiva sobre las alternativas en políticas públicas. El imperio de la ley se ajusta de manera estrecha a la “lógica de lo adecuado”, fundamental en el nuevo institucionalismo de March y Olsen (1989). También estaría de acuerdo con el enfoque de una elección más racional al abordar el institucionalismo defendido por Elinor Ostrom (1986, 1990) y otros (North, 1990; Shepsle, 1989). Estos estudios subrayan que las reglas de las instituciones “permiten, proscriben y prescriben” las acciones de los individuos en la sociedad. Una vez más, en tanto que constituyen una perspectiva empírica respecto del

⁸ De hecho, algunas teorías contemporáneas acordes con esta tradición buscan fórmulas con las que se evite dañar los intentos legislativos en los niveles inferiores de las organizaciones. Al respecto véase McCubbins, Noll y Weingast (1989).

gobierno, estos enfoques que se consideran como el nuevo institucionalismo tienen una perspectiva normativa que sostiene que la naturaleza formal de la ley debe controlar la política pública.

En un nivel menos elevado, los procesos por los que se pone en práctica el enfoque de arriba hacia abajo se basan en la autoridad legal de los legisladores y los dirigentes políticos para emitir decretos autoritarios. Se puede tratar de leyes, “decretos municipales”, órdenes supremas o cualquier otro término, pero todos comparten la característica de tener orígenes legales legítimos en la sociedad. Quienes llevan a cabo un proceso de arriba hacia abajo tratan de que los decretos entren en vigor con el mayor apego posible a las intenciones de los legisladores (Lane, 1983).

Con base en varios estudios empíricos sobre la implementación (Pressman y Wildavsky, 1973; Goggin, 1987) sabemos lo improbable de que cualquier esfuerzo de implementación alcance de manera perfecta estos logros, pero el elemento importante de este modelo es que se realice el esfuerzo. Significativamente, este modelo permite que el grado de éxito en la implementación pueda apreciarse por la medida en que los resultados alcancen las metas establecidas en la ley.

Implicaciones normativas

Nos enfrentamos, pues, a las implicaciones normativas que plantean estas maneras alternativas de enfocar el proceso de la política pública. Básicamente, se trata de la parte medular del análisis. Ambos enfoques proporcionan datos empíricos en cuanto al proceso y los resultados de la política pública, lo que hace que su información sea complementaria. Asimismo, ambos enfoques mantienen contacto con importantes cuerpos teóricos que igualmente proporcionan visiones complementarias sobre las realidades sociales y políticas. Sin embargo, las implicaciones normativas son menos medibles (Roth, 1987) y establecen una competencia más directa. La selección de una u otra perspectiva tiene implicaciones normativas definitivas en cuanto a la manera como deberían funcionar los gobiernos y, por lo tanto, también en cuanto a los tipos de políticas que deberían adoptar. La elección también tiene consecuencias importantes en lo referente a los tipos de valores humanos que resaltarán el gobierno.

Enfoque de arriba hacia abajo

Con toda intención invierto aquí el orden de presentación para analizar en primer lugar el enfoque de arriba hacia abajo. Estas implicaciones son, en cierta forma, más claras que las del enfoque de abajo hacia arriba y proporcionan una norma importante con la cual comparar la última perspectiva. Pero, aun en este caso, no hay una sola visión normativa y razonablemente se pueden captar varias visiones normativas en este (supuesto) modelo de política pública única.

La perspectiva normativa más importante que surge del enfoque arriba mencionado vuelve a nuestro planteamiento inicial en cuanto a la relevancia del imperio de la ley en el gobierno. Simplemente, los procesos del gobierno democrático, en particular la democracia representativa como se practica a través de los legisladores, dirigentes políticos, etc., deben significar algo, y ese algo es elaborar reglas obligatorias aplicables a la sociedad en su conjunto. Puede ser muy atractivo sostener que dichas reglas no siempre son del agrado de todos y, por lo tanto, deberían someterse a cambios mediante la implementación,⁹ pero los formadores tienen tantas (o realmente más) demandas para ser autorizados a elaborar reglas obligatorias como los implementadores (Hogwood y Gunn, 1984). Aunque todos podemos señalar algunas deficiencias en estas instituciones representativas, ellas deben ser entendidas —de acuerdo con los defensores del enfoque de arriba hacia abajo— como las legisladoras legítimas de la sociedad.

Hay otras demandas normativas que el modelo de arriba hacia abajo puede presentar. La igualdad es una de las demandas más importantes que el principio del imperio de la ley, inherente al enfoque de arriba hacia abajo, puede exigir. En caso de que la implementación, o el control por parte de la comunidad local, determinen en la práctica el significado real de una política pública, entonces habrá una variación considerablemente mayor en los resultados. El concepto de igualdad ante la ley es una característica fundamental de las comunidades políticas desarrolladas, que no se puede lograr si se toma en serio el enfoque de abajo hacia arriba sobre la elaboración de políticas. La posibilidad de predecir resultados también se puede relacionar con el imperio de la ley y un proceso de la política pública más determinado. Este valor de predicción es importante para los que la elaboran (quienes

⁹ Fundamentalmente, de acuerdo con Browne y Wildavsky (1983), se trata del modelo evolutivo sobre la implementación.

esperan que las leyes que aprueban entren en vigor lo más apegado posible a sus intenciones), pero también lo es para los ciudadanos en su calidad de clientes. Obviamente, tratar de vivir con un gobierno impredecible o, para usar la terminología de la ley administrativa estadounidense, arbitrario y caprichoso, es un prospecto muy poco atractivo para la mayoría de los ciudadanos.

Debe aclararse, sin embargo, que las implicaciones normativas del enfoque de arriba hacia abajo no son del todo positivas. Hacer que un gobierno funcione de arriba hacia abajo implica el riesgo de crear gobiernos que pierdan el contacto con las preferencias del pueblo y se desliguen de las exigencias en la producción de los bienes y servicios que quisieran proporcionar a sus ciudadanos. Un gobierno de arriba hacia abajo fácilmente podría describirse como una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere. Esta situación es especialmente cierta si el área de la política pública en cuestión se caracteriza por una variación regional sustancial en los valores (¿educación?) o es un rubro (¿agricultura?) en el que pueden usarse los clientes como la principal fuente de información e incluso de implementación.

Enfoque de abajo hacia arriba

No es raro que las implicaciones normativas del enfoque de abajo hacia arriba sean casi exactamente opuestas a las de la perspectiva de arriba hacia abajo. Si las cualidades del enfoque de arriba hacia abajo son la certeza y la igualdad, entonces la fuerza del enfoque de abajo hacia arriba es la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo. Esto puede producir equidad (al relacionar directamente las políticas con las necesidades) en vez de la absoluta igualdad que parece ser la meta del enfoque de arriba hacia abajo. Asimismo, el enfoque de abajo hacia arriba puede presentar importantes demandas respecto a la democracia, sobre todo en el sentido de que éste puede considerar una mayor variedad de opiniones en la elaboración de políticas en comparación con el enfoque de arriba hacia abajo que pone énfasis en las instituciones democráticas representativas.

Las implicaciones normativas (tanto positivas como negativas) del enfoque de abajo hacia arriba pueden visualizarse más claramente en la versión "retrospectiva" de dicho enfoque. La bibliografía al res-

pecto (Elmore, 1979) sostiene que la forma más adecuada de diseñar una política pública es iniciar por el final del proceso y determinar si es factible, teniendo en cuenta la configuración de las fuerzas políticas y sociales en la parte inferior de la pirámide gubernamental. Así pues, dicho análisis de factibilidad constituye la materia prima para iniciar tanto el proceso como el diseño de la política. Se supone que si los deseos (y las realidades objetivas) de los "niveles inferiores" se incorporan en el diseño, entonces es más probable que la política pública se lleve a cabo con éxito y también hay más probabilidades de que se alcancen las metas propuestas.

Es muy atractiva esta manera retrospectiva de enfocar la elaboración de políticas, pero igualmente incluye algunas implicaciones importantes que son en apariencia negativas. Sobresale el hecho de que el proceso es impulsado por una definición de lo que es factible, en vez de serlo por las consideraciones más fundamentales de lo que debería hacerse de acuerdo con las élites elegidas para legitimar las posiciones de autoridad en el gobierno. El término "factible" (Majone, 1975) está sujeto a varias interpretaciones definidas socialmente, de tal manera que los encargados de definir lo que es o no factible están en condiciones de controlar la gama de políticas posibles. En el modelo de arriba hacia abajo el conjunto factible puede ser definido por una élite política y tecnocrática, mientras que en el enfoque de abajo hacia arriba el conjunto factible es definido por los niveles inferiores de la organización o, quizá, por los clientes de la misma. En cualquiera de los dos casos, es probable que se restrinja el rango de posibilidades consideradas, aunque ciertamente no de la misma manera.

Un problema todavía más fundamental es si el gobierno debe hacer lo que puede hacer fácilmente, y con la aprobación de sus clientes, o si debe hacer lo que cree que debe hacer de acuerdo con los valores de sus miembros. Llevado al extremo, este modelo de gobierno parecería legitimar la "captura" de las dependencias gubernamentales por parte de los clientes, lo cual frecuentemente ha sido objeto de críticas (Lowi, 1979). Sin llegar al extremo, el enfoque retrospectivo de gobierno conduciría a las divisiones internas e incongruencias que también han sido motivo de preocupación frecuente para los críticos del gobierno. Parece fundamental para éste poder encontrar los medios para decidir cuándo las demandas de los niveles inferiores deben ser más favorecidas que las de aquellos a quienes corresponde legítimamente tomar las decisiones en la cima jerárquica del gobierno.

Otro importante elemento normativo del enfoque de abajo hacia

arriba se relaciona estrechamente con las implicaciones teóricas del enfoque en cuestión. Tal como sucede con el concepto retrospectivo, el énfasis en una mayor y más definida participación en la toma de decisiones es atractivo como dispositivo democrático, pero puede incluir también algunos elementos no tan deseables. Tecnoocracia y burocracia son palabras desagradables para la mayoría de la población en las democracias de los países industrializados, pero el uso de la experiencia en estos enfoques es positivo para el gobierno (Barker y Peters, 1993). Un enfoque sumamente extremo de la participación puede sacrificar dicha experiencia en nombre del "conocimiento común y corriente" y de los valores políticos de los ciudadanos. Así pues, los ciudadanos comunes pueden obligar al gobierno a revelar o generar información, pero existe el peligro de que complejos problemas de política pública se reduzcan a luchas políticas más bien simples, por más abiertas y democráticas que sean.

Intento de síntesis

Hasta ahora hemos tratado ambas aproximaciones a la elaboración de políticas como alternativas más bien rígidas. Esta dicotomización es importante como metodología para investigar las implicaciones de cada una, aunque en realidad éstas deben tener tanto semejanzas como diferencias. A continuación presentaremos los puntos en que hay semejanzas. Sin embargo, a estas alturas lo importante es que somos capaces de elegir uno u otro modelo como opciones eventuales. En otras palabras, determinadas situaciones en la elaboración de políticas pueden favorecer más a un modelo que a otro. Por ejemplo, las políticas que presentan un elemento fundamental de variación local pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba, mientras que aquellas en las que la igualdad es significativa, es decir las que involucran derechos civiles básicos, pueden ser mejores candidatas a usar un enfoque de arriba hacia abajo.

Mucho más que este enfoque de contingencia que parece tener cierto mérito, quizá debemos diferenciar las características de las diversas etapas del proceso de la política pública. Empezamos señalando que la dicotomía mencionada aquí es común en los estudios sobre implementación, aunque podría aplicarse a todo el proceso. Esto es verdad, pero resultaría una caracterización muy burda. Además, lo paradójico es que el proceso de elaboración de políticas que trata de usar

el mismo modelo para todo el proceso, puede ser menos efectivo que el que trata de recurrir a diferentes modelos en las varias etapas. Esta hipótesis puede requerir una explicación adicional.

Ambos modelos se pueden complementar si se considera que se presentan en secuencia. Puede suceder que las políticas formuladas al estilo de arriba hacia abajo, por ejemplo con limitada participación de los intereses afectados o del público en general, se puedan llevar a cabo con menos frutos mediante el enfoque de abajo hacia arriba. Esto permitiría una política realizada por el proceso legislativo normal, quizá con mayor participación burocrática que pública, que se adaptaría para satisfacer las condiciones del "mundo real" y las demandas de algunos sectores de la población, mediante el proceso de implementación. En forma semejante, si los programas se diseñan mediante un enfoque abierto y de abajo hacia arriba, puede ser importante para éstos ser ejecutados mediante un método legalista y de arriba hacia abajo. El proceso de negociación implícito en la formulación de abajo hacia arriba puede producir un consenso político muy frágil y susceptible de ser socavado por cualquier variación en la ejecución. De esta manera, una vez que se concierta una negociación, el proceso administrativo debe ser legalista y uniforme en caso de que siga vigente el proceso político.¹⁰

Se pueden considerar ciertas áreas de la política pública para las que uno u otro modelo puede ser el más adecuado en cuanto a todo el proceso de la política pública. Determinadas políticas, por ejemplo las libertades civiles, pueden contar con elementos legales suficientemente sólidos que hacen deseable el modelo de arriba hacia abajo. Otras políticas, por ejemplo la educación, tradicionalmente han tenido un fuerte elemento de control local, tanto en la formulación como en la implementación, y parecen tener éxito cuando actúan así. Por lo demás, los tipos de política pública de algunos países (Richardson, 1982) pueden mostrarse más receptivos a uno u otro de estos modelos. En forma empírica, si no es que normativa, podemos seguir pensando en la manera como estas opiniones sobre la elaboración de políticas pueden ser medios de apoyo mutuo para hacer política pública.

¹⁰ Esta es la lógica de los procesos de la política pública corporativista o neocorporativista en la que, si se quiere mantener el proceso, el Estado debe encargarse de que se cumpla la negociación entre los intereses afectados.

Resumen

Aunque en este documento los dos modelos se han presentado como alternativas rígidas, las diferencias pueden ser más una cuestión de grado que una estricta dicotomía. Ambos modelos se basan en la convicción de que la democracia es deseable, aunque varían notablemente en la medida en que las demandas populares se incluirían directamente en el proceso de diseño de una política pública. De manera semejante, ambos modelos incluyen cierta creencia en el imperio de la ley y la importancia de cierta predicción en la política pública, pero difieren en la medida en que consideran la ley como instrumento positivo, o como camisa de fuerza, para los empresarios de la política pública. Lo importante en esta comparación es entender lo que implica adoptar uno u otro modelo.

Dichas implicaciones son empíricas y teóricas, así como normativas, y las investigaciones que hemos realizado presentan puntos de semejanza y de diferencia. Aunque fueron importantes las implicaciones empíricas, las normativas son particularmente cruciales para la comprensión de estos modelos, ya que van al núcleo de lo que significa el proceso democrático y el papel de la participación en los sistemas políticos contemporáneos. Dichas implicaciones van hasta el núcleo de lo que significa el imperio de la ley y la capacidad de las democracias representativas para gobernar realmente. En los modelos mencionados hemos mostrado que algunas consideraciones empíricas son complementarias más que competitivas, aunque los elementos normativos parecen ser más competitivos.

Referencias bibliográficas

- Barker, B. R. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barker, A. y B. G. Peters (1993), *The Politics of Expert Advice*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Browne, A. y A. Wildavsky (1983), "Implementation as Adaptation", en J. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation*, 3a. ed., Berkeley, University of California Press.
- Chubb, J. E. y T. Moe (1990), *Politics, Markets and America's Schools*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Dryzek, J. (1990), *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elmore, R. F. (1979), "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, 94, pp. 601-616.
- Fiorina, M. P. (1991), "Coalition Governments, Divided Governments, and Electoral Theory", *Governance*, 4, pp. 236-249.
- Goggin, M. L. (1987), *Policy Design and the Politics of Implementation*, Knoxville, University of Tennessee Press.
- Hogwood, B. W. y L. Gunn (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, C. (1986), *The Tools of Government*, Chatham, Nueva Jersey, Chatham House.
- In't Veld, R. et al. (1991), *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*, Dordrecht, Kluwer.
- Ingram, H. y A. Schneider (1990), "Improving Implementation through Framing Smarter Statutes", *Journal of Public Policy*, 10, pp. 67-87.
- Jones, C. O. (1986), *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2a. ed., Belmont, California, Wadsworth.
- Lane, J. E. (1983), "The Concept of Implementation", *Statsvetenskapliga Tidskrift*, 86, pp. 17-39.
- Linder, S. H. y B. G. Peters (1986), "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Precision", *Policy Studies Review*, 6, pp. 459-475.
- (1989), "Instruments of Government; Perceptions and Contexts", *Journal of Public Policy*, 9, pp. 35-58.
- Lipsky, M. (1980), "Street-Level Bureaucracy", *Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage.
- Lowi, T. J. (1979), *The End of Liberalism*, 2a. ed., Nueva York, Norton.
- Majone, G. (1975), "The Feasibility of Social Policies", *Policy Sciences*, 6, pp. 49-69.
- (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1986), "Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions", *Journal of Public Policy*, 6, pp. 341-370.
- (1989), *Rediscovering Institutions*, Nueva York, The Free Press.
- McCubbins, M. D., R. G. Noll y B. R. Weingast (1989), "Structure and Process, Politics and Policy, Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, 75, pp. 431-482.
- Nakamura, R. (1987), "The Textbook Policy Process and Implementation Research", *Policy Studies Review*, 7, pp. 142-154.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1986), "An Agenda for the Study of Political Institutions", *Public Choice*, 48, pp. 3-25.
- (1990), *Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Page, E. C. (1985), "Laws as an Instrument of Policy", *Journal of Public Policy*, 5, pp. 241-265.
- Peters, B. G. (1993), *American Public Policy*, 3a. ed., Chatham, Nueva Jersey, Chatham House.
- Pressman, J. L. y A. Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Richardson, J. J. (1982), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin.
- Roth, P. A. (1987), *Meaning and Method in the Social Sciences*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Sabatier, P. (1986), "Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6, pp. 21-48.
- (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.
- Schneider, K. (1993), "New View Calls Environmental Policy Misguided", *The New York Times*, 21 de marzo.
- Shapiro, M. (1988), *Who Guards the Guardians?*, Atenas, University of Georgia Press.
- Shepsle, K. A. (1989), "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, 1, pp. 131-147.