

# **El análisis de las políticas públicas en alemania.**

## **Desarrollo y perspectivas** **SERGIO CORTÉS**

Político Universidad Nacional de Colombia

Estudiante de doctorado en sociología política comparada  
en la Europa-Universität Viadrina en Alemania

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

ISSN 1909-230X

## Resumen

El objetivo de este artículo es mostrar el desarrollo y los principales enfoques del análisis de las políticas públicas en Alemania desde el periodo de la posguerra. En primer lugar se define qué es análisis de políticas públicas y se enfatiza en la evolución de este término en el alemán desde la importación de la disciplina en los años de 1960 hasta la actualidad. En seguida se hace un recorrido histórico que busca establecer las líneas dominantes de la ciencia política alemana para mostrar el aporte del análisis de políticas públicas a la politología. Se describen las circunstancias que permitieron la emergencia de la disciplina en el medio académico. Se muestran las etapas del desarrollo teórico de la disciplina desde los años de 1960, empezando por la preocupación por restringir el determinismo económico, hasta la consolidación en los años de 1990. También se exponen dos de los enfoques del análisis de políticas públicas que tienen mayor acogida dentro de la comunidad académica en ese país: el institucionalismo centrado en los actores, que constituye el aporte alemán a la teoría del institucionalismo e integra elementos del neoinstitucionalismo y de la teoría de juegos; y el análisis orientado al aprendizaje político que toma conceptos del modelo *Advocacy coalitions* y del concepto del *aprendizaje político*. Por último se exponen las perspectivas del análisis de políticas públicas en el marco del desarrollo institucional y de actores en la Unión Europea.

**Palabras clave:** Alemania, análisis de políticas públicas, enfoques, Unión Europea.

## Abstract

### Public policy analysis in germany.

### Development and perspectives

The aim of this article is to show the development and key aspects of the analysis of public policies in Germany after the Second World War. At first, a definition of what determines the analysis of public policies is given. Furthermore, the article demonstrates the evolution of the concept of the analysis of public policies in the German language. The evolution has started with the introduction of the discipline in the 1960s, and proceeds until today. In addition the historical development will be pointed out, which seeks to establish the dominant lines of political science in Germany, and attempts to show the contribution of the analysis of public policies to the political science. Then, it is described the circumstances that made the emergence of the discipline, within the academic community, possible. Therefore, the stages of the development of the discipline since the 1960s are enumerated. It starts out with the concern to restrict the economic determinism, and continues to its consolidation in the 1990s. Two of the key aspects of the analysis of public policies are pointed out, which are mainly

used in the academic community in Germany. One of those key aspects is the actor-centered institutionalism, which is the German contribution to the theory of the Institutionalism. This Theory includes elements of the New-institutionalism theory, and of the play-theory. The second key aspect is called policy-learning analysis, which is based on concepts of the model of Advocacy coalitions and of policy-learning. The last part of this article demonstrates the perspectives of the analysis of public policies in the context of the development of the institutions and actors in the European Union.

**Key words:** Germany, public policy analysis, focuses, European Union.

## Políticas públicas

Con el objetivo de comprender los cambios, rupturas y continuidades en las políticas ejecutadas por el Estado, en cabeza del gobierno y la administración, se comenzó a sistematizar experiencias y a desarrollar modelos teóricos que explican el proceso por el que atraviesan las políticas, los actores que intervienen en su elaboración y aplicación y el funcionamiento de los intereses, valores implícitos y explícitos y los contextos de las mismas. Todo esto en oposición o, más bien, como vía alternativa a los análisis hechos dentro del esquema de la ciencia política clásica que privilegian el combate político o electoral, el tipo de régimen y la distribución del poder o el sistema económico, que ven en las políticas públicas solo una consecuencia o producto.

De este modo, el análisis de políticas públicas es un desplazamiento del ángulo de análisis sobre el Estado y la política. Debe tenerse en cuenta que, tratándose de un campo de investigación relativamente nuevo<sup>1</sup>, está atravesado por numerosas disciplinas y se conecta con distintos campos del saber, por lo cual es muy amplio el espectro de teorías y metodologías que se implican.

Tratando de simplificar lo anterior se puede decir que el análisis de las políticas públicas es la disciplina que estudia al Estado en acción y que su objetivo es “la identificación concreta de los actores que intervienen en el proceso de definición, de decisión y de implementación de una política”<sup>2</sup>.

El análisis de las políticas públicas busca la explicación de los problemas, pero sobre todo se orienta a la búsqueda de soluciones para la creación de políticas más efectivas, legitimadas y eficientes a través de la identificación de los actores y valores relevantes en una política, condición necesaria para el aprendizaje.

La historia del análisis de políticas públicas empieza en Estados Unidos a mediados de los años de 1960 y se extiende a Europa una década más tarde, primero en el Reino Unido y Francia, y luego en los países de habla alemana, convirtiéndose en un campo de estudio específico de la ciencia política.

En Alemania su implementación se lleva a cabo en los años de 1960, dada la necesidad política de asesoramiento calificado para emprender reformas estatales, reflexionar acerca de las políticas

---

1 Roht, A., *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002, p. 11.

2 Lagroye, J.J., citado por Roht, A., (2002), óp. cit., p. 15.

emprendidas en el marco del Estado de bienestar y comprobar su vigencia y el grado de efectividad de los *outputs*<sup>3</sup> generados.

En el alemán (como en el español) normalmente se diferencia, de la misma manera que en el inglés entre *politics*, en alemán *Politik*, que designa principalmente aquello que gira en torno a la competencia por el poder, el poder que posee el Estado frente a sus subordinados, y las relaciones entre estados en el contexto internacional, y el término *polity*, se designa la dimensión estructural formal e institucional de la política, los términos usados en alemán son *Staatsorganisation* o *Gesellschaftsordnung*. Finalmente, se conoce como *policy* la acción efectiva de las autoridades públicas, en alemán *öffentliche Politik*, y la disciplina que la estudia como *evaluación de política*, *Politikevaluation* o *Policyforschung* durante los años de 1960; en los de 1970 y los de 1980 como *análisis de políticas*, *Policy Analyse*. Contemporáneamente se designa como *análisis del campo de la política*, en alemán *Politikfeldanalyse*<sup>4</sup>, aunque algunos utilizan simplemente el término inglés *policy*.

### Desarrollo del análisis de políticas públicas en Alemania

El concepto del análisis de las políticas públicas proviene de Estados Unidos y solo tardíamente fue incorporado a la ciencia política alemana, de ahí la dificultad para incorporar una palabra que lo defina en alemán.

En la historia alemana de la ciencia existía ya una tradición del análisis del papel del Estado y un concepto de lo que debería ser la política correcta (*gute Policy*). En especial la ciencia de la policía (*Polizeiwissenschaft*), que se consolidó como campo de estudio desde el principio del siglo XVIII hasta la mitad del siglo XIX, que luego se conocería con el término de ciencias camerales (*Kameralwissenschaften*), utilizada sobre todo para la educación de los funcionarios públicos. Las primeras facultades de Cameralia Oeconomica fueron fundadas por el rey Federico Guillermo I en las ciudades de Halle y Frankfurt an der Oder en 1727. En esta primera ciudad existía una obra importante en las ciencias camerales que

3 Derlien, H., "Program Evaluation in the Federal Republic of Germany", en Ray, R. (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government*, Londres, New Brunswick, 1990, p. 39.

4 Schubert, K., "Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse", en Schubert, K. (comp.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, Oldenbourg, 2003, pp. 15-16.

se puede constatar en las obras de Christian Wolff (1679–1754) y Christian Tomasius<sup>5</sup> (1655–1728), que versaban sobre los conceptos de la razón de Estado, la soberanía y el sentido del Estado<sup>6</sup>.

Esta vasta tradición filosófica en Alemania tiene unas líneas dominantes. En este caso interesa la dicotomía estado-sociedad. A los actores estatales son opuestos los actores sociales; los primeros se consideran eficientes y plenipotentes en la administración de las instituciones y con pleno derecho de intervención dentro de la sociedad. Además, el Estado se considera el *ser* político y la sociedad como un actor apolitizado, necesariamente administrado por el Estado. Esta tradición se puede constatar en la obra de Hegel con el conocido enfrentamiento entre sociedad civil y Estado, que luego sería invertido pero no superado por Marx<sup>7</sup>. También los liberales alemanes mantienen esta dicotomía sin la cual el argumento de la separación entre lo público y lo privado sería insostenible; para ellos se trataba de imponer límites a la intervención del Estado en la vida de los ciudadanos. La norma positiva y omnicompreensiva es el último recurso de la intervención, la administración es neutral frente a los administrados. A cada incumplimiento objetivo de la norma sigue una sanción correspondiente que esta contenida en la norma<sup>8</sup>. La dicotomía estado-sociedad en Alemania debe ser entendida no como una construcción teórica abstracta, sino como el fruto de un contexto político determinado. En la Alemania anterior a la segunda mitad del siglo XX, la tradición democrática era casi inexistente o, lo que es igual, existía una larga tradición autoritaria. De esta forma, los teóricos conservadores se dedicaron a una teoría de la *seguridad y el orden* como supremo objetivo del Estado en contra de una sociedad anárquica; los liberales, a desarrollar una

---

5 Von Beyme, K., “Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent”, en Schubert, K. (comp.), (2003), óp. cit., pp. 26-27.

6 Staatsräson, Souveränität y Staatszweck, donde Zweck es al mismo tiempo objetivo, sentido y propósito.

7 Marx critica a Hegel por considerar al Estado supremo frente a la sociedad civil, pero en su propia teoría del Estado esta separación permanece, aunque con la supremacía devuelta a la sociedad civil. La separación para Hegel es esencial, mientras que para Marx es empírica. Marx, K., *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Kritik des Hegelschen Staatsrechts*, Berlin DDR, Dietz Verlag, 1976, pp. 204-205.

8 Mayntz, R., *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg, Müller Juristischer Verlag, 1985, p. 89.

teoría de la *restricción de la intervención del Estado* en la sociedad en contra de un estado autoritario.

Otra de las líneas que interesa es determinismo económico. Es decir, la creencia de que los factores económicos, las fuerzas productivas, los medios de producción, etc., determinan la política. En este sentido, las políticas públicas son únicamente el resultado de una política determinada por los factores económicos. Esta línea de pensamiento se puede ver claramente en la obra de Marx y de los socialistas científicos. Por ejemplo, Rosa Luxemburg escribía desde Berlín: “El desarrollo capitalista modifica esencialmente la naturaleza del Estado, ampliando su esfera de acción, imponiéndole nuevas funciones constantemente, haciendo cada vez más necesaria su intervención y control de la sociedad”<sup>9</sup>. Aquí se puede apreciar cual es el ángulo de observación del determinismo económico. El Estado se ve modificado debido a las presiones que las fuerzas económicas ejercen sobre él. Entonces será necesario explicar la dinámica de esas fuerzas económicas para entender la configuración y redefinición constante del Estado y, por tanto, comprender las políticas públicas.

Con el fin de la segunda guerra mundial y la implantación del Estado de bienestar, se cuestiona la separación entre el Estado y la sociedad. Se busca avanzar en una teoría del gobierno<sup>10</sup> que implique una dimensión social de las políticas y de la política, es decir, que incluya una multiplicidad de actores que no necesariamente provienen del Estado, pero que pueden encontrar en las instituciones una forma de dinamizar sus intereses o preferencias y una explicación de las posibilidades y la configuración de la intervención del Estado<sup>11</sup>, que se pueda entender por fuera del contexto del determinismo económico. Este precisamente es uno de los principales aportes del análisis de políticas públicas en Alemania. Por un lado, se restringe la creencia de que el Estado (las instituciones y los actores estatales) es el centro político, mientras que la sociedad

---

9 Luxemburg, R., “Reform oder Revolution”, en Luxemburg, Rosa, *Gesammelte Werke*, Berlin DDR, Dietz Verlag, 1982, p. 371.

10 El concepto en alemán es *Steuerungstheorie*, que significa al mismo tiempo, gobierno, manejo y conducción. El análisis de políticas públicas forma parte de esas teorías del gobierno.

11 Kaufmann, F., “Staat und Wohlfahrtsproduktion”, en Hans, D.; Scharpf, F. (comp.), *Systemrationalität und Partialinteresse*, Baden-Baden, Nomos, 1994, p. 366.

con sus múltiples y diferenciadas organizaciones solo es un *objeto* gobernado. Por el otro, se restringe el determinismo económico para dar un nuevo valor a los actores políticos en la planeación e implementación de las políticas.

Pero la importación del análisis de políticas públicas en los años de 1960 y los de 1970 no correspondió a una preocupación por el valor epistemológico de los conceptos en investigación de políticas o por otros factores internos a la ciencia, sino que fue impulsada por el aumento en la demanda de asesores científicos por un gobierno orientado hacia la reforma política y por una renovada burocracia ministerial. De esta forma, se observa un aumento de la demanda durante la gran coalición entre socialdemócratas y la democracia cristiana entre 1966 y 1969, y una expansión sin precedentes durante el gobierno de Willy Brandt<sup>12</sup>, el cual llevó a cabo la reforma política.

Para satisfacer la demanda de consultores expertos en análisis de políticas públicas, el gobierno amplió el presupuesto para proyectos de investigación y creó comités de reforma que incluían académicos; el más conocido fue el Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, del cual formaban parte importantes científicos como Scharpf, que después influirían decisivamente en el panorama del análisis de políticas públicas en Alemania.

Estos comités de reforma mostraron más tarde sus ventajas cuando los científicos participantes regresaron al mundo académico llevando consigo toda una serie de preocupaciones metodológicas y epistemológicas enriquecidas por una gama de experiencias empíricas. Sin embargo, en la década siguiente se creó una fuerte resistencia que terminó marginando el análisis de políticas públicas durante un tiempo, pues se ponía en duda la cientificidad de algunos análisis y se planteaba que la transdisciplinariedad del análisis de políticas públicas podía minar la unidad científica de la ciencia política al cuestionar la separación estado-sociedad y el determinismo económico<sup>13</sup>. Esta situación cambió con una nueva oleada en la demanda de expertos en políticas públicas por las reformas de finales de los años de 1980 y, por supuesto, por la mega-reforma de la que

---

12 Héritier, A., *Policy Analyse, Eine Einführung*. Frankfurt a. M., Campus, 1987, p. 34.

13 Héritier, A., "Policy Analyse und 'traditionelle' Politikwissenschaft, Perspektiven der Verknüpfung", en Hans, H. (ed.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1985, p. 69.

fue objeto todo el sistema político, económico y social de la recién reintegrada y desaparecida República Democrática Alemana<sup>14</sup>.

Tomando en cuenta este contexto político y académico, Schmidt<sup>15</sup> muestra que el análisis de políticas públicas en Alemania, como disciplina, ha atravesado tres periodos.

El primer periodo lo constituye el final de los años de 1960 y está conectado con la acogida de las obras de Thomas Dye y Richard Hofferbert. Este es coautor de varios textos con Hans-Dieter Klingemann del Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), entre ellos *Parties, Policies and Democracy*. En este periodo subyace la provocadora pregunta *¿does Politics matter?*, partir de la cual se indagó si los factores políticos, las estructuras administrativas, los procesos y las instituciones tenían definitivamente o no una influencia en las políticas resultantes o si se tenía que hablar únicamente de las determinaciones económicas en las políticas.

En este periodo el Policyforschung asume que la política, en el sentido de *Staatsorganisation*, es el proceso que determina las variaciones en las políticas, en contra del determinismo económico que ataba el cambio únicamente a las variaciones en la economía. A pesar del avance, la mayoría siguió contestando no a la pregunta *¿does Politics matter?*, incluidos los investigadores no marxistas, que seguían creyendo en la determinación de las políticas por los factores económicos, en gran parte debido a que las investigaciones con resultados empíricos eran muy pocas y los trabajos importantes del Policyforschung se veían restringidos a Estados Unidos. Las investigaciones y desarrollos teóricos en análisis de políticas públicas en Alemania permanecieron marginales durante los años de 1970 y se restringieron, en su mayor parte, a interpretaciones locales de las teorías desarrolladas por los estadounidenses<sup>16</sup>.

14 Casi la totalidad de funcionarios de alto nivel y consultores que fueron instalados en Alemania oriental después de la reunificación provenían de Alemania Occidental. Thränhardt, D., *Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland am Anfang des 21. Jahrhunderts*, p. 4. Hallado en internet, <http://egora.uni-muenster.de>

15 Schmidt, M., "Vergleichende Policyforschung", en Berg, D.; Müller, F. (comp.), *Vergleichende Politikwissenschaft*, Opladen, Winter, 1987, p. 185.

16 Wollmann, H., "Implementationsforschung, Evaluierungsforschung", en Nohlen, D. (comp.), *Wörterbuch Staat und Politik*, München, Dritte Welt, 1991 p. 236.

En el segundo periodo, que abarca los años de 1980, se restringe el determinismo económico y se logran varios análisis de comparación internacional que muestran que el resultado en las políticas es distinto, dependiendo de la inclinación política del partido o coalición que está en el poder. Por ejemplo, Schmidt comprobó que los regímenes donde la mayoría de actores tenían una tendencia socialdemócrata perseguían unos objetivos en la política económica muy diferentes a los que perseguían los regímenes de corte “burgués” (conservadores, demócrata-cristianos o liberales)<sup>17</sup>. De ahí se llegó a la conclusión que una diferencia en la política partidista incidía directamente en la política pública de tratamiento del desempleo, inflación y otros factores de la política económica. Otro ejemplo del empleo de las metodologías propias del Policy Analyse y de la preocupación por desarrollar estudios con técnicas propias son los estudios sobre el desarrollo de las políticas de bienestar social en el marco del Estado de bienestar<sup>18</sup> y la exposición sobre las perspectivas del Policy Analyse hecha por Hérítier<sup>19</sup> a mediados de esa década.

Sobre estas bases comienza el tercer periodo en el desarrollo del análisis de las políticas públicas en Alemania. Este período abarca el final de los años de 1980 hasta la actualidad e implica la consolidación del análisis de la disciplina en el país, la cual recibe el nombre germano de Politikfeldanalyse, universalmente aceptado y utilizado por los autores. La pregunta de investigación es ¿cómo y en qué dimensiones las Politics y la Polity determinan las Policies? Las múltiples respuestas permitieron hacer importantes avances en la creación de metodologías autóctonas, como el *institucionalismo centrado en los actores* (Akteurzentrierter Institutionalismus) de Scharpf y Mayntz, que integra elementos del neoinstitucionalismo y de la teoría de juegos y constituye el enfoque teórico más explotado en Alemania en el campo del análisis de las políticas públicas, junto con el *análisis orientado al aprendizaje político* (Policy-Lernen Forschung), implementado entre otros por Bandelow, que incorpora

---

17 Schmidt, M., *Wohlfahrtstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Ein internationale Vergleich*, Frankfurt a. M., Campus, 1982.

18 Hérítier, A., “Bedürfnisgerechtigkeit und Verteilungswirkungen kommunaler Sozialpolitik”, en Hesse, J.J. (ed.), *Probleme der Stadtpolitik in den Soer Jahren*, Frankfurt a. M., Campus, 1983.

19 Hérítier, A., (1985), óp. cit.

algunos elementos del modelo *Advocacy coalitions* desarrollado por Sabatier y del concepto de *aprendizaje político* desarrollado por Heclo.

En los años de 1990 el análisis de las políticas públicas en Alemania se consolidó como campo de estudio, aunque no se había desarrollado una comunidad científica integral en la cual se discutieran los avances, problemas y retos de la disciplina<sup>20</sup>. Los autores dedicados exclusivamente al tema no son muy numerosos. Pero vale la pena decir que existe un grupo de académicos interesados en la consolidación de la disciplina. Entre ellos pueden mencionarse principalmente a Renate Mayntz y a Fritz Scharpf, del Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung de Colonia; Adrienne Héritier, quien se dedica al tema desde hace dos décadas; Nils Bandelow, quien ha escrito textos y ha dirigido proyectos de investigación sobre el sistema político alemán y sobre la política europea; y a Klaus Schubert, quien ha compilado libros de texto y manuales para los estudiantes de ciencia política, entre otros.

La discusión en torno a la europeización de las políticas públicas ha potenciado un gran número de trabajos, pero no existe hasta el momento una línea de pensamiento diferenciada con claridad. Se pueden dibujar fronteras entre los trabajos de acuerdo con la metodología que utilizan. O bien el énfasis es cuantitativo o bien cualitativo. Una razón puede ser que aunque existe una gran oferta de programas de ciencia política, el área de análisis de políticas públicas es, de alguna forma, marginal; por tanto, la comunidad académica es dispersa, lo que no ocurre en otros campos, como los estudios sobre democracia. En Alemania existen aproximadamente ciento cincuenta programas de ciencia política entre pregrado y posgrado, los cuales incluyen un área de análisis de políticas públicas. Pero dada la heterogeneidad de los diferentes programas y el sistema de aprendizaje alemán, en el cual los estudiantes hacen tres o cuatro especialidades durante su carrera, muchas veces esta área es solo complementaria u opcional. Sin embargo existen dos programas que se especializan en el análisis de políticas públicas. El primero en la Universidad de Duisburg-Essen (una maestría) y el segundo en la Universidad de Passau (pregrado). Existen varias escuelas de educación superior (Hochschulen) donde se puede

---

20 Behrens, M., "Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse", en Schubert, K. (comp.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, Oldenbourg, 2003, p. 203.

aprender administración pública, que incluyen un área extensa de análisis de políticas públicas. También algunas organizaciones (universidades) privadas ofrecen programas de análisis de políticas públicas. Por ejemplo, la Hertie School of Governance en Berlín ofrece una maestría en Public Policy, pero no ha graduado hasta el momento ninguna promoción ya que el programa fue creado en 2004.

En cuanto a lo teórico, se puede afirmar que desde la última década del siglo XX el debate se polarizó entre los que consideran que el análisis de políticas públicas debe tener un cuerpo esquemático basado en modelos estadísticos y matemáticos, eminentemente positivista (entre otras cosas esto le brinda una garantía a los autores en contra de las suspicacias en torno al estatuto científico de los análisis), y los que creen en el valor de integrar nuevas metodologías alejadas de la matemática y más orientadas a la lingüística o las teorías del conocimiento<sup>21</sup>.

El análisis contemporáneo de la políticas públicas en Alemania se puede ubicar en un continuum que tiene en un extremo a los que continúan en una férrea tradición positivista, los cuales basan sus estudios sobre explicaciones causales y sobre bases cuantitativas y buscan la creación de modelos matemáticos, a los que se llamará *positivistas*. En el otro extremo se encuentran los que se pueden denominar *constructivistas*. Los constructivistas buscan establecer el proceso de construcción social de las políticas públicas a través de la constatación de la dimensión argumentativa del discurso político y el aprendizaje político. Este tipo de análisis es criticado por su supuesta inexactitud científica y la dificultad para comprobar las hipótesis.

Como se puede observar, en el análisis de las políticas públicas en Alemania se refleja de nuevo la vieja tensión entre ciencias sociales y ciencias exactas. De todas formas, existen importantes avances en el campo metodológico y teórico que recorren todo el continuum.

A continuación se examinarán dos de los enfoques preponderantes del Politikfeldanalyse alemán con el objetivo de brindar al lector un panorama global de los mismos. Estos enfoques son el *institucionalismo centrado en los actores* y el *análisis orientado al aprendizaje político*, los cuales están ubicados en dos puntos distantes del continuum. El primero forma parte de los enfoques

---

21 Schubert, K. (2003), óp. cit., p. 20.

positivistas; el segundo, de los constructivistas. También pretendo indagar en las posibilidades que tiene el análisis de las políticas públicas en el contexto de los procesos trans y supranacionalizados, como el de la Unión Europea, brindando un contexto general de los avances que existen en este campo en Alemania. Se explicarán las nociones principales, los objetivos, los conceptos primordiales, los antecedentes y las aplicaciones.

### El institucionalismo centrado en los actores

Este enfoque fue desarrollado por Scharpf y Mayntz tomando elementos de la teoría del neoinstitucionalismo y de la teoría de juegos. El neoinstitucionalismo, desarrollado por March y Olson<sup>22</sup>, se centra en el estudio del papel de las instituciones como dinamizadoras del comportamiento individual, pero a favor de una interdependencia entre instituciones sociales y políticas, que incluyen sistemas de reglas y dispositivos de decisión, al igual que sistemas de creencias, paradigmas, culturas y tecnologías. De la teoría de juegos se toman los modelos de probabilidad en los cuales se deben comportar los actores, dada una determinada constelación de posibilidades y la probabilidad de encontrar medios para satisfacer sus objetivos.

A dos razones se atribuye el surgimiento de este enfoque. La primera, que forma parte de la contribución alemana al mundo de las teorías institucionalistas: El *Renaissance des Institutionalismus*<sup>23</sup>, que se diferencia del viejo debate en Alemania sobre la razón de Estado, y del *New Public Management*.

La segunda razón fue la necesidad de incorporar una nueva dirección en el debate sobre la teoría de la organización. De hecho Mayntz y Scharpf argumentan que su concepto puede ser utilizado en diversas regiones de la teoría social<sup>24</sup> con el ánimo de aprehender un nuevo enfoque que explique la dinámica de las decisiones y el contexto institucional en que se desarrollan.

Se trata de indagar cómo opera la conexión en la cual se producen los intercambios y las negociaciones que afectan las políticas. Pero estas negociaciones no son entendidas de ninguna

<sup>22</sup> Roth, A. (2002), óp. cit., p. 37.

<sup>23</sup> Mayntz, R. y Scharpf, F., “der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus”, en Scharpf, F. (comp.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M., Campus, 1995, p. 52.

<sup>24</sup> Ídem, p. 39.

manera como simplemente el resultado de las reglas institucionales que darían a los actores la especificidad necesaria para orientar sus preferencias<sup>25</sup>. En este sentido, Scharpf y Mayntz definen el institucionalismo centrado en los actores como un concepto “no solamente restringido a las instituciones políticas, que trabaja con un concepto amplio de institución, que toma a las instituciones como variables dependientes, sino también como variables independientes y no les prescribe ningún efecto determinado”<sup>26</sup>.

Detrás de las acciones que afectan la política se esconde un modelo estático de funciones que permite desentrañar la tensión entre la *normalización racional de las instituciones* y la *racionalidad orientada a objetivos de los actores*. La primera impone las fronteras entre lo posible y lo deseable a la segunda. Las instituciones influyen desde el comienzo en algunas características del proceso de decisión. Por ejemplo, determinan si una decisión se toma por medio de elección, votación simple o compuesta, o por adjudicación autoritaria. Las instituciones definen el número de actores que participan y cuáles son sus recursos de negociación. Esto es, de las instituciones depende el número de vetos y sus posiciones en el proceso decisonal, el recorrido y las reglas bajo las cuales se toman las decisiones.

En este esquema institucional, cada actor-jugador utilizará al máximo las posibilidades de que dispone, la información que tiene, los recursos de poder que posee, etc. Se trata de crear un modelo simplificado que muestre el curso y los resultados posibles de un proceso de negociación. En otras palabras, de estandarizar y delimitar bajo un modelo un gran número de situaciones de negociación. Así es posible comparar diferentes procesos de políticas que, a su vez, incluyen muy variados actores. En consecuencia, el análisis se centra en la explicación de la posición estructural, las orientaciones de negociación e interacción de cada actor y los contextos institucionales en los que se mueven dichos actores<sup>27</sup>.

Los autores distinguen entre actores individuales, quienes participan en el proceso de definición de políticas a través de iniciativas aisladas y actores complejos, siendo estos últimos quienes tendrían la mayor capacidad de negociación. Un actor de este tipo es la suma

---

25 Ídem, p. 53.

26 Ídem, p. 43.

27 Scharpf, F., *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen, Leske + Budrich, 2000, p. 17.

de las posibilidades de negociación de múltiples individuos que tienen preferencias homogéneas o premisas similares a la hora de decidir y que ven en la agremiación una posibilidad de realizarlas.

Los actores complejos se dividen en actores colectivos y actores corporativos. Los actores colectivos están constituidos por personas de distintas procedencias que buscan maximizar sus preferencias participando en el contexto institucional a través de la formación de clubes, carteles, alianzas o movimientos. Estos les permiten un grado de coordinación e intercambio de información periférico o exterior al contexto institucional, que los robustece a la hora de negociar. Los actores corporativos constituyen cuerpos más compactos de agremiación con sistemas de organización e intercambio de información más sofisticados. Ejemplos de ello son las asociaciones de empresarios, los sindicatos, los partidos políticos y, por supuesto, el Parlamento, el gobierno y la Administración<sup>28</sup>.

El objetivo del institucionalismo centrado en los actores es contribuir a la comprensión de las condiciones sobre las cuales se toman las decisiones y se implementan soluciones a determinadas problemáticas. El principio máximo es asumir que los fenómenos sociales son el producto de las interacciones entre actores, que son temporalmente relevantes y que actúan en un contexto institucional específico<sup>29</sup>.

El neoinstitucionalismo centrado en los actores es un enfoque eminentemente positivista que trata de conseguir mediciones empíricas y matematizables de los procesos de decisión y de los sistemas de preferencias de los actores involucrados en las políticas públicas. Este enfoque ha servido para comparar diferentes procesos de decisión en Europa bajo la preponderancia de actores pertenecientes a la social democracia<sup>30</sup>, para sistematizar los intereses presentes en los distintos partidos en Alemania en temas específicos, como la política de telecomunicaciones en 2000, y para medir el grado de transformación de las políticas ambientales en este país durante la última década.

---

28 Schneider, V., "Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung", en Schubert, K. (comp.), (2003), óp. cit., p. 109.

29 Ídem, p. 114.

30 Scharpf, F., *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt a. M., Campus, 1987.

### Análisis orientado al aprendizaje político

Mientras el institucionalismo centrado en los actores se concentra en la fase de la decisión tomándola dentro de un contexto institucional determinado, el análisis orientado al aprendizaje político (Policy-Lernen Forschung) concentra su mirada en los procesos de aprendizaje de los actores en un tiempo específico, asumiendo que el proceso de aprendizaje, basado en esquemas cognitivos, permite dar cuenta de los cambios e innovaciones en las políticas públicas.

El objetivo de este enfoque es explicar el cambio y la evolución en los procesos políticos. Tomando como sujetos a los actores políticos, la pregunta esencial es ¿quién aprende y de qué forma lo hace? La respuesta es: aprenden los actores políticos y lo hacen sobre esquemas cognitivos.

El esquema cognitivo (Kognitive Schemata) es un concepto propagado principalmente por Schissler, Tuschoff y Vowe<sup>31</sup>, el cual explica que las percepciones inmediatas y los modelos de pensamiento no están necesariamente relacionados (nadie es consecuente). Por ejemplo, un político puede mostrarse pacifista a ultranza cuando se trata de enviar tropas al extranjero o defensor a ultranza del mercado libre cuando le plantean defender la industria nacional con aranceles a la importación. Otra característica del esquema cognitivo es que los actores aprenden dentro del modelo de *condicionamiento*, es decir, aprenden por castigos y recompensas y por imitación de experiencias exitosas en el pasado. De esta forma, el proceso de aprendizaje sería distinto para diferentes actores; por ejemplo, los políticos tienen un esquema cognitivo diferente al de los académicos y estos uno diferente al de los burócratas.

La diferencia con otros modelos de aprendizaje político, como el de Hecló y del aprendizaje orientado a las políticas de Sabatier, es que estos últimos se guían por el esquema del sistema de creencias (Belief-System), en el cual se considera que los actores mantendrán un núcleo de creencias estable que influirá en sus decisiones a largo plazo<sup>32</sup>. En este sistema de creencias opera la famosa escala

---

31 Vowe, G., "Auf der Suche nach dem 'Probiestein des Fürwahrhaltens'. Methodologische Aspekte der Analyse von Handlungsorientierungen", en Benz, A.; Seibel, W. (comp.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft eine Zwischenbilanz*, Baden Baden, Nomos, 1997, p 147.

32 Sabatier, P., "Advocacy-Koalitionen, policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik", en Héritier, A., *Policy Analyse Elemente der*

izquierda-derecha, es decir, se presume cierta unidad de coherencia en los actores<sup>33</sup>, mientras que el análisis orientado al aprendizaje político integra el concepto de esquema cognitivo; por eso toma en cuenta un tipo de variación con una visión en la coyuntura y en la especificidad del actor que se analiza.

Para los autores del Policy-Lernen Forschung, los diversos cambios de las políticas públicas pueden observarse a través del aprendizaje político de los actores. Este se entiende como una forma de acción y como un recurso de negociación del que disponen los actores. De esa forma, el actor incluye no solo criterios estratégicos, por ejemplo defender su colectividad, o criterios normativos, por ejemplo acatar los principios legales, sino que tiene un sistema de valores y un conocimiento específico para el tema que desarrolla, el cual evolucionará con el tiempo<sup>34</sup>. Por esta razón se da importancia a los aspectos cognitivos o del aprendizaje producidos con el cambio en las políticas públicas en vez de privilegiar otros aspectos, como los intereses de los actores. La idea fundamental es que el aprendizaje modifica los resultados en las políticas. Entonces el objetivo principal del análisis orientado al aprendizaje político es investigar si los valores, los sistemas de conocimiento y la información técnica producen o no un aprendizaje en los actores de las políticas.

Los actores son entes complejos, es decir, son la agregación de diferentes actores individuales. Para analizar el proceso de cambios en las políticas donde intervienen estos actores, se investigan sus orientaciones de acción: objetivos y percepciones sobre las políticas que tienen los actores individuales. Así se pueden agregar las orientaciones de acción de los líderes influyentes para obtener una medida del cambio en el aprendizaje político. Sin embargo, se insiste en que –la mayoría de las veces– los cambios esenciales en las políticas son el resultado de cambios en los factores no cognitivos, la coyuntura o la delegación de una entidad superior.

Este enfoque hace hincapié en la construcción social de las políticas públicas a través de un proceso de aprendizaje; por eso muchas veces se encuentra en dificultades metodológicas, ya que no es posible asignar valores exactos a las creencias de las personas

---

*Kritik und Perspektiven der Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1993, p. 120.

33 Ídem., pp. 131-135.

34 Bothfeld, S., *Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit. Politisches Lernen im Reformprozess*, Frankfurt a. M., Campus, 2005, p. 56.

o a sus opiniones. No obstante, lo implementó Bandelow en el caso del desarrollo de la política de tecnología genética; Vowe –en el análisis de la presencia de la técnica en el discurso parlamentario en Alemania–<sup>35</sup>, y Kisslink y Knoepfel en el análisis de organizaciones públicas<sup>36</sup>.

### Análisis de políticas europeas

El análisis de políticas públicas en Alemania se proyecta como un campo en expansión, ya que existe cada vez más la necesidad de analizar y comprender acciones y procesos políticos con diversos actores, los cuales se mueven en condiciones institucionales flexibles; sobre todo en el sentido de procesos transnacionales y supranacionales como el de la Unión Europea. En este último caso, la dinámica fluida de las instituciones y la gran diversidad de actores exigen la creación de modelos de investigación, ya que por tratarse de un fenómeno transnacional que combina múltiples condiciones culturales, diferentes actores y diversos arreglos nacionales, no puede entenderse como un solo gobierno. Sin embargo, existen instituciones europeas con poder real sobre las políticas nacionales y con una burocracia concreta, así como con antecedentes de políticas formuladas y desarrolladas desde la Unión. Por ejemplo, la política agraria común o la Zona Euro, la política de fronteras y la política comercial y de migración.

Esto tiene como consecuencias visibles la transformación de las plataformas nacionales de políticas públicas y sus estructuras internas, que conviven con múltiples actores nacionales que se mueven en un marco tradicional. El análisis de políticas públicas es decisivo a la hora de explicar las condiciones de esta realidad, ya que es necesario buscar las condiciones de estabilidad en medio de estas instituciones cambiantes y nuevas.

Según Töller, el análisis de políticas europeas se encuentra en la *infancia*, pero es un campo en consolidación<sup>37</sup>. Particularmente los

---

35 Vowe, G., *Technik im parlamentarischen Diskurs. Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages zum Verhältnis von Technik und Politik*,

Habilitationsschrift, Darmstadt, 1991. Este extenso documento se puede encontrar en internet en el sitio <http://www.sowi.uni-duesseldorf.de>

36 Kissling, N., Knoepfel, I., “Lernprozesse in öffentlichen Politik”, en Albach, H., *Organisationslernen Institutionelle und Kulturelle Dimensionen* (WZB), Jahrbuch, Berlin, 1998.

37 Töller, A., “Warum kooperiert der Staat? Politische Steuerung durch

estudios sobre implementación de políticas europeas en el marco de las políticas nacionales. El trabajo de Knill y Lehmkuhl<sup>38</sup> ha servido para comprender el mecanismo de implementación de las políticas públicas europeas en los diferentes marcos nacionales. Los autores distinguen tres mecanismos de europeización.

1. *La europeización por adaptación.* Es la forma más frecuente de implementación de políticas europeas y es el resultado de cambios específicos en las políticas nacionales debido a la consolidación de *policy communities* interesadas en la implementación de las medidas europeas en atención a una norma emitida desde la Unión. Este tipo de enfoque se fija demasiado en las normas y exige el voluntarismo para la implementación, lo cual deja por fuera un gran número de actores y escenarios nacionales y europeos.

2. *El aprendizaje.* Los actores políticos han debido adaptarse al contexto cambiante de la supranacionalización. Con el tiempo el discurso político se ha ido adaptando. Las opiniones y los arreglos políticos nacionales se han modificado de forma incremental a largo plazo.

3. *La evasión.* La implementación es solo marginal y se restringe a la aplicación de las políticas necesarias para permanecer en la unión. Esto explica la posición de países como Polonia y Gran Bretaña, que no han sido contagiadas por la europeización de la misma forma que Alemania o Francia.

Otros enfoques como el neocorporativismo han sido discutidos con el objetivo de comprender la dinámica de las políticas europeas. El modelo se basa en la creencia de que los grandes grupos (sindicatos, movimientos, partidos políticos, etc.) de los diferentes países mantendrán una cooperación constante con la Unión con el ánimo de satisfacer sus preferencias e intereses. Esto crea unas relaciones de privilegio de determinados grupos que cooperan entre sí y posibilitan las políticas públicas nacionales. Contra esto existen muchas críticas porque supone un proceso que nada tiene que ver con la democracia, puesto que el proceso de políticas europeas incluiría solo actores *desde arriba*. Streeck –al analizar *política social*

---

Umweltvereinbarungen”, en Grande, E., Prätorius, R. (ed.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*, Baden-Baden, Nomos, 2003, p. 158.

38 Knill, C.; ehmkuhl, D., “The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms”, en *European Journal of Political Research*, 2002, Vol. 41, No. 2, pp. 255- 280.

europaea<sup>39</sup> desarrolla el concepto de *neovoluntarismo* para explicar como se realizan los arreglos de políticas públicas nacionales de acuerdo con un mecanismo que integra las grandes corporaciones y las variaciones en el mercado. De esta forma se restringe de igual forma la potencia decisoria en el interior de las instituciones europeas y se tienen en cuenta circunstancias coyunturales.

Es preciso decir que muchos autores están trabajando en este campo, pero no se descubre todavía un andamiaje teórico claro. Sin embargo, el estudio de las políticas europeas es un campo promisorio y puede servir como modelo de explicación de la influencia del contexto supranacional sobre las políticas nacionales, teniendo en cuenta el tema de la política de bloques y el de la globalización.

### Bibliografía

- Bandelow, N., *Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologie Politik*, Berlin, Sigma, 1999.
- Behrens, M., “Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse”, en Schubert, K., (comp.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, Oldenbourg, 2003, pp. 203-236.
- Bothfeld, S., *Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit. Politisches Lernen im Reformprozess*, Frankfurt a. M., Campus, 2005.
- Derlien, H., “Program Evaluation in the Federal Republic of Germany”, en Ray, R., (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government*, Londres, Transaction, 1990, pp. 147-176.
- Héritier, A., “Policy Analyse und ‘traditionelle’ Politikwissenschaft-Perspektiven der Verknüpfung”, en Hans, H. (ed.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1985, pp. 97-191.
- Héritier, A., *Policy Analyse, Eine Einführung*, Frankfurt a. M., Westdeutscher Verlag, 1987.
- , *Policy Analyse Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1993.
- Hesse, J.; Wollmann, H. (eds.), *Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren*, Frankfurt a. M., Campus.
- Kaufmann, F., “Staat und Wohlfahrtsproduktion”, en Derlien, H.; Scharpf, F. (comp.), *Systemrationalität und Partialinteresse*, Baden-Baden, Nomos,

---

39 Streeck, Wolfgang *Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik*, en: Leibfried, Stephan, Pierson, Paul (comp.). *Standort Europa*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1998 pp. 370-376.

- 1994, pp. 357-380.
- Knill, C.; Lehmkuhl, D., "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms", en *European Journal of Political Research*, 2002, Vol. 41, No. 2, pp. 255-280.
- Luxemburg, R., *Gesammelte Werke*, Berlin/DDR, Dietz Verlag, 1982.
- Marx, K., *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Kritik des Hegelschen Staatsrechts*, Berlin/DDR, Dietz Verlag, 1976.
- Mayntz, R., *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg, Müller Juristischer Verlag, 1985.
- Neyer, J., "Explaining the unexpected: efficiency and effectiveness in European decision-making", en *Journal of European Public Policy*, Volume 11, No. 1, February 2004, pp. 19-38.
- Nohlen, D., (comp.), *Wörterbuch Staat und Politik*, München, Dritte Welt, 1991.
- Roht, A., *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002.
- Sabatier, P., "Advocacy-Koalitionen, policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik", en Héritier, A., *Policy Analyse Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1993, pp. 116-148.
- Scharpf, F., *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt a. M., Campus, 1987.
- , (comp.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M., Campus, 1995.
- , *Interaktionformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen, Leske + Budrich, 2000.
- Schmidt, M., *Wohlfahrtstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt a. M., Campus, 1982.
- , "Vergleichende Policyforschung", en Berg, D.; Müller, F. (comp.), *Vergleichende Politikwissenschaft*, Frankfurt a. M., Winter, 1987.
- Schneider, V., "Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung", en Schubert, K. (comp.) *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, Oldebourg, 2003, pp. 107-146.
- Schubert, K., "Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse", en Schubert, K. (comp.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, Oldenbourg, 2003, pp. 1-22.
- Schubert, K., Klein, M., *Politiklexikon*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2006.
- Streeck, W., "Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik", en Leibfried, Stephan,

- Pierson, P. (comp.), *Standort Europa*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1998, pp. 369-421.
- Thränhardt, D., *Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland am Anfang des 21. Jahrhunderts*. Hallado en internet, <http://egora.uni-muenster.de>
- Töller, A., “Warum kooperiert der Staat? Politische Steuerung durch Umweltvereinbarungen”, en Grande, E., Prätorius, R. (ed.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp.155-188.
- Von Beyme, K., “Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent”, en Schubert, K. (comp.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, Oldenbourg, 2003, pp. 25-36.
- Vowe, G., “Auf der Suche nach dem ‘Probierstein des Fürwahrhaltens’. Methodologische Aspekte der Analyse von Handlungsorientierungen”, en Benz, A., Seibel, W. (comp.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft eine Zwischenbilanz*, Baden Baden, Nomos, 1997, pp. 145-163.
- , *Technik im parlamentarischen Diskurs. Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages zum Verhältnis von Technik und Politik*. Habilitationsschrift. Darmstadt, 1991. Hallado en internet, <http://www.sowi.uni-duesseldorf.de>
- Voß, J.P. (comp.), *Steuerung und Transformation in der Sozial-ökologischen Forschung*, Berlin, 2004. Hallado en internet, <http://www.gsf.de>
- 

FECHA DE RECEPCIÓN: 2 / 02 / 2007  
FECHA DE APROBACIÓN: 0? / ?? / 200?