
Cuadernos del CEDEOP

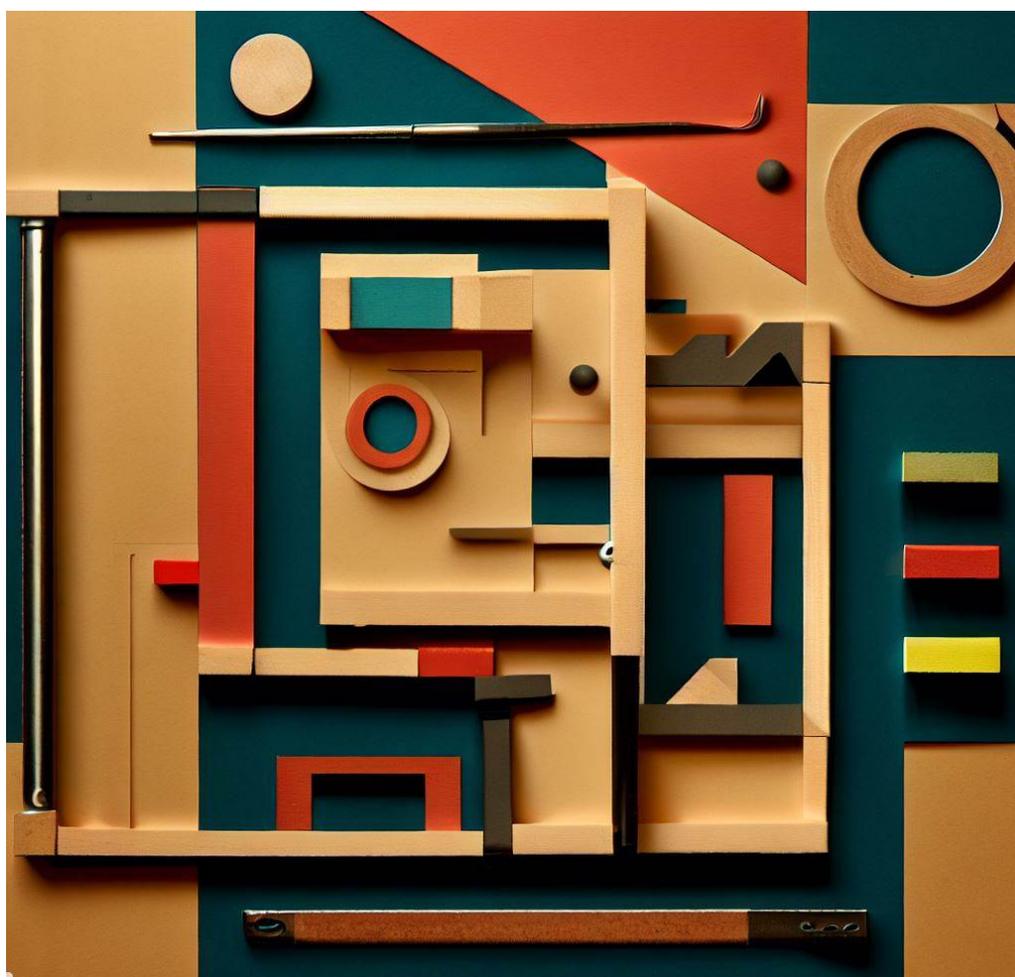
CENTRO DE ESTUDIOS DEL ESTADO

Y

LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

N.º 27

Año 2 | 12 de septiembre de 2023



Dexter Fernandelli: 2023, Inspiração geométrica em Gropius

IADCOM
Instituto de Investigaciones en Administración,
Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión

• 1913 • 2023 • 110 Aniversario
.UBAeconómicas
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS

CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Directora del Instituto de Investigaciones

en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos

para la Gestión – IADCOM

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Estudios sobre el Estado

y las Organizaciones Públicas

Alejandro M. Estévez, Ph.D.



Staff

Director de la publicación:

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Comité Editorial:

Cristian Pliscoff Varas - Universidad Católica de Chile (Chile)

Cristina Díaz -Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Denis Proulx - Université du Québec (Canadá)

Dora Bonardo –Universidad Nacional del Comahue (Argentina)

Eva Sørensen -Universidad Roskilde (Dinamarca)

Evert Vedung - Universidad de Uppsala (Suecia)

Jale Tosun – Universidad de Heidelberg (Alemania)

J. Ignacio Criado - Universidad Autónoma de Madrid (España)

Joan Subirats - Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Jorge Etkin - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Leonardo Schvarstein - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Norberto H. Góngora - Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Omar Guerrero - Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Patricia Domench – Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina)

Diseño gráfico: Edwin H. McDonald (UBA)

ISSN: 2796-8200 // Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP);
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.
Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ),
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
República Argentina
cedeop@fce.uba.ar
www.economicas.uba.ar

UN PRÓLOGO A LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE EVERT VEDUNG

Por: Alejandro M. Estévez, Ph.D.¹

Evert Vedung es un destacado académico sueco con amplia experiencia en el campo de la evaluación de políticas públicas y la investigación en políticas. Nació en 1944 y ha desarrollado gran parte de su carrera en la Universidad de Gotemburgo y también en la Universidad de Uppsala, Suecia, donde ha sido profesor de Ciencia Política. Es conocido por sus contribuciones al estudio de los instrumentos de políticas públicas y la evaluación de programas gubernamentales. Durante su carrera, ha publicado numerosos trabajos influyentes que han ayudado a dar forma a la teoría y la práctica de la evaluación de políticas públicas.

En los Cuadernos del Cedeop, hemos ya publicado con su permiso, parte de su libro *Public Policy and Program Evaluation* (1997), que es una obra influyente en el campo de las políticas públicas que se centra en el análisis y la clasificación de los instrumentos de políticas utilizados por los gobiernos para abordar problemas y lograr objetivos específicos. En este libro Vedung señala que la evaluación de programas es una estrategia controvertida y poco comprendida en la gobernanza pública, el control y la toma de decisiones. Desde la antigüedad clásica, los eruditos eran convocados a la corte para aconsejar a los reyes. La evaluación de políticas públicas y programas es una adición reciente a la larga cadena de intentos de utilizar el conocimiento de académicos y científicos para promover los intereses del Estado. Se les pide a los académicos de la evaluación que proporcionen evaluaciones retrospectivas de la implementación, los resultados y los efectos de las medidas gubernamentales con el fin de lograr una comprensión más profunda y decisiones fundamentadas por parte de aquellos a cargo de las operaciones gubernamentales. La

¹ Director del Cedeop

evaluación es el proceso de distinguir lo valioso de lo inútil, lopreciado de lo inútil; implica mirar hacia atrás para poder avanzar mejor.

Escrito desde una perspectiva de ciencia política, el libro *Política Pública y Evaluación de Programas* ofrece una visión de las posibilidades y limitaciones de la evaluación en el sector público. Evert Vedung examina la evaluación como un mecanismo para monitorear, sistematizar y calificar las actividades gubernamentales y sus resultados para que los funcionarios públicos, en su trabajo orientado hacia el futuro, puedan actuar de manera responsable, creativa y eficiente. Los temas discutidos incluyen: "Evaluación, Racionalidad y Teorías de la Gestión Pública"; "Modelos de Evaluación"; "Evaluación Interna o Externa"; "Evaluación de Impacto como Experimentación Social y Prueba"; "Evaluación de Procesos y Teoría de la Implementación"; "El Enfoque de los Ocho Problemas para la Evaluación"; y "Usos y Usuarios de la Evaluación".

Toda evaluación se basa en la idea de que las percepciones, opiniones, intenciones, juicios, en resumen, todo lo relacionado con el mundo de la conciencia humana, desempeñan roles determinantes en la acción política y administrativa que merecen ser investigados. A través de la experiencia, los seres humanos pueden aprender de acciones pasadas. Las intervenciones del Estado moderno son tan extensas que para su comprensión necesitamos una mayor explicación de las teorías subyacentes y los supuestos de cómo funcionan y deberían funcionar las decisiones públicas

En los Cuadernos del Cedeop, en el número 12 (2022), hemos publicado un artículo de este libro titulado "Modelos de Evaluación de Programas y Políticas Públicas", en donde Vedung señala que en políticas públicas existen diversos modelos científicos que establecen la forma en que se debe realizar la evaluación de programas. Cada modelo, tiene distintos principios organizadores y por lo tanto tienen características particulares, pero el fenómeno de la evaluación, nos permite explicarlos a través de una taxonomía. Se parte de la idea de evaluación y su relación con la racionalidad y las teorías de la gestión pública para luego

concluir con los distintos modelos de evaluación. Las conclusiones de este artículo demuestran que no hay un único modelo de evaluación y que, por lo tanto, existe una pluralidad de enfoques que individualmente ofrecen enfoques y respuestas parciales, por ello, debemos conocer la totalidad.

En el Cuaderno del Cedeop número 9 (2022) hemos transcrito un webinar que Evert Vedung brindó para nuestro centro de estudios cuyo título fue “Cinco olas de difusión de la evaluación en el mundo atlántico (1960-2022)”², donde el autor analiza el desarrollo histórico de la evaluación del mundo occidental desde 1960. Las cinco oleadas han dejado sus sedimentos, pero cada nueva ola no implica la desaparición completa de su predecesora. Se identifican cinco etapas, a saber, a) orientada por la científica, b) orientada hacia el diálogo, c) inspirada en la Nueva Gerencia o Management Público, d) basada en la evidencia, e) inspirada en el modelo de la Nueva Gobernanza Pública. El desafío que tienen por delante los expertos en evaluación es buscar la integración teórica y operativa de las cinco oleadas mencionadas, pero debemos reconocer, que es una tarea sumamente compleja.

En el Cuaderno del Cedeop Número 8 (2022), hemos publicado el artículo “La evaluación: un imán semántico”, donde Vedung analiza a las política pública y la evaluación de programas como una incorporación reciente a una cadena de intentos por parte de los gobernantes de utilizar el poder mental de académicos y científicos para promover los intereses del Estado. En el mejor de los casos, a los especialistas en evaluación usualmente se les pide que proporcionen valoraciones retrospectivas acerca de la aplicación, rentabilidad y resultados de medidas gubernamentales con el fin de llevar a cabo una autorreflexión, lograr una comprensión más profunda y adoptar decisiones fundamentadas por parte de los responsables del gobierno. No bastarían las buenas intenciones porque en la evaluación importan las buenas prácticas y sólidos resultados. La evaluación implica mirar hacia atrás con el fin de poder mirar mejor hacia delante. Es un mecanismo para controlar, sistematizar

² <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/cedeop/issue/view/310>

y graduar las actividades gubernamentales y sus resultados para orientarlas al futuro, y permitir que los funcionarios sean capaces de actuar de la forma más responsable, creativa y eficiente posible. Las intervenciones del Estado moderno son complejas y sus consecuencias afectan el largo plazo, por ello, hace falta que la ciencia y la investigación social orienten las operaciones y señalen sus impactos.

Pero el texto más citado de Vedung en los artículos científicos de evaluación de programas es el que estamos acercando a nuestros lectores en este Cuaderno Nro 27 del Cedeop. Este texto nunca fue traducido al español, y gracias a nuestros contactos con su autor, se nos permitió su publicación. El nombre original del artículo es: "*Policy Instruments: Typologies and Theories*" y forma parte del libro "*Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*" (1998) editado por Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist y Evert Vedung. Es aquí donde aborda la clasificación y teorización de los instrumentos de políticas públicas.

En este trabajo, Vedung propone una tipología para clasificar los instrumentos de políticas públicas en función de dos dimensiones principales: el grado de coerción y el nivel de centralización. El grado de coerción se refiere a la fuerza o la obligatoriedad que tienen los instrumentos para influir en el comportamiento de las personas u organizaciones. Puede variar desde instrumentos voluntarios hasta instrumentos coercitivos que imponen sanciones. El nivel de centralización se relaciona con el grado de control ejercido por el gobierno central en la implementación de los instrumentos, variando desde instrumentos centralizados hasta descentralizados.

Esta tipología ayuda a comprender la diversidad de instrumentos utilizados por los gobiernos para abordar problemas y alcanzar objetivos de políticas públicas. También explora las teorías detrás de la elección de instrumentos, incluyendo factores políticos, institucionales y contextuales que influyen en la decisión de los responsables de las políticas gubernamentales. Esta obra contribuye a la comprensión de cómo los gobiernos seleccionan y aplican diferentes

instrumentos para abordar problemas y objetivos específicos en el ámbito de las políticas públicas.

Tanto en su libro de evaluación de programas y políticas públicas (1997) como en el artículo sobre instrumentos (1998), Vedung, se destaca por su enfoque pragmático y contextualizado que está estructurado sobre varios aspectos clave:

- a) Énfasis en la contextualización: aboga por la importancia de comprender el contexto local y las particularidades culturales al evaluar políticas y programas. Su enfoque se aleja de la aplicación universal de modelos y se concentra en adaptar las evaluaciones a las realidades específicas.
- b) Enfoque en la teoría de programas: hace hincapié en la necesidad de comprender la teoría subyacente de los programas y políticas públicas antes de evaluarlos. Argumenta que una comprensión sólida de la lógica interna de un programa es esencial para una evaluación efectiva.
- c) Participación y aprendizaje: promueve la participación de múltiples partes interesadas en el proceso de evaluación, incluyendo a los actores locales y a la comunidad afectada. Además, ve la evaluación como una oportunidad para el aprendizaje y la mejora continua de las políticas y programas.

En comparación con la escuela norteamericana de evaluación, representada en parte por autores como Michael Patton y Carol Weiss, Vedung tiende a ser menos prescriptivo y más flexible en sus enfoques. Mientras que la escuela norteamericana ha desarrollado modelos y marcos específicos para la evaluación, Vedung destaca la importancia de adaptar las metodologías a las circunstancias particulares. También, a diferencia de otros enfoques norteamericanos que priorizan la rendición de cuentas, Vedung pone un mayor énfasis en la utilidad de la evaluación para la toma de decisiones y la mejora de políticas.

Si ampliamos la comparación hacia Michael Scriven, un influyente evaluador angloamericano cuyo enfoque difiere significativamente de Evert Vedung, nos encontramos con que Scriven desarrolló un enfoque orientado a satisfacer las necesidades del usuario final de un programa o proyecto. Su modelo de evaluación a menudo parte sin objetivos predefinidos ni referencias a metas específicas. En lugar de centrarse en evaluar si se alcanzan los objetivos, Scriven pone un fuerte énfasis en emitir juicios de valor sobre la eficacia y la calidad de los programas. Su enfoque se basa en la idea de que la evaluación debe ser más flexible y adaptable para responder a las cambiantes necesidades de los usuarios.

En contraste, Evert Vedung tiende a enfocarse más en la comprensión de la teoría que sustenta los programas y en la contextualización de la evaluación. Él defiende la importancia de entender la lógica interna de un programa y adaptar la evaluación al contexto específico en el que se implementa. Además, destaca la participación y el aprendizaje como componentes esenciales de la evaluación.

La principal diferencia entre los enfoques de Vedung y Scriven radica en su orientación. Mientras que Vedung se centra en la utilidad de la evaluación para la toma de decisiones y la mejora de políticas públicas, Scriven se enfoca en satisfacer las necesidades del consumidor y en emitir juicios de valor sobre el mérito de un programa. Ambos enfoques tienen méritos y pueden ser aplicables en diferentes contextos, lo que resalta la diversidad de perspectivas en el campo de la evaluación de programas y políticas públicas. Por lo tanto, sería relevante considerar un breve resumen de algunas de las teorías actuales en la evaluación de programas públicos:

a) Teoría del Diseño Basado en la Utilización (*Utilization-Focused Evaluation*):

Esta teoría, desarrollada por Michael Quinn Patton, se enfoca en la utilidad de la evaluación para los tomadores de decisiones. Prioriza la generación de

información relevante y oportuna que pueda influir en la toma de decisiones y mejorar los programas.

b) Teoría del Marco Lógico (*Logical Framework Approach*): Esta teoría se basa en la creación de un marco lógico que incluye la definición de objetivos, indicadores, actividades y supuestos. Es ampliamente utilizada en la planificación y evaluación de proyectos y programas de desarrollo.

c) Enfoque de Evaluación Basada en la Teoría (*Theory-Based Evaluation*): Se centra en comprender la teoría subyacente de un programa y evaluar si esta teoría es válida y si los mecanismos de cambio propuestos funcionan como se esperaba.

d) Enfoque Realista (*Realist Evaluation*): Esta teoría se enfoca en comprender cómo y por qué los programas funcionan en contextos particulares. Examina los mecanismos subyacentes y las condiciones que llevan a los resultados, a menudo utilizando un enfoque de teoría medio.

e) Evaluación Participativa: En lugar de centrarse en expertos externos, esta teoría involucra activamente a las partes interesadas y a la comunidad en el proceso de evaluación. Busca empoderar a las personas afectadas por los programas y políticas para que participen en la toma de decisiones y en la evaluación.

f) Evaluación de Impacto: Se centra en medir el impacto causal de un programa, utilizando métodos rigurosos como ensayos controlados aleatorios (*RCT*) para determinar si un programa ha causado cambios significativos en los resultados deseados.

g) Evaluación de la Teoría del Cambio (*Theory of Change Evaluation*): Esta teoría se basa en la creación de una "teoría del cambio" que describe cómo se supone que un programa logrará sus resultados. La evaluación se centra en verificar si los pasos en la teoría del cambio se están cumpliendo.

Estas teorías representan enfoques diversos en la evaluación de programas públicos, y la elección de una teoría particular depende de los objetivos de la evaluación, el contexto y las necesidades de las partes interesadas. Los evaluadores a menudo combinan elementos de estas teorías según la situación específica para lograr resultados efectivos y útiles.

En relación a la obra de Evert Vedung y sus aportes a la evaluación de programas y políticas públicas, puede ser ubicada en la escuela de pensamiento de la "evaluación pragmática" o "evaluación contextualizada". Su enfoque se caracteriza por un énfasis en la adaptación de la evaluación al contexto específico de cada programa o política pública. Aboga por comprender y considerar las particularidades culturales, políticas y sociales de un entorno antes de llevar a cabo una evaluación. Este enfoque pragmático se aleja de las estructuras y modelos rígidos y se centra en la utilidad de la evaluación para la toma de decisiones y la mejora de políticas y programas en el mundo real. También enfatiza la importancia de comprender la teoría subyacente en los programas antes de evaluarlos. Su enfoque flexible y contextualizado contrasta con algunas escuelas más estructuradas y teóricas de evaluación.

Hacia fines de los 90, en los estudios de programas y políticas públicas, se registra un deslizamiento epistemológico desde un enfoque objetivista y cuantitativo hacia uno más subjetivista, cualitativo e interpretativo. En ciertos casos, sin abandonar un punto de partida cuantitativo, se buscaba explicar al fenómeno estudiado o evaluado en base al aprendizaje de los actores, así como también sus narrativas y discursos. El caso más emblemático que podemos ejemplificar como referencia es Paul Sabatier (1999), autor del libro *"Theories of the policy process"* y su artículo fundacional *"Advocacy Coalition Framework"*. Allí se buscaba estudiar el aprendizaje que se producía en el debate en torno a la información técnica disponible entre las distintas coaliciones que actúan en políticas públicas, partiendo de la elección por consenso de un indicador (cuantitativo) que permitiera establecer un punto de partida del problema o cuestión -lo suficientemente claro como para ser refutado- y donde justamente, había jueces o mediadores del juego. Pero el elemento a señalar es que aquí, lo

cuantitativo sería la base para entender las percepciones, los valores, los aprendizajes y las interpretaciones de los actores.

Dada la importancia que Vedung y Sabatier asignan a la participación de los interesados y los aprendizajes en políticas públicas, realizaremos una breve comparación entre ambos autores, teniendo en cuenta el contexto histórico del giro argumentativo de los 90 en el análisis.

Aspecto	Evert Vedung	Paul Sabatier y el <i>ACF</i>
Enfoque principal	Evaluación de programas y políticas públicas, con énfasis en la adaptación al contexto.	Desarrollo del <i>Advocacy Coalition Framework (ACF)</i> , que se enfoca en cómo las coaliciones de actores influyen en el proceso de formulación de políticas públicas.
Participación de partes interesadas o <i>stakeholders</i>	Aboga por la comprensión de la teoría de programas y la participación de múltiples partes interesadas en el proceso de evaluación.	Examina cómo los grupos de interés (<i>advocacy coalitions</i>) con creencias compartidas y discutidas trabajan para influir en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.
Mejora de la toma de decisiones	Su trabajo se centra en cómo mejorar la toma de decisiones y la implementación de políticas a través de la evaluación.	Se enfoca en la dinámica los aprendizajes de las coaliciones, la interacción entre ellas y la evolución de las creencias y estrategias a lo largo del tiempo como elementos clave para entender el proceso de decisión de políticas públicas.
Contextualización y flexibilidad	Destaca la importancia de la contextualización y la flexibilidad en la evaluación.	Proporciona una perspectiva más teórica sobre el proceso de políticas públicas, destacando cómo las creencias y las coaliciones pueden influir en dicho proceso.

Aunque ambos autores abordan aspectos relacionados con la formulación e implementación de políticas públicas, sus enfoques son distintos. Vedung se enfoca en la evaluación práctica de estas políticas, mientras que Sabatier se sumerge en las creencias de los actores y explora la dinámica de las coaliciones en el proceso de políticas públicas. Ambos ofrecen contribuciones valiosas al campo desde perspectivas complementarias.

Efectivamente, existen puntos de contacto y diferencias entre Evert Vedung y Paul Sabatier, especialmente en lo que respecta a sus enfoques y contribuciones a la teoría de políticas públicas y la evaluación de programas. A continuación, resumimos estos aspectos:

Enfoque principal:

- Evert Vedung se enfoca principalmente en la evaluación de programas y políticas públicas, con un énfasis en la adaptación al contexto. Su trabajo se centra en cómo mejorar la toma de decisiones y la implementación de políticas a través de la evaluación.
- Paul Sabatier, por otro lado, es conocido por desarrollar el Advocacy Coalition Framework (ACF), que se centra en cómo las coaliciones de actores influyen en el proceso de formulación de políticas públicas. Su enfoque es más conceptual y se centra en analizar cómo las creencias compartidas y discutidas entre los grupos de interés influyen en el proceso de políticas públicas.

Participación de partes interesadas o *stakeholders*:

- Vedung aboga por la comprensión de la teoría de programas y la participación de múltiples partes interesadas en el proceso de evaluación. Destaca la importancia de involucrar a diversas voces en el proceso de evaluación.
- Sabatier y el ACF examinan cómo los grupos de interés, conocidos como advocacy coalitions, con creencias compartidas y discutidas trabajan juntos para influir en la

formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. También consideran la participación de partes interesadas, pero desde la perspectiva de las coaliciones.

Mejora de la toma de decisiones:

- El trabajo de Vedung se centra en cómo la evaluación puede contribuir a mejorar la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas.
- Sabatier se enfoca en la dinámica de las coaliciones, la interacción entre ellas y la evolución de las creencias y estrategias a lo largo del tiempo como elementos clave para entender el proceso de toma de decisiones de políticas públicas.

Contextualización y flexibilidad:

- Vedung destaca la importancia de la contextualización y la flexibilidad en la evaluación, reconociendo que las políticas y programas deben adaptarse a entornos cambiantes.
- Sabatier proporciona una perspectiva más teórica sobre el proceso de políticas públicas, destacando cómo las creencias y las coaliciones pueden influir en dicho proceso sin enfocarse necesariamente en la adaptación al contexto como un elemento central.

En resumen, mientras que ambos académicos tienen un interés en la evaluación de políticas públicas y consideran la participación de partes interesadas o *stakeholders* como relevante, sus enfoques difieren en cuanto a su nivel de abstracción y el énfasis en los aspectos conceptuales y de coaliciones en el caso de Sabatier y en la adaptación al contexto y la mejora de la toma de decisiones en el caso de Vedung.

Por lo tanto, consideramos crucial analizar la relevancia de los instrumentos de políticas públicas, ya que representan el punto de partida esencial para evaluar las herramientas disponibles que nos permiten describir y comprender el proceso de toma de decisiones en el ámbito público.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TIPOLOGÍAS Y TEORÍAS³

Por: Evert Vedung⁴

RESUMEN⁵

En este artículo, ilustraré esta diversidad conceptual de los instrumentos de políticas públicas con algunas muestras del amplio abanico existente de clasificaciones. Sin embargo, el propósito tiene un mayor alcance. Pretendemos sugerir una clasificación simple y fructífera de los instrumentos de políticas públicas. Sin embargo, sobre ningún tema, puede haber un esquema categórico universal. La búsqueda de la universalidad es fútil, incluso contraproducente. Por lo que debe haber numerosas clasificaciones que vayan variando según la perspectiva teórica y práctica. En este artículo, no obstante, elegimos sólo un esquema y lo analizaremos desde varios ángulos.

Palabras clave: políticas públicas; instrumentos de políticas públicas; herramientas de gobierno; regulación de políticas públicas; Estrategias de políticas públicas.

ABSTRACT

In this article, I will illustrate this conceptual diversity of public policy instruments with some samples from the wide range of classifications. However, the purpose has a greater scope. We intend to suggest a simple and fruitful classification of public policy instruments. On no subject, however, can there be a universal categorical scheme. The search for universality is futile, even counterproductive. Therefore, there must be numerous classifications that vary according to the theoretical and practical perspective. In this article, however, we choose only one scheme and will analyze it from various angles.

Keywords: public policies; public policy instruments; governance tools; regulation of public policies; Public policy strategies.

³ Estimado lector: este artículo científico se encuentra disponible para su uso. La forma adecuada de citarlo es:

Vedung, Evert, 1998, "Policy Instruments: Typologies and Theories" in Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C & Vedung, Evert, eds., *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, 21-58, Piscataway, NJ & London: Transaction Publishers.

⁴ Ph.D. in Political Science; Uppsala University, Sweden.

Emeritus professor and director at Institute for Housing and Urban Research, Department of Government in Uppsala University.

⁵ Este artículo fue traducido por los Lic. Carlos Emilio Jurina (UBA), Juan Sala Clara (UBA) y la Mg. Guadalupe Laborde (UBA/USAL).

INTRODUCCION

La principal dificultad para abordar la investigación actual es que ésta se centra en una unidad de análisis equivocada, por lo que el avance teórico más importante sería identificar una unidad más fructífera, en la cual enfocar el análisis y la investigación. Particularmente, en vez de enfocarse en programas individuales; como se viene haciendo, o incluso en conjuntos de programas reunidos para un mayor “propósito”, se sugiere en cambio concentrarse, en las herramientas genéricas de la acción gubernamental (...) las que deben ser usadas en diversas combinaciones, particularmente en programas públicos. El desarrollo de (...) un cuerpo sistemático de conocimiento sobre las herramientas alternativas de acción pública es el verdadero “eslabón perdido” entre la teoría y la práctica de la administración pública.

Lester M. Salamon
Repensando la Administración Pública, 1981

CONCEPCIONES DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los instrumentos de políticas públicas son el conjunto de técnicas mediante las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder para intentar asegurarse el apoyo y efectuar o impedir un cambio social. Se ha afirmado con razón que los instrumentos de políticas públicas deben seleccionarse y perfeccionarse cuidadosamente para que se conviertan en los medios óptimos y necesarios para alcanzar los objetivos que las autoridades públicas se han propuesto. Los programas eficaces y legítimos para la protección del medioambiente, la vivienda y la agricultura implicarán probablemente combinaciones únicas de varios instrumentos de políticas públicas. Para los *policy-makers* es crucial tener una buena visión de conjunto, de las formas genéricas de estos instrumentos, porque la elección de la combinación apropiada es una de las más intrincadas e importantes de la planificación política estratégica.

En ninguna parte de la literatura internacional sobre análisis político y administración pública se encuentra una clasificación uniforme y generalmente aceptada de los instrumentos de políticas públicas. En la actualidad existe una pléthora de clasificaciones de instrumentos de políticas públicas.

En este artículo, ilustraré esta diversidad conceptual de los instrumentos de políticas públicas con algunas muestras del amplio abanico existente de clasificaciones. Sin embargo, el propósito tiene un mayor alcance. Pretendemos sugerir una clasificación simple y fructífera de los instrumentos de políticas públicas. Sin embargo, sobre ningún tema, puede haber un esquema categórico universal. La búsqueda de la universalidad es fútil, incluso contraproducente. Por lo que debe haber numerosas clasificaciones que vayan variando según la perspectiva teórica y práctica. En este artículo, no obstante, elegimos sólo un esquema y lo analizaremos desde varios ángulos.

El Enfoque de la Elección versus el Enfoque de los Recursos

Básicamente, existen dos enfoques fundamentales para la taxonomía en la literatura: el "enfoque de la elección versus el de los recursos" y el "enfoque maximalista versus el minimalista". En el enfoque de la elección versus el de los recursos, el interrogante es si los instrumentos deben clasificarse desde el punto de vista de las elecciones básicas que puede hacer el gobierno (incluida la elección de no hacer nada), o si la clasificación debe basarse a partir de la situación de que el gobierno ya ha decidido hacer algo, y que las categorías son entonces categorías de los recursos que el gobierno puede utilizar. Esta distinción fue señalada en un interesante *paper* de Michael Howlett (1991:3), aunque yo he sustituido su "enfoque continuo" por el "enfoque de la elección". En el enfoque maximalista versus el minimalista, la controversia es si se debe proporcionar una larga lista de todos los instrumentos de políticas públicas posibles o crear dos o tres tipologías fundamentales bajo las cuales se puedan clasificar a todas las clases específicas de instrumentos de políticas públicas.

El *enfoque de la elección* puede ilustrarse con una clasificación cuatripartita extraída del manual *Statecraft* de Charles W. Anderson. Su categorización parte de un tema común en la literatura: el grado de coerción ejercido por el gobierno hacia los sujetos de control. Al describir un espectro continuo que va de la libertad al control, o de decidir cuántas de las actividades serán controladas y reguladas por la autoridad gubernamental y cuántas se dejarán a las iniciativas voluntarias de los individuos y a su espontánea respuesta a los actos de los demás, el propio Anderson parece dar a

entender que hay una especie de principio obligatorio-voluntario subyacente en su esquema. Sin embargo, su clasificación es una categorización de las amplias opciones gubernamentales más que una categorización de las herramientas gubernamentales, debido a que una de las alternativas es no hacer nada. Escribe Anderson:

Cuando nos enfrentamos a un problema público, en realidad sólo hay cuatro tipos de cosas que podemos hacer al respecto... La que decidamos depende en gran medida de cuánta libertad y cuánta coerción consideremos emplear en cada una de las situaciones.

1. *Mecanismos de mercado*. Podemos dejar que el resultado dependa de lo que los individuos decidan hacer, sin ninguna interferencia o indicación por parte del gobierno.
2. *Opciones estructuradas*. Podemos crear programas gubernamentales... que los individuos sean libres de utilizar según les resulte conveniente.
3. *Opciones sesgadas*. Podemos idear incentivos y elementos disuasorios, para que los individuos se orienten, voluntariamente, hacia los fines deseados por la política pública.
4. *Regulación*. Podemos controlar directamente, estableciendo limitaciones e imperativos a la acción individual, respaldados por los poderes coercitivos del gobierno.

Estas cuatro posibilidades, en sus múltiples modificaciones y combinaciones, son las herramientas básicas del oficio del estadista.

Las tipologías de Anderson parecen abarcar todo el espectro, desde una ausencia de intervención gubernamental hasta una total coerción gubernamental. La máxima libertad del espectro continuo sugiere que el gobierno no interfiere en absoluto, sino que deja todas las decisiones a los consumidores en el mercado. La siguiente posición implica que los *policy-makers* ofrecen opciones que previamente no existían. En este caso, el resultado dependerá de las decisiones voluntarias de los individuos. Sin embargo, los *policy-makers* especifican cuáles serán las alternativas. En tercer lugar, en un programa con opciones sesgadas, el *policy-maker* diseña incentivos y obstáculos para guiar a los individuos en la dirección de los objetivos establecidos en una política pública. De modo que el individuo sigue siendo libre de desafiar los deseos de esa

política, pero le genera un costo. La cuarta posibilidad refleja el otro extremo del espectro. El gobierno decide qué acciones serán permitidas o exigidas al individuo y cuáles no. Así, la libertad de elección es definida y delimitada mediante estatutos, normas y reglamentos (Anderson, 1977:56-71).

Es indiscutible que la clasificación de Anderson aborda algo importante en lo que hace a las decisiones de los gobiernos. Desde Max Weber, el grado de coerción que debe utilizarse en una situación de control se había pregonado como el tema crucial en las decisiones sobre políticas públicas. Por eso, es de una fortaleza indiscutible que la tipología de Anderson preste atención a esta idea. Sin embargo, su tipología plantea problemas, de los que abordaré sólo uno: los mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado son equiparados con la no interferencia del gobierno, pero no hacer nada no es idéntico a dejarlo todo en manos del mercado. Hay otras alternativas a la intervención pública además de los mercados, de las cuales, las más importantes son la sociedad civil y los hogares. La familia es el caso paradigmático de los hogares. Y casos típicos de la sociedad civil son el barrio, las redes sociales y los voluntariados. Estas comunidades desempeñan numerosas funciones en toda sociedad y hacen posible la cooperación sobre una base informal, al margen del mercado y de los hogares, y sientan las bases para la aparición y el mantenimiento de normas sociales (Karlsson, 1993:76)⁶.

Lo más importante, sin embargo, ¿es la no interferencia gubernamental realmente una herramienta de gobierno? Es una opción política de los gobiernos y por supuesto, una opción muy importante. También podemos referirnos a ella como una estrategia de política pública. Pero, ¿es razonable llamarla herramienta o instrumento? En este caso, reservaré el concepto de herramienta para la situación en la que los gobiernos

⁶ Karlsson (1993: 141), por ejemplo, escribe: “Definiré...‘intervenciones’ como intentos deliberados y planificados por parte del Estado, o de organizaciones autorizadas por el Estado, para crear resultados particulares o estados finales para ciertos grupos o individuos en la sociedad ordenando a los actores qué hacer o no hacer”. Esta definición formal parece excluir tanto a la información como a los instrumentos económicos, porque ni un subsidio ni un consejo implican mandatos. Sin embargo, Karlsson continúa de la siguiente manera: “En general, el Estado utiliza tres métodos diferentes de intervención: provisión de algún bien o servicio, impuesto o subsidio de algún bien o servicio, y regulación de la cantidad, calidad o precio de algún bien o servicio, o del mercado o incluso de la propia estructura social.” Obviamente, las campañas de información del gobierno, aunque omnipresentes, no están incluidas en la intervención gubernamental

han decidido realizar una intervención. Y antes de recurrir a las herramientas, los gobiernos disponen de la opción entre la intervención y la no intervención, y esta última puede dividirse en "mecanismos de mercado", "sociedad civil" y "hogares". Este enfoque no haría que la no intervención fuera idéntica a los "mecanismos de mercado" ni que los mecanismos de mercado fueran una opción equiparable a las alternativas intervencionistas de los gobiernos. La elaboración sugerida a partir de la tipología de Anderson se ilustra en la figura 1.1.

FIGURA 1.1

La tipología enmendada de Anderson de Elecciones de Políticas Básicas

Elecciones o estrategias de políticas públicas					
No intervención			Intervención		
Mecanismos de mercado	Sociedad Civil	Hogares o familias	Opciones estructuradas	Opciones sesgadas	Regulación
			Enfoque de los recursos		
Enfoque de la elección					

Fuente: adaptado de Charles W Anderson, *Statecraft*, 1977, p. 56.

El enfoque de la elección comprendería tanto la rama de la no intervención gubernamental como la de la intervención, mientras que el enfoque de recursos incluiría solamente las opciones de la rama de la intervención del gobierno.

El Enfoque Maximalista

A pesar de que los enfoques maximalista y minimalista podrían ser aplicados tanto en el enfoque de la elección como en el de los recursos, el presente debate se limitará a su aplicación en el enfoque de los recursos. Las siguientes explicaciones se basarán en situaciones en las que el gobierno ya haya decidido intervenir. En el enfoque minimalista se busca generar unas pocas categorías, preferiblemente dos o tres, en las que puedan encasillarse todos los instrumentos disponibles. En cambio, en el enfoque maximalista se producen largas listas de instrumentos, pero se realiza poco esfuerzo

por organizarlos en categorías más pequeñas o más grandes. La figura 1.2 muestra dos casos de enfoque maximalista, uno con 16 y el otro con 14 instrumentos.

FIGURA 1.2

Ejemplos del Enfoque Maximalista para la clasificación de instrumentos de políticas públicas

Catálogo de Asistencia Doméstica Federal (1981) a	Carl P. Chelf, Formulación de Políticas Públicas en Estados Unidos (1981) b
Subvenciones basadas en una fórmula	Gastos
Subvenciones para proyectos	Subvenciones
Pagos directos sin restricciones	Beneficios sociales
Pagos directos con restricciones	Préstamos
Préstamos directos	Sanciones Legales
Garantías para préstamos	Autorregulación
Seguros	Inspecciones y pruebas
Venta e intercambio de inmuebles	Impuestos
Uso de instalaciones en inmuebles	Contratos de servicios
Prestación de servicios especializados	Propiedad y gestión gubernamental
Servicios de asesoramiento y consultoría	Publicidad e investigación
Difusión de información técnica	Certificados
Capacitación	Licencias
Investigación de reclamos	Franquicias
Empleo federal	Administración de propiedades

Fuentes: a. U.S. Office of Management and Budget, 1981, *Catalog of Federal Domestic Assistance*, Washington, D.C.; b. Carl P. Chelf, 1981, *Public Policymaking in America*, Santa Monica, CA.: Goodyear Publishing Company.

La lista más completa que he encontrado en la literatura es la recopilada por E. S. Kirschen y sus colaboradores (1964). En su famoso estudio comparativo de políticas económicas sobre nueve países, presentó 63 instrumentos diferentes (véase Howlett,

1991). Listas como la de Kirschen ofrecen una extensa reseña de un amplio abanico de opciones posibles. El principal problema que plantean es su falta de estructura y organización. Sin embargo, Kirschen y sus colaboradores realmente aplicaron su esquema a una gran cantidad de datos comparados. Su lista también es más sofisticada de lo que se suele decir, debido a que dividieron los instrumentos en varios subgrupos.

El Enfoque Minimalista

La clasificación más sencilla que existe es la clasificación bipartita en herramientas de políticas públicas afirmativas \neq negativas o promotoras \neq restrictivas. Las herramientas de políticas públicas, se afirma, podrían formularse en sentido negativo para prohibir o desalentar una acción, o en sentido positivo para imponer o incentivar una acción. Así, las herramientas de políticas públicas, pueden utilizarse para promover algo que el interventor considere deseable o restringir o limitar algo indeseable (Bernard, 1939:13).

Un ejemplo de esta categorización bipartita es la de sanciones e incentivos propuesta por Brigham y Brown en *Political Implementation: ¿Penalties or Incentives?* (1980:7,9). Esta distinción, explican, tiene sus raíces en metáforas como la zanahoria y el garrote y en ciertas dicotomías como recompensas y castigos, o beneficios y costos. Los incentivos incluyen subvenciones, exenciones fiscales y medidas facilitadoras (son las que no sólo están basadas en dinero). Las sanciones, en cambio, implican consecuencias desagradables impuestas por una autoridad legalmente constituida por infringir la ley. En la figura 1.3 se representan de forma sencilla, éstas y otras dicotomías minimalistas.

FIGURA 1.3**El Enfoque Minimalista: clasificaciones bipartitas de herramientas de gobernanza**

Herramientas de Gobierno	
Negativas (restrictivas)	Afirmativas (promotoras)
Sanciones	Incentivos
Garrote (castigos, costos)	Zanahorias (recompensas, beneficios)

Fuentes: L.L. Bernard, *Social Control in Its Sociological Aspects* (1939), pp. 13; J. Brigham & D.W. Brown, *Political Implementation* (1980), pp. 9.

Uno de los principales méritos de éste y otros esquemas bipartitos similares es su extraordinaria sencillez. Otra virtud es su presunta utilidad teórica. Podríamos asumir que los destinatarios de estas herramientas políticas reaccionan de forma diferente a las sanciones y a los incentivos. El uso de sanciones reprime la energía de las personas que son sujetos de control y crea un espíritu de alienación en su relación con el interventor. Mientras que el uso de incentivos ofrece a los sujetos de control un objetivo que consideran que merece la pena alcanzar, lo que puede producir un estado de ánimo de cooperación y confianza mutua. Así, los controles negativos disminuyen la legitimidad y la aceptabilidad de las políticas públicas, mientras que los controles positivos la aumentan (consultar la obra de Van der Doelen).

Sin embargo, estos simples esquemas también generan algunas dificultades recurrentes. La categorización de Brigham & Brown no ofrece ningún encasillamiento explícito para la transferencia de conocimientos, educación, consultoría, persuasión, propaganda y otras técnicas basadas en la argumentación y la persuasión. Pero, todos sabemos que la gestión de la información es una de las principales preocupaciones de los gobiernos en las sociedades postindustriales. Y por sí misma, la información no parece implicar ni sanciones ni incentivos. En cambio, involucra el simple conocimiento, las apelaciones a lo normativo, la persuasión emocional o las recomendaciones para la acción.

Por otra parte, los programas de comunicación pueden estar en contra o a favor de algo, es decir, pueden ser negativos o afirmativos. Pueden propagar que algo no debe hacerse o que algo debe hacerse. Desde este punto de vista, parece que la persuasión moral, con algunas dificultades, podría encajar en estos esquemas bipartitos. Sin embargo, no parece del todo apropiado incluir la persuasión moral en el sentido de que los receptores deben abstenerse de hacer algo bajo el título de "sanción".

Hay un segundo problema con estas dicotomías. Cabe preguntarse si está justificado situar los costos económicos en la misma categoría que los castigos y las sanciones. Los sujetos son castigados o sometidos a sanciones porque han infringido una norma gubernamental, pero los costos económicos como los impuestos sobre el petróleo, los perfumes y el tabaco se imponen a los consumidores sólo porque compran estos productos, a pesar de que no se haya infringido ninguna norma. En tercer lugar, aunque los costos y las subvenciones se refieren a diferentes categorías, bien podemos sostener que deberían pertenecer a la misma, ya que implican la sustracción o entrega de bienes materiales de diversos tipos. Podría argumentarse, entonces, que cada una de las dos clases contiene elementos que son bastante diferentes. Por otra parte, este argumento podría contrarrestarse estableciendo divisiones dentro de las dos categorías principales. Sin embargo, aquí se argumenta que una clasificación tripartita resulta más fructífera.

La clasificación tripartita de Etzioni

Un apropiado punto de partida para la elaboración de una clasificación tripartita puede encontrarse en la aclamada obra de Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. Habiendo definido inicialmente el poder como "la capacidad de un actor para inducir o influir en otro para que lleve a cabo sus directivas o cualquier otra norma", Etzioni establece una diferenciación entre tres tipos de poder, denominados: coercitivo, remunerativo y normativo. Afirma Etzioni (1975:5):

“El poder difiere según los medios empleados para hacer que los sujetos obedezcan. Estos medios pueden ser físicos, materiales o simbólicos.

El poder coercitivo se basa en la aplicación, o la amenaza de la aplicación de sanciones físicas como la de infligir dolor, deformidad o muerte; la generación

de frustración mediante la restricción de movimiento; o el control mediante la fuerza de la satisfacción de necesidades tales como las de la alimentación, el sexo, las comodidades y similares.

El poder remunerativo se basa en el control de los recursos materiales y las recompensas mediante la asignación de salarios y jornales, comisiones y contribuciones, "beneficios complementarios", servicios y productos básicos.

El poder normativo se basa en la asignación y manipulación de recompensas y privaciones simbólicas mediante el empleo de líderes, la manipulación de los medios de comunicación, la asignación de símbolos de estatus y prestigio, la administración de rituales y la influencia sobre la distribución de la "aceptación" y la "respuesta positiva". (Una denominación más elocuente para este poder sería poder persuasivo, o manipulativo, o sugestivo. Pero todos estos términos tienen connotaciones de valor negativo que deseamos evitar)."

El sentido principal del argumento de Etzioni se sintetiza en la figura 1.4.

Se debe subrayar que el esquema de Etzioni es una tipología del poder. La suya es una clasificación de medios para hacer que los sujetos obedezcan. Sin embargo, a lo largo de su libro también se refiere al poder coercitivo, remunerativo y normativo como medios de control. En realidad, ya en su obra anterior, *Modern Organizations* (1964:59; Gross & Etzioni 1985:108), argumenta que se trata de una clasificación de medios de control. También sostiene que el control (o los controles) es sinónimo de poder ("el uso de diversas clases de medios con fines de control -de poder, en definitiva- tiene diferentes consecuencias..."). Esto dilucida el hecho significativo, aunque a menudo subestimado y difuminado, de que el empleo de instrumentos de políticas públicas implica el ejercicio del poder político. También subraya el hecho de que el poder es mucho más que el uso de la fuerza bruta.

En segundo lugar, una diferencia crucial entre el esquema de Brigham & Brown y el de Etzioni se encuentra en la tercera categoría de este último, designada poder normativo. Este poder parece abarcar la transferencia de conocimientos, la persuasión moral, la exhortación y otras acciones persuasivas, así como actuaciones simbólicas no verbales. Esta es una categoría importante y en gran medida ignorada

en el debate sobre los instrumentos de gobierno. Mientras que la coerción es el aspecto central de un gobierno, la exhortación es un medio cada vez más utilizado.

FIGURA 1.4

La clasificación tripartita del poder según Etzioni

PODER (Control)		
Coercitivo	Remunerativo (utilitario)	Normativo (persuasivo, manipulativo, sugestivo)
Ejemplo: Sanciones Físicas (medios)	Ejemplo: recursos materiales, salarios, jornales, comisiones, contribuciones, servicios, productos básicos.	Ejemplos: recompensas y privaciones simbólicas.

Fuente: A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, p. 5.

Otro principio que merece la pena destacar es que el poder remunerativo se refiere a la asignación no sólo de dinero sino de recursos materiales en general. Por lo tanto, la prestación de servicios y productos básicos por parte del gobierno se incluye en esta categoría. En consecuencia, la categoría remunerativa abarca las recompensas e incentivos tanto en efectivo como en especie.

Una pregunta legítima sobre el esquema de Etzioni es si se incluyen los desincentivos. ¿Qué lugar ocupan los impuestos, las obligaciones y las tasas? ¿Están incluidos en la categoría remunerativa? En la última edición de su obra, Etzioni sólo habla de recompensas materiales. Por lo que los desincentivos no parecen estar incluidos en la categoría remunerativa.

UN ESQUEMA BÁSICO: REGULACIONES, MEDIOS ECONÓMICOS E INFORMACIÓN

Aquí se elegirá la clasificación de Etzioni como punto de partida y se intentará profundizar un poco más en ella. Las tres categorías se denominarán regulaciones, medios económicos e información. Las expresiones populares utilizadas en este contexto son el garrote, la zanahoria y el sermón. El gobierno puede obligarnos, pagarnos o hacer que paguemos, o persuadirnos.

En primer lugar, se intentará definir las tres categorías de la clasificación tripartita de instrumentos y se abordará cuál es la base de su división. A continuación, discutiré si las categorías son mutuamente excluyentes y exhaustivas en el dominio del discurso. En tercer lugar, ofreceré algunos ejemplos de teorías que se habían sugerido en relación con el esquema. Por último, se discutirán algunas clasificaciones alternativas y se sugerirán algunas subcategorías de las tres básicas.

Esta taxonomía tripartita no se basa en el enfoque de la elección, sino que ofrece una clasificación de los instrumentos de políticas públicas para el enfoque de los recursos. Por lo que esta clasificación parte del supuesto de que se ha tomado una decisión, que justifica una forma de intervención gubernamental. El interrogante es qué tipos de instrumentos pueden utilizarse en tales situaciones.

Una clasificación sencilla y exhaustiva de las políticas de control debería distinguir entre aquellos instrumentos de políticas públicas que implican 1) coerción, 2) asignación o privación de recursos materiales, y 3) recursos intelectuales y morales. Es especialmente importante que los recursos intelectuales y morales se identifiquen como una categoría aparte, ya que la argumentación y la persuasión, aunque cada vez más utilizadas, son en gran medida ignoradas por la comunidad académica. Es decir, los instrumentos se clasifican en regulación, medios económicos e información. Lo que se afirma aquí es que todos los demás tipos de instrumentos políticos presentados en la literatura pueden reducirse a estos tres fundamentales. También se sostiene que esta tricotomía no puede reducirse más; es decir, no puede incluirse en ningún esquema bipartito sin una pérdida considerable de conocimientos.

Aunque este esquema tripartito no es una creación original, se debe enfatizar que las constelaciones dobles, cuádruples, quíntuples o incluso séxtuples son mucho más comunes en la literatura (Doern & Phidd, 1983:110; Martin, 1977)⁷.

La disposición básica tripartita de los instrumentos de políticas públicas se presenta en la figura 1.5.

FIGURA 1.5
Una tipología tripartita de Instrumentos de Políticas Públicas

Instrumentos de Políticas Públicas		
Regulaciones (garrotes)	Medios económicos (zanahorias)	Información (sermones)

Con respecto a la relación entre gobernador y gobernado, la tipología considera tres posibilidades básicas. En el caso de las regulaciones, los sujetos están obligados a hacer lo que el gobernador les diga que hagan. En el segundo caso, los sujetos no están obligados a realizar una acción, pero el gobernador puede facilitarles o dificultarles una acción mediante la asignación o privación de recursos materiales. En tercer lugar, la relación puede ser persuasiva, es decir, implicar únicamente la comunicación de pretensiones y razones, pero no recursos materiales ni directrices obligatorias. Estas tres relaciones son las propiedades que definen a las clases de instrumentos de políticas públicas: reguladoras, económicas e informativas.

Las regulaciones son medidas tomadas por las unidades gubernamentales para influir en las personas por medio de normas y directivas establecidas que obligan a los sujetos a actuar en concordancia con lo ordenado en esas normas y directivas. Esta conceptualización se desvía un poco del uso estándar en inglés, donde una regulación se refiere a la emisión de reglas, órdenes, directivas, normas, estándares y

⁷ Otro caso del enfoque de elección es el provisto por Doern y Phidd (1983:111), quienes distinguen entre autorregulación, exhortación, gasto, regulación (incluida la tributación) y propiedad pública. Es la categoría de “autorregulación” la que hace que su taxonomía sea un caso de enfoque de elección.

disposiciones legales de carácter obligatorio, respaldadas por sanciones o amenazas de sanciones por parte del gobierno. Un ejemplo de este uso es ofrecido por Alan Stone en su obra *Regulation and Its Alternatives* (1982:10), cuando sugiere que "la regulación se define mejor como una limitación impuesta por el Estado a la discreción que pueden ejercer los individuos o las organizaciones, y que se apoya en la amenaza de una sanción...".

Es cierto que las normativas se asocian frecuentemente con la amenaza de imponer sanciones como multas, penas de prisión y otros tipos de castigos. Sin embargo, éste no siempre es el caso. Hay regulaciones que intencionadamente no van acompañadas con amenazas de imponer sanciones. De hecho, en jurisprudencia, existe un término clásico para estas normas no sancionadas: *lex imperfecta*. Y esto explica la resistencia de definir la regulación ligada a las sanciones. Más bien, la particularidad que define la regulación es que la relación es autoritaria, lo que significa que las personas o grupos controlados están obligados a actuar de la forma establecida por los controladores. En este sentido, una norma emanada de una autoridad y seguida de la amenaza de una sanción es sólo un tipo de regulación, siendo las otras, normas impuestas por la autoridad, pero no seguidas de la amenaza de imponer una sanción.

La delimitación del concepto, sin embargo, contrasta fuertemente con varias definiciones estadounidenses, que equiparan en general, la regulación con la intervención gubernamental. En estos últimos casos, la regulación es una categoría omnicomprendiva, que abarca todas las formas de control político. Una cita del libro de K.J. Meier *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics* (1985:1) puede ilustrar este uso más amplio:

“La regulación es cualquier intento del gobierno de controlar el comportamiento de los ciudadanos, las empresas o los gobiernos locales. En cierto sentido, la regulación no es más que el esfuerzo del gobierno por limitar las opciones disponibles de los individuos dentro de la sociedad.”

Prácticamente todo lo que hacen los gobiernos sería entonces una regulación. Sin embargo, este no es el modo en que se utiliza el término en el contexto actual, en el

que la regulación se considera sólo una de las muchas herramientas que los gobiernos tienen a su disposición para ejercer poder sobre las acciones de los ciudadanos.

Los instrumentos de política pública económica comprenden la distribución o la sustracción de recursos materiales, ya sea en efectivo o en especie. Los instrumentos económicos abaratan o encarecen en dinero, tiempo, esfuerzo y otros valores la realización de determinadas acciones. Sin embargo, los sujetos no están obligados a adoptar las medidas en cuestión, hecho que diferencia principalmente a los instrumentos económicos de las regulaciones. Las herramientas económicas siempre dejan a los sujetos cierto margen de maniobra para elegir por sí mismos si adoptan o no una acción.

Los destinatarios de una política pública pueden decidir no hacer uso de un incentivo gubernamental (una subvención en particular) porque dudan de que les resulte conveniente realizar los pasos necesarios para conseguirla. O pueden preferir solicitar una subvención porque consideran que las condiciones que conlleva son muy convenientes e incluso redundan en su propio interés. El punto es que los incentivos económicos ni prescriben ni prohíben las acciones en cuestión, sino que las hacen menos costosas. Lo mismo ocurre con los desincentivos. Un impuesto que grava la compra de tabaco no prohíbe a los fumadores empedernidos comprar y disfrutar de sus *Ritmeesters* y *Camels*. Lo que hace es que complacer su hábito sea más costoso.

Los impuestos ciertamente poseen atributos coercitivos. Al realizar la acción sobre la que se grava el impuesto (la compra de tabaco) el agente tiene que pagarlo. Con Linder y Peters (1989:40) podemos preguntarnos justificadamente dónde termina el elemento autoritario de un programa fiscal y dónde empieza el elemento económico. ¿Cuál es realmente la diferencia entre un impuesto y una prohibición? Ambos parecen implicar una medida imperativa o de fuerza obligatoria. La diferencia estriba en que una prohibición prohíbe la acción propiamente dicha (la compra de tabaco), mientras que la obligación en el ejemplo del impuesto se aplica al pago del mismo cuando se compran cigarrillos, no a la compra en sí. Hay una diferencia obvia entre prohibir la compra de cigarrillos y gravar con un impuesto la compra de los mismos.

Se debe subrayar que los instrumentos económicos incluyen tanto recursos materiales no monetarios como monetarios. La prestación de servicios médicos gratuitos en hospitales y clínicas públicas y el suministro de medicamentos gratuitos en farmacias son instrumentos económicos en la misma medida que el desembolso de subsidios infantiles en dinero. Un lomo de burro en la carretera para evitar que los automovilistas excedan la velocidad es un instrumento económico al igual que un impuesto sobre el combustible.

La información, la tercera categoría de los instrumentos de políticas públicas, también denominada persuasión moral o exhortación, comprende los intentos de influir en las personas mediante la transmisión de conocimientos, la comunicación de argumentos razonables y la persuasión. La información facilitada puede referirse a la naturaleza del problema en cuestión, a la forma en que la gente está realmente abordando el problema, a las medidas que pueden adoptarse para cambiar la situación imperante y a las razones por las que los sujetos deberían adoptar determinadas medidas. Sin embargo, no se ofrece más que transferencia de conocimientos o razonamiento persuasivo para influir en las personas con el fin de que lleven a cabo las acciones que el gobierno considera deseable.

La información se utiliza aquí como término general para todas las campañas de comunicación; para la difusión de material impreso como folletos, panfletos, cuadernillos, carpetas, *flyers*, boletines, volantes y carteles; para la publicidad, el etiquetado, las auditorías, las inspecciones, los programas de muestra, el asesoramiento al cliente, los programas de capacitación y educativos; y otras formas de acumular, empaquetar y difundir conocimientos y recomendaciones.

Tanto en el lenguaje cotidiano como en la teoría de la información, informar es idéntico a proporcionar hechos objetivos y correctos sobre asuntos estatales. Naturalmente, este significado básico se había mantenido en el lenguaje del análisis de las políticas públicas. Pero, en la política pública, el gobierno también puede informar a la ciudadanía sobre lo que es bueno o malo, correcto o incorrecto. Además, el gobierno puede brindar información sobre lo que las personas tienen permitido hacer, o cómo deben actuar y comportarse. La categoría de la información

abarca, en otras palabras, no sólo el conocimiento objetivo y correcto, sino también las opiniones sobre qué fenómenos y medidas son buenos o malos, y las recomendaciones acerca de cómo deben actuar y comportarse los ciudadanos. En la literatura académica sobre políticas públicas, la información ha llegado a abarcar mucho más que la mera transmisión de conocimientos.

Al igual que ocurre con las herramientas económicas que dispone el Estado, no se impone ninguna obligación ni coerción gubernamental. Y bajo ninguna circunstancia se ordena a los sujetos a actuar del modo sugerido en la información. Seguir o no las recomendaciones depende enteramente de los ciudadanos, porque por definición, la información no incluye ningún medio de influencia más fuerte que la simple recomendación y el razonamiento concomitante. Esta ausencia de obligatoriedad diferencia a la información de la regulación, que por definición contiene normas de conducta obligatorias.

Además, la información también difiere de los instrumentos de política económica en que no hay ni una distribución ni una sustracción de recursos materiales. La información difundida puede muy bien incluir argumentos, para que los sujetos en realidad se beneficien materialmente, de la adopción de las medidas recomendadas. Sin embargo, el gobierno ni recompensa materialmente a las personas que adoptan las medidas, ni priva materialmente a las personas que no hacen nada. Lo único que se ofrece son datos, hechos, conocimientos, argumentos y apelaciones a la moral.

La base de la división: grado de fuerza ejercido

La base de la división inherente al esquema de clasificación tripartito es la técnica de gobernanza o, más concretamente, la fuerza imperativa implicada en los esfuerzos por gobernar. Trataré de desarrollar algunas implicaciones de esto. En principio, los instrumentos de políticas públicas se constituyen de dos partes. Tienen un cierto *contenido de acción*, al decirle a la población objetivo qué hacer o cómo no comportarse. Y también tienen una cierta *fuerza imperativa*, es decir, establecen el grado de poder que el gobierno está dispuesto a utilizar para lograr su cumplimiento (Sandahl 1986).

El esquema básico presentado aquí se basa en la fuerza ejercida por la autoridad, no en el contenido de la acción. El contenido de acción real de los instrumentos de políticas públicas difiere enormemente. Podríamos clasificarlos en instrumentos de política social, instrumentos de política de investigación, instrumentos de política cultural, instrumentos de política del uso del suelo, entre otros. El contenido de acción real de una regulación son las normas materiales que contiene. Si un reglamento incluye una disposición para que los propietarios y operadores de centrales nucleares tengan que demostrar que los residuos radiactivos de los reactores pueden almacenarse de forma segura, entonces este requisito es el contenido de acción del reglamento. Y si contiene una directiva que dice que los municipios, en su planificación, deben trabajar por un suministro energético seguro y promover la sostenibilidad de la energía en su área geográfica, entonces éste es el contenido del reglamento.

De forma similar, un medio económico del gobierno es posible que diga a los miembros de una audiencia potencial que, siempre que cumplan determinadas condiciones, por ejemplo, cobrar ingresos por debajo de un determinado nivel o prometer llevar a cabo algunas acciones específicas, podrán ser elegidos para obtener ciertas recompensas materiales. Estas condiciones idóneas constituyen el contenido de acción real de los instrumentos económicos.

Pero la fuerza ejercida por la autoridad, en la que se basa la clasificación tripartita, es algo muy distinto del contenido de la acción. La fuerza ejercida por la autoridad está relacionada con el grado de coerción, o mejor aún, el grado de poder, que el órgano de gobierno ha invertido en el intento de gobernanza. En principio, la regulación es más coercitiva para los sujetos que los medios económicos, y estos últimos son más coercitivos que la información. Una prohibición en la producción de cigarros es más restrictiva que un impuesto gravando su producción, que a su vez es más restrictivo que la información de que no deben producirse estos medios de satisfacción sensorial.

Las categorías son mutuamente excluyentes

Una objeción presumiblemente perjudicial a la idea de organizar los instrumentos de políticas públicas según el grado de restricción en la relación entre el gobernante y el gobernado sería que, en varias ocasiones, los medios económicos parecen ser mucho más restrictivos que la regulación (véase la obra de van der Doelen). Compare el caso en que se prohíbe una determinada línea de acción, y las multas por realizarla son muy bajas, con el caso en que se grava con un impuesto oneroso a la misma línea de acción. La regulación es mucho menos "prohibitiva" que el costoso impuesto, porque la multa por infringir la prohibición es muy baja. Dado que en este caso el instrumento económico es más restrictivo que la regulación, el esquema tripartito se desmorona y se rompe.

Este argumento es cierto, por supuesto, pero algo irrelevante. En principio, la regulación es más restrictiva que los impuestos, por elevados que éstos sean, porque en el caso señalado anteriormente, la prohibición no permite realizar la acción, mientras que en el caso del impuesto, la acción está permitida por más que su realización implique gastar una cantidad considerable de dinero. Eres un infractor si infringes una norma, pero un ciudadano respetuoso de la ley si realizas una acción, a pesar de que debas pagar un impuesto por llevarla a cabo. En este sentido, las regulaciones son más restrictivas que los medios económicos.

Otro caso controvertido se refiere a la diferencia entre sanciones como una multa, e impuestos como un gravamen sobre las ventas. ¿Hay realmente alguna diferencia entre pagar un impuesto sobre las ventas por la compra de algún servicio y pagar una multa? En ambos casos, lo único que parece estar en juego es una privación material. ¿No sería razonable considerar a ambos como instrumentos económicos de gobierno, ya que ambas medidas incrementan el costo a los sujetos que realicen una determinada acción? Desde el punto de vista que aquí se defiende, se trata de una clasificación desacertada. Las sanciones están ligadas a prescripciones y prohibiciones obligatorias. Las multas son sanciones por el incumplimiento de normas legales que son parte del sistema jurídico. Mientras que el pago de una multa

es consecuencia del incumplimiento de una norma legal, no lo es el pago de un impuesto sobre las ventas.

Otra objeción aparentemente significativa se refiere a la dificultad de trazar una línea entre la información y, por ejemplo, las amenazas de imponer una regulación o las promesas de introducir un sistema de subvenciones. En una negociación, ¿no sería razonable considerar, por ejemplo, las amenazas de promulgar alguna norma como una forma de información? Dado que aún no está promulgada, no parece ser una regulación. Sin embargo, en el esquema actual, sería una medida reguladora.

Los tres medios de gobernanza pueden *emplearse* de diversas maneras. Pueden emplearse por la propia institución en el mismo sentido en que han sido promulgados. Pero también pueden emplearse de la manera en que los funcionarios del gobierno amenacen con imponerlos (Baldwin 1985:41), o prometan hacerlo. En el transcurso de una campaña de información, los funcionarios del gobierno podrían amenazar con recurrir a medidas obligatorias unilaterales, si la información no conduce al comportamiento deseado. Un sistema fiscal también puede utilizarse como una amenaza. Por consiguiente, las amenazas de establecer una regulación o de gravar con impuestos no son herramientas persuasivas del gobierno, como se definen aquí, sino una forma concebible de utilizar los dispositivos de regulación o los medios económicos.

Al razonar sobre los instrumentos de políticas públicas es importante tener en cuenta a qué *nivel* de la cadena de implementación se dirigen estos instrumentos de manera primaria y secundaria. El gobierno utiliza instrumentos de políticas públicas para controlar a la administración pública nacional, ésta emplea instrumentos para controlar a la administración pública local, y los administradores locales utilizan instrumentos para asegurarse el cumplimiento por parte de los ciudadanos. Es más, las unidades nacionales, provinciales y locales puede que dirijan instrumentos hacia los productores y vendedores para influir en los consumidores. Los instrumentos dirigidos a los distintos niveles también puede que sean de distintas clases. Para ilustrar la idea de niveles verticales, considere este ejemplo.

En el mundo occidental contemporáneo, el *etiquetado* es una técnica gubernamental muy utilizada para reducir la disparidad de información entre vendedores y compradores. Susan Hadden, cuya obra *Read the Label* realiza una importante contribución a nuestro conocimiento de esta técnica en particular, habla indistintamente de "regulación mediante la etiqueta" o de "provisión de información" (1986:1). Y tiene toda la razón al hacerlo. Puesto que para la relación con los vendedores, a quienes el gobierno les exige que proporcionen una determinada información en las etiquetas de sus productos, el etiquetado es una regulación. Sin embargo, para la relación con los consumidores, quienes supuestamente deben leer las etiquetas, aprender algo y quizá también actuar de una forma o de otra, el etiquetado es una herramienta de información. Y, por supuesto, el verdadero objetivo del etiquetado es informar a los consumidores.

El etiquetado, y muchas otras estrategias de control gubernamental, se construyen como una combinación de regulación e información, en el que a los intermediarios (en este caso, los vendedores) se les exige que proporcionen algo (información), mientras que a los propios destinatarios de este sistema de control en particular (los consumidores) sólo se les exige que lean, aprendan y actúen, si lo consideran oportuno. El etiquetado es una información exigida por una normativa. Pero la información es el principal componente, porque la regulación sólo se utiliza con el objetivo de que la información esté a disposición de los consumidores.

Una vez más, al determinar el tipo de instrumento de política pública, es importante tener en cuenta a qué etapa vertical de la cadena de implementación se dirige el instrumento. Casos de empaquetado vertical de diversos instrumentos de políticas públicas como fueron presentados por Lemaire, Joe Hudson, DeMarco y Rist (Bemelmans-Videc, et al, 1998).

En aras de la simplicidad, en el resto del artículo no se tendrá en cuenta la cuestión del empaquetado vertical y el razonamiento se basará en el supuesto más sencillo de que los instrumentos de políticas públicas van dirigidos a los consumidores y a otros usuarios finales.

También podemos preguntarnos si la clasificación tripartita es realmente exhaustiva. Consideremos, por ejemplo, negociaciones entre autoridades públicas y privadas y los acuerdos resultantes. ¿No es éste un instrumento político por derecho propio? La respuesta es no. Realizadas de forma tranquila y civilizada, las negociaciones son casos en que se gobierna mediante la persuasión. Así, la autoridad pública se limita a informar, argumentar y persuadir. Sin embargo, en un momento dado, puede anunciarse la próxima regulación de un asunto. Pero ni siquiera esto, constituiría un medio nuevo y distinto de gobernar, sino sólo una amenaza de establecer una nueva regulación.

La estrategia organizacional es diferente de la elección de los instrumentos de políticas públicas

Varias herramientas importantes de gobierno parecen estar excluidas del presente esquema. Un caso obvio es la organización. Si, por ejemplo, el gobierno decide crear un organismo para la provisión directa de bienes y servicios, ¿no se trataría de un instrumento de política pública? O, por analogía, si el gobierno decide privatizar un servicio prestado anteriormente por el sector público, transfiriendo la organización del servicio al sector privado, ¿no es también un instrumento de política pública? La estatización y la privatización deberían tratarse como instrumentos de políticas públicas, ¿no es así?

Este es el camino seguido por varios autores, por ejemplo Doern y Phidd (1983:134), que entre los "instrumentos de gobierno" distinguen entre propiedad pública, exhortación, gasto y regulación. La propiedad pública es una categoría que está al mismo nivel que las otras tres. También Christopher Hood en *Tools of Government* (1983:4,72) ofrece un esquema cuatripartito en el que la "organización" se sitúa al mismo nivel que lo nodal, el tesoro y la autoridad. Lo nodal, el tesoro y la autoridad (como la exhortación, el gasto y la regulación) se asemejan bastante a las categorías de información, de medios económicos y de regulación en el esquema tripartito. La organización, por otra parte, "denota la posesión de una cantidad de personas con diferentes habilidades (soldados, trabajadores, burócratas), tierras, edificios, materiales y equipamiento, dispuestos de alguna manera... La organización le brinda

al gobierno la capacidad física de actuar directamente, utilizando sus propias fuerzas en vez de mercenarios".

Organizar, reorganizar y desorganizar son, sin duda, principios cruciales de toda política pública administrativa. Los gobiernos cambian constantemente sus organizaciones para abarcar nuevos ámbitos temáticos, garantizar la confianza pública y aumentar la eficacia operativa. La organización es necesaria para disponer de instrumentos de políticas públicas reguladoras, económicas y exhortativas. Los instrumentos de políticas públicas no pueden aplicarse si no hay una organización gubernamental o un mercenario gubernamental que haga el trabajo. Sin embargo, desde esta perspectiva, la organización es un requisito previo para la implementación de instrumentos de políticas públicas, no un instrumento de política pública en sí mismo. En el presente contexto, prefiero considerar la organización como una importante estrategia de gobernanza pública, no como un instrumento de política pública en sentido estricto.

Un tipo de cambio organizativo es la privatización. Un significado básico de privatización es el traspaso de la propiedad o de la operación de una actividad del sector público al privado. Lo opuesto es la estatización, que significa que la propiedad o la operación de una actividad se transfiere del sector privado al público. La privatización y la estatización son importantes estrategias organizativas gubernamentales que, a efectos analíticos, deben mantenerse al margen de lo que aquí denominamos instrumentos de políticas públicas, es decir, la regulación, los medios económicos y la exhortación. Por este motivo, se denominan estrategias organizativas gubernamentales, no instrumentos de políticas públicas.

TEORÍAS DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para determinar si una clasificación es buena, un test final debe probar que ésta resulte ser empírica y teóricamente fructífera. ¿Pasará esta prueba la clasificación tripartita aquí deliberada? Esto debe dejarse para evaluaciones futuras. Pero en el contexto actual, consideremos algunos argumentos a favor del esquema.

Si bien los estudios ex-ante sobre la eficacia de los instrumentos de gobierno son importantes, aquí se hará hincapié en otras cuestiones. La siguiente lista de preguntas de investigación fundamentales, conciernen a los instrumentos de políticas públicas y sugieren una amplitud de las cuestiones teóricas que deben abordarse:

1. Con pocas excepciones, los instrumentos de políticas públicas vienen en paquetes. ¿Cómo se empaquetan los distintos instrumentos de políticas públicas, horizontal y verticalmente en programas generales o políticas integrales? ¿Cómo se secuencian temporalmente los instrumentos de políticas públicas?
2. Los instrumentos de políticas públicas deben ser administrados por algún tipo de organización. ¿Existe alguna correlación entre la elección del instrumento de política pública y la elección del acuerdo institucional para la implementación del instrumento de política pública?
3. ¿Qué contingencias y motivaciones explican la elección de instrumentos de políticas públicas? ¿Por qué se prefieren unos instrumentos a otros para determinados fines en determinados contextos? ¿Qué equilibrio se establece entre eficacia/eficiencia, legitimidad, legalidad, participación democrática y consideraciones simbólicas?
4. ¿Acaso distintos países prefieren consistentemente algún instrumento o paquete de instrumentos a otros para resolver problemas similares? ¿Existen estilos de políticas públicas nacionales?
5. Los partidos políticos no sólo se pelean por los fines, sino también por los medios. Los medios nunca son recursos políticamente neutrales e instrumentales para alcanzar los objetivos políticos acordados. ¿En qué medida difieren los partidos políticos a la hora de elegir los instrumentos de políticas públicas? ¿Los responsables

de la toma de decisiones eligen los mismos instrumentos independientemente del problema bajo consideración o prefieren instrumentos diferentes para adaptarse a una situación determinada (Linder y Peters, 1989:3)?

6. ¿Hasta qué punto un resultado considerado exitoso por los *policy-makers* conduce en el futuro a un uso repetido y creciente del instrumento/s empleado/s originalmente (Hermann, 1982:159)?

7. ¿En qué medida varían los procesos políticos de acuerdo con los distintos instrumentos de políticas públicas? ¿De qué manera la elección de los instrumentos de políticas públicas afecta a los procesos políticos? ¿Acaso diferentes procesos políticos encuadran los variados instrumentos de políticas públicas (Woodside, 1986:780)?

8. ¿Qué consecuencias (intencionadas, no intencionadas, esperadas, inesperadas) tiene la elección de instrumentos de políticas públicas para la eficacia y la eficiencia de los programas gubernamentales?

9. ¿Qué consecuencias (intencionadas, no intencionadas, esperadas, inesperadas) tiene la elección de instrumentos de políticas públicas para la aceptación pública del programa y para la legitimidad del gobierno en general?

10. ¿Qué criterios y normas sobre estos criterios deben aplicarse en la evaluación ex-post de los distintos instrumentos de políticas públicas?

11. ¿Qué consecuencias (intencionadas, no intencionadas, esperadas, inesperadas) tiene la elección de los instrumentos de políticas públicas para la política de implementación del programa?

Dentro de los límites de un breve capítulo, es imposible aclarar en profundidad todas estas cuestiones (Bressers & Klok, 1988). Puede ser suficiente aquí con clarificar algo sobre las temáticas de eficacia (8) y legitimidad (9).

El uso de diversos instrumentos de políticas públicas con fines de gobernanza tendrá probablemente diferentes consecuencias en la naturaleza de las respuestas de los sujetos a quienes va dirigido. En igualdad de condiciones, al menos en la mayoría de las culturas, el uso del poder coercitivo es más alienante para quienes están sujetos a él, que el uso del poder económico, y el uso del poder económico es más alienante que el uso de la información y la exhortación. O, dicho al revés, la exhortación y la

información tienden a generar más compromiso que los instrumentos económicos, y éstos más que los instrumentos normativos. En otras palabras, la implementación de medios de control informativos tiende a convencer a las personas, la de medios materiales tiende a enfocarse en el interés individual de ellas para lograr el cumplimiento, y la de medios reguladores tiende a obligarlas a obedecer.

Los tres tipos de instrumentos de políticas públicas podrían vincularse políticamente en una secuencia determinada. Doern y Wilson (1974:339, Doern & Phidd, 1983:128) han sugerido que "los políticos tienen una fuerte tendencia a responder a los problemas políticos (cualquiera que éste sea) pasando sucesivamente del instrumento de gobierno menos coercitivo al más coercitivo". La idea es que, a lo largo del tiempo, un problema político se enfrenta de tres formas distintas: en primer lugar, mediante el suministro de información, como la pronunciación de una amplia declaración de intenciones, posteriormente mediante la implementación de incentivos seleccionados y, por último, mediante el establecimiento de regulaciones seguidas de la amenaza de una sanción. La noción subyacente es que, para resolver los problemas sociales, las autoridades emplean en las etapas siguientes, instrumentos cada vez más potentes como señaló Van der Doelen (Bemelmans-Videc, et al, 1998).

¿Por qué se implementan los instrumentos de políticas públicas en este orden en particular? Una explicación para esto es la legitimidad y la confianza del público en el programa. Los instrumentos menos coercitivos se introducen primero para debilitar gradualmente la resistencia de ciertos grupos de individuos y adaptarlos a la intervención del gobierno en ese ámbito. Después de un tiempo, las autoridades se sienten con derecho a regular definitivamente los asuntos, empleando su instrumento más potente.

Una cierta preferencia por el orden de los instrumentos también puede deducirse de una filosofía política liberal. El primer principio de los liberales clásicos es evitar completamente la intervención gubernamental. Y si la intervención del gobierno se juzga necesaria, lo ideal sería que se adhiriera a un principio de restricción mínima. Esto significa afectar a la población con la menor cantidad posible de "problemas,

enojo y opresión", como lo explicó Adam Smith (Hood 1986:190). El principio de restricción mínima dictaría que los instrumentos de menor restricción, como la persuasión moral y los incentivos financieros, son preferibles a los instrumentos de mayor restricción, como la regulación, cuando todo lo demás se encuentra en igualdad de condiciones. (Doern y Phidd, 1983:112).

Esto demuestra que los instrumentos de políticas públicas no deben considerarse únicamente como medios a través de los cuales se alcanzan los fines de la vida política. Los instrumentos son fines en sí mismos. Ellos son objeto de disputa política porque afectan fundamentalmente el proceso y contenido de la elaboración de políticas públicas. Frecuentemente entonces, hay una política de selección de instrumentos de políticas públicas. En realidad, los partidos políticos suelen discrepar sobre los medios, aunque coinciden en los fines. Pero, mientras que los objetivos políticos generales son, en el mejor de los casos, algo que se alcanzará en un futuro lejano, la elección del instrumento es real y tendrá consecuencias en lo inmediato (Doern & Phidd, 1983:111).

TIPOS DE REGULACIÓN

La base subyacente del esquema tripartito entre instrumentos reguladores, económicos y de información es el grado de restricción que se pretende imponer a los sujetos. La idea general de restricción también puede emplearse para discernir y ordenar subcategorías dentro de cada uno de los tres tipos principales. Siguiendo a Woodside (1986:787), dentro de cada grupo principal hay subtipos que difieren con respecto al grado de restricción implicado. En realidad, estas diferencias dentro de cada una de las tres grandes clases pueden ser casi tan interesantes como las diferencias entre las mismas clases (Bemelmans-Videc et al. 1998).

Las regulaciones, para empezar, incluyen numerosos tipos (Mitnick 1980; West 1985). En primer lugar, pueden formularse en negativo, proscribiendo expresamente determinados fenómenos o acciones. También pueden formularse en términos afirmativos, prescribiendo lo que hay que hacer (véase la figura 1.3). Y dejando de

lado las prescripciones y focalizándose en las proscipciones, podemos distinguir cuatro tipos: prohibiciones incondicionales (absolutas), prohibiciones con exenciones, prohibiciones con permisos (legislación facultativa) y obligaciones de notificar. Esto se ilustra en la figura 1.6.

Las prohibiciones incondicionales son absolutamente vinculantes para los sujetos y válidas sin excepción. La idea básica es que la actividad no debería existir en absoluto. Existen numerosas proscipciones absolutas, como por ejemplo, contra el homicidio culposo, el asesinato, el abuso de menores y el conducir por la izquierda. En general, sin embargo, las regulaciones son reminiscentes de coladores; están perforadas por excepciones y exenciones. Las más restrictivas dentro de las proscipciones condicionales, son las normas combinadas con exenciones en casos excepcionales, prohibición con exenciones. En tales situaciones, la proscipción está, sin duda, destinada a seguir el curso normal, pero para evitar que las autoridades acaben en situaciones claramente absurdas, se ofrece la opción de la exención como una válvula de seguridad.

FIGURA 1.6

Prohibiciones ordenadas según su fuerza

Prohibiciones			
Incondicionales (absolutas)	Condicionales		
	Con exenciones	Con permisos (concesiones, permisos, licencias y autorizaciones)	Con obligación de notificar

En la *legislación facultativa*, la prohibición no pretende anular, sino controlar o aumentar los requisitos para la actividad en cuestión. Los permisos se otorgan periódicamente, siempre que el solicitante pueda demostrar que la actividad cumplirá con ciertos requisitos específicos. Los permisos concedidos pueden ser descritos como

permisos, concesiones, aprobaciones, cupos, certificados, licencias o autorizaciones. El administrador de un restaurante en Suecia debe solicitar un permiso para que se le conceda el derecho a servir bebidas alcohólicas. Un cazador de alces debe tener una licencia para portar armas. Un permiso de construcción es necesario para tener el derecho a construir una vivienda en la ciudad.

Una tercera posibilidad es que las prohibiciones se combinen con la *obligación de notificar*. De este modo, el curso de acción planeado está explícitamente prohibido mientras no se notifique del mismo a las autoridades. Pero, una vez que el sujeto ha notificado a la autoridad competente, puede comenzar. El punto con el requisito de notificación es que, bajo circunstancias normales, el sujeto puede iniciar su proyecto, pero la notificación puede, en unos pocos y raros casos, desencadenar un proceso de investigación, que puede llevar a la autorización o a la continuación de la prohibición (Bemelmans-Videc, et al, 1998).

Otra razón para solicitar esto es defender a los clientes del fraude. Las autoridades quieren conocer el nombre y el paradero del sujeto que ha realizado la notificación correspondiente, en el caso de que pueda engañar a alguno de sus clientes. Obviamente, esta es la razón de ser de los registros de taxistas. Se supone que deben registrarse y tener un cartel en sus coches con un número y un nombre. En caso de engaño, los clientes pueden ponerse en contacto con las autoridades, dar con la identidad del estafador y pedir una compensación.

TIPOS DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Los instrumentos económicos abarcan una enorme variedad de actividades (Baldwin, 1985; Mosher, 1980:543). Al igual que las regulaciones, varían a lo largo de la dimensión positiva-negativa (véase la figura 1.3 arriba). En el caso positivo, se entrega un recurso material a la persona, mientras que en el negativo se priva al individuo u organización de algún recurso material. Los programas de incentivos financieros se promulgan para mejorar las condiciones de algunos agentes o reducir los costos y riesgos de emprender alguna acción en particular. Los desincentivos financieros

tienen el significado opuesto: empeoran la condición del público objetivo o aumentan los costos y riesgos de que emprendan alguna acción, con el objetivo de desalentarla.

Los instrumentos económicos también pueden organizarse según la dicotomía en efectivo/en especie. Y los gobiernos pueden elegir entre transferencias en dinero o en especie. Las subvenciones, los subsidios, las tarifas, las tasas, las garantías de crédito y las bonificaciones de intereses son todos instrumentos económicos en efectivo, mientras que la asistencia sanitaria gratuita, los medicamentos gratuitos, la asistencia dental gratuita y las comidas gratuitas para escolares son instrumentos en especie. Los instrumentos en especie son más restrictivos para los beneficiarios que los instrumentos en efectivo. También hay considerables diferencias con respecto a la restricción utilizada dentro de ambas categorías.

Las ventajas del dinero en efectivo versus los bienes y servicios como forma de asistencia pública habían sido objeto de debate durante mucho tiempo. El método del dinero en efectivo implica que todas las personas consideradas elegibles, por ejemplo las que están por debajo de cierto nivel de ingresos, reciben dinero disponible en efectivo del Estado. Esto daría a los sujetos la libertad de elegir lo que sea que les guste hacer con ese dinero. La integridad personal no se invadiría y se evitaría también la estigmatización social. En contra de esto, algunas personas han argumentado que los pagos en efectivo son ineficaces para aliviar los problemas sociales, porque los beneficiarios son a menudo incapaces de gestionar su economía doméstica. Ya que se ven impulsados por la publicidad, la cual los incita a gastar dinero en artículos no esenciales y a dejar de lado las necesidades de alimentación y vestido de ellos mismos y de sus hijos. Por lo tanto, la ayuda social debería tomar la forma de bienes y servicios producidos por el gobierno y ofrecidos a la población a través de organizaciones de propiedad y gestión pública. De este modo, el Estado se aseguraría que los ciudadanos beneficiarios, no desperdiciaran sus recursos en consumos menos convenientes, sino que disfrutaran de aquellos bienes y servicios seleccionados por las autoridades en colaboración con científicos expertos. Sin embargo, los propios beneficiarios suelen resentirse del enfoque de bienes y servicios gestionado por las autoridades, acusándolo de ser excesivamente paternalista. De esto

es obvio concluir que el método en efectivo es menos restrictivo para los beneficiarios que el método en especie.

En la figura 1.7, los medios económicos de control primero se organizan según la idea de, en dinero - en especie y luego a lo largo de la dimensión incentivos - desincentivos. Sólo se ofrecen algunos ejemplos de cada uno.

Para empezar con los incentivos en efectivo, las *transferencias monetarias* son pagos unilaterales realizados por el gobierno a una persona o empresa, los cuales no forman parte de ningún intercambio de bienes o servicios. Los beneficios de la seguridad social, son buenos ejemplos de ello, debido a que forman parte de la redistribución de la producción de una economía.

FIGURA 1.7

Medios económicos de control

Medios económicos en efectivo:

Incentivos (afirmativos, promotores, motivadores):

Transferencias en efectivo

Subvenciones en efectivo

Subsidios

Préstamos con intereses bajos

Garantías de préstamos

Gastos fiscales (exenciones, deducciones, créditos)

Seguros de préstamos, cosechas, inversiones

Desincentivos (negativos, restrictivos, disuasivos):

Impuestos

Tarifas

Tasas

Aranceles aduaneros

Aranceles

Medios económicos en especie:

Incentivos:

Provisión gubernamental de bienes y servicios

Provisión privada de bienes y servicios bajo contratos gubernamentales

Vales

Las subvenciones en efectivo son también fondos provistos por un gobierno a individuos o cuerpos colectivos que representan una transferencia unidireccional de pagos. Uno de estos tipos son las subvenciones intergubernamentales. Una subvención intergubernamental es un pago del gobierno central a unidades gubernamentales más pequeñas para asistir las financieramente. Mientras que las subvenciones generales están disponibles para cualquier tipo de gasto, determinadas subvenciones están vinculadas a usos específicos. Las subvenciones selectivas o por categorías para un fin pueden basarse en una fórmula, por ejemplo, que refleje el tamaño y la distribución por edades de la población o en un proyecto tal como la introducción de un nuevo plan de estudios.

La característica común de todas las subvenciones es que la unidad gubernamental más grande provee de ayuda financiera (sin sustituir) a las unidades más pequeñas que prestan realmente el servicio público. Las subvenciones habían sido utilizadas principalmente para lograr objetivos específicos más que para ofrecer una ayuda financiera general. Estos objetivos han incluido la construcción de carreteras, guarderías, escuelas, edificios de apartamentos y residencias para adultos mayores.

Un subsidio es un pago condicional otorgado por el gobierno a particulares o empresas, por el cual no recibe ni productos ni servicios a cambio. El objetivo de estos pagos es poner a disposición del público un servicio o producto en particular a un precio asequible, cuando el servicio o producto, de otro modo, no podría resultar rentable, provisto a ese precio. El servicio o producto concreto se considera esencial para el bienestar público y por lo tanto, el gobierno decide que es necesario subvencionar a la empresa para que ésta siga funcionando y produciéndolo (Bemelmans-Videc, et al, 1998).

Los préstamos con intereses bajos se otorgan a las personas a una tasa de interés inferior al de las tasas de interés bancarias ordinarias. En Suecia, este instrumento se utiliza sobre todo en la política pública de acceso a la vivienda. Durante los años 70, por ejemplo, los municipios y condados suecos podían solicitar préstamos con intereses bajos a la Junta Nacional de la Vivienda para medidas de ahorro energético en sus propios edificios.

El gobierno podría conceder *garantías de préstamos* a las personas que adquieran equipos que cumplieran con determinados requisitos, por ejemplo, para el ahorro de energía. Bajo tal programa, los beneficiarios pedirían dinero prestado a una entidad de crédito tradicional, y el gobierno garantizaría el reembolso del capital y de los intereses. La idea de las garantías de préstamos es reducir el riesgo de pérdida de las organizaciones crediticias y motivarlas a prestar a determinados prestatarios a un tasa de interés bajo (Friedrich, 1978:19).

Los *gastos fiscales* son ingresos públicos en impuestos no percibidos por el Tesoro. Estos constituyen desviaciones de la estructura fiscal normal. Las formas más comunes son las exenciones de impuestos, las deducciones y los créditos fiscales (Rutherford, 1992:454; Surrey y McDaniel, 1985).

La *exención fiscal* significa que una parte de un ingreso, fortuna o acción está exenta de impuestos. La idea subyacente de un esquema de exención fiscal es impedir que determinados tipos de acción, considerados valiosos por el gobierno, den lugar a una

mayor tributación en el futuro. Así, la exención fiscal reducirá el costo efectivo de realizar determinadas acciones.

Existen tantas exenciones fiscales como tipos de impuestos. Considere las exenciones del impuesto sobre el ingreso como ejemplo. Algunas categorías de ingresos pueden estar exentas del impuesto sobre el ingreso. En Suecia, un ejemplo son los ingresos derivados de la venta de frutos rojos silvestres recogidos en los vastos bosques. Esto implica que las personas, al presentar su declaración jurada de ingresos, no indican los precedentes de la recolección de bayas como parte de su renta. Ejemplos de otros países son las jubilaciones, las asignaciones a la maternidad, los subsidios de enfermedad pagados hasta que los empleados se recuperen de su afección y los subsidios de invalidez pagados a los empleados total o parcialmente incapacitados por enfermedad o accidente.

Conocidas popularmente como "lagunas", *las deducciones impositivas* significan que algunos gastos pueden deducirse de la renta imponible. La diferencia entre las exenciones y las deducciones fiscales es que las primeras no generan impuestos sobre algunos ingresos, mientras que las segundas implican que se permite que algunos gastos se descuenten de los ingresos imponibles. La deducción fiscal puede tomar la forma de una amortización acelerada. En muchos países, a los empresarios que adquieren bienes de capital para aumentar su producción se les permite deducir de su ingreso imponible una cantidad atribuible al valor del equipo que se amortiza anualmente debido a su uso y desgaste. Normalmente, los industriales, ganaderos y otros empresarios utilizan tablas de amortización estándar para calcular el porcentaje que puede depreciarse para fines fiscales. Si el gobierno permite a los empresarios acortar el periodo de amortización de un artículo, el valor de la deducción aumentará porque las deducciones son mayores y su beneficio es más inmediato.

Una tercera forma de gasto fiscal toma la forma de *crédito fiscal*. Esto significa que el tesoro público brinda una suma de dinero a los contribuyentes que cooperan con alguna causa que el gobierno considera valiosa. Podemos imaginar, por ejemplo, que los contribuyentes consiguen una devolución fija por cada franco, marco o chelín que donen a la caridad. Este crédito funcionaría a través del sistema del impuesto sobre

la renta devolviendo a cada donante caritativo una cantidad equivalente al porcentaje de su contribución. Contrariamente a un programa de deducción de impuestos, las tasas impositivas marginales de los individuos ya no dictarían la cantidad de las subvenciones gubernamentales que recibirían.

Entre los *desincentivos monetarios*, se consideran los impuestos, las tarifas, las tasas, los aranceles aduaneros y aranceles. Existe una diferencia semántica interesante entre impuestos y tarifas (tasas). Mientras que una tarifa es el precio de un servicio discernible, un *impuesto* no lo es (Rutherford, 1992:68). Una tarifa es un gravamen fiscal que requiere un servicio directo y discernible de parte del gobierno. El costo de la entrada a un museo público es una tarifa, ya que, como servicio, se ofrece al visitante una muestra de las maravillas del museo. En cambio, los impuestos deben pagarse, sin que exista un servicio discernible. Los impuestos incluyen impuestos al ingreso, impuestos a las sociedades, impuestos a la propiedad, impuestos a la herencia, impuestos sobre bienes específicos e impuestos sobre las ventas, por mencionar sólo algunos. Los tributos a los usuarios se habían iniciado como instrumentos de política pública ambiental. Un impuesto ecológico es un canon relacionado con la cantidad de un contaminante liberado, por ejemplo, un líquido nocivo, e impuesto a la empresa causante de la contaminación. Los *derechos de aduana* y *aranceles* son impuestos que gravan a los productos importados. Mientras que los aranceles a la importación se utilizan como medio para proteger a los productores nacionales de la competencia extranjera, los derechos de aduana se imponen con el propósito de incrementar los ingresos del gobierno.

El *enfoque en especie (no monetario)* de la asistencia pública incluye guarderías municipales, residencias municipales para adultos mayores, hospitales gestionados por organismos públicos regionales, fuerzas militares, fuerzas policiales, universidades gestionadas por el gobierno, e instalaciones gestionadas por el gobierno para la eliminación de residuos sólidos. Estas últimas, por ejemplo, pueden componerse de vertederos, incineradoras de basura e instalaciones de almacenamiento de residuos radiactivos peligrosos, procedentes de centrales nucleares que son difíciles de eliminar. A veces, los gobiernos subcontratan estas

funciones a empresarios privados, quienes a su vez prestan los servicios en especie a los ciudadanos.

Un recurso de asistencia gubernamental en especie más indirecto y menos restrictivo es el *vale*. Un sistema de vales es un método que permite a los consumidores de bienes y servicios públicos elegir entre distintas alternativas. En lugar de que un organismo público decida quién recibe qué, los particulares reciben vales que les dan derecho a realizar compras hasta una determinada cantidad de dinero. Este sistema se había utilizado en Estados Unidos con el esquema de cupones para alimentos.

Los vales también se habían discutido como un medio para ofrecer opciones de asistencia sanitaria y una opción para padres a la hora de elegir entre distintas instituciones educativas. En el caso de la educación entonces, los vales se distribuirían a los padres para gastar en la escuela que eligieran para sus hijos. Luego, los municipios y, en última instancia, el gobierno nacional, canjearían los vales entregados por las escuelas, abonando el monto especificado. Todas las escuelas competirían en igualdad de condiciones por los alumnos, y los fondos públicos para la educación llegarían a las escuelas en la proporción en la que éstas fueron seleccionadas por los estudiantes (Rutherford, 1992:485).

TIPOS DE INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN

La categoría de información incluye las medidas adoptadas para influir en los destinatarios a través de la transmisión de conocimientos, la comunicación de argumentos razonados, la persuasión, el asesoramiento, las apelaciones a la moral, entre otras. Exhortación sería otro término genérico para esta categoría.

Al igual que ocurre con las regulaciones y los medios económicos, la información puede formularse en sentido afirmativo o negativo. La información puede intentar persuadir al agente para que realice una acción o disuadirlo de realizarla (véase la figura 1.3 arriba).

La información es o un instrumento de política pública por derecho propio o un meta-instrumento de política pública en el sentido de que se utiliza para difundir el conocimiento de la existencia, el significado y la disponibilidad de otros instrumentos de políticas públicas. Este último caso es un ejemplo de empaquetado vertical de instrumentos. La información es una condición necesaria para el funcionamiento de todos los demás instrumentos de políticas públicas. Los programas de políticas públicas seriamente diseñados requieren que los beneficiarios estén informados de la existencia y el significado de los programas. Esta información puede denominarse información sobre los instrumentos de políticas públicas, en contraposición a la información como un instrumento de políticas públicas.

Para que una regulación (como una ley o un estatuto) sea eficaz, las personas del grupo objetivo deben ser conscientes de su existencia y contenido; de lo contrario, no podrán cumplirla. En muchos casos, el gobierno nacional debe transmitir información a los ciudadanos sobre el significado y la existencia de los instrumentos reguladores recientemente establecidos. Un buen ejemplo de ello es la campaña de 1967 en Suecia relacionada con la transición hacia la conducción vehicular por la derecha. Se destinaron amplios fondos estatales para informar a los automovilistas sobre la favorablemente nueva legislación. (Björkman, 1971).

Los instrumentos económicos también requieren información concomitante para funcionar. Es casi una obviedad sostener que los potenciales beneficiarios deben saber

que existe un programa de subvenciones, y bajo qué condiciones puede accederse a esa ayuda económica, para poder solicitarla. La difusión del conocimiento de otros programas requerirá frecuentemente, por parte de las autoridades responsables, de medidas específicas de información.

A veces, el gobierno también tiene que informar a la población sobre los programas de información. Una vez elaborado el nuevo material informativo, el organismo administrativo competente tiene que decidir si el material debe difundirse inmediatamente a la población objetivo o si deben utilizarse herramientas de distribución de información para comunicar a la gente de la existencia del material, señalando cuán valioso es y motivando a la población a solicitarlo. En este último caso, los potenciales usuarios del material informativo serán informados de la disponibilidad de éste, de que es importante y de que deberían hacer un esfuerzo para solicitarlo.

Los tres casos resaltan la importancia de hacer una distinción clara entre la información como un instrumento de política pública independiente, y la información como instrumento de meta-política pública.

Dejando de lado la información sobre otros instrumentos de políticas públicas, podemos distinguir entre varias formas de transferencia de información propiamente dicha. En la figura 1.8 se ofrece una visión de conjunto.

La transmisión de información a través de los medios de comunicación masivos versus la transmisión interpersonal se considera la base central de la división. El significado de la distinción es bastante obvio. Los canales de comunicación masivos son todos aquellos medios de difusión de mensajes que permiten a una fuente de uno o pocos individuos llegar a un público de muchos sin conocerlos en persona. La difusión interpersonal implica intercambios cara a cara entre individuos. Los canales de los medios de comunicación de masas suelen dividirse en televisión, radio, cine, periódicos y otros impresos como libros, folletos y carpetas, entre otros. A esto se debe añadir las etiquetas y los carteles. La mayoría de estas categorías se explican por sí mismas.

FIGURA 1.8**Canales de información según el modo de transmisión**Transmisión mediática:

Televisión

Radio

Cine

Periódicos

Material impreso (libros, folletos, cuadernillos, panfletos, carpetas)

Etiquetas

Carteles

Transmisión interpersonal:

Asesoramiento directo y personalizado

Formación en el aula o *in situ*

Talleres de trabajo

Conferencias

Muestras

Modelo gubernamental

Exhibiciones

Investigación y publicidad

Entre los *canales interpersonales de transmisión*, considere sólo algunos de aquellos mencionados en la figura 1.8. La idea subyacente de una *muestra* es que si una determinada tecnología, material, programa o proceso puede verse en funcionamiento, aumentará la probabilidad de que se adopte y utilice. Además, un proyecto de demostración permite que la innovación sea evaluada en su funcionamiento (Hastings, 1982:40).

En el grupo de herramientas de información, una muy especial es la investigación y la publicidad. Un resultado de una investigación, por ejemplo, en el campo de la política pública ambiental, podría empujar a la dirección de una planta industrial,

bajo la presión de la opinión pública, a introducir cambios por ejemplo en las prácticas contaminantes, antes de o sin recurrir a esquemas reguladores.

Por muy eficaz que sea este medio de control en algunos casos, algunos inconvenientes asociados a él hacen que deba utilizarse con moderación. Es inquisitivo y por lo tanto, menos agradable para utilizar. Las prácticas de todos los propietarios o industrias de un sector raramente pueden ser divulgados. Frecuentemente, las pequeñas empresas y los pequeños propietarios escapan a la atención, mientras que unas pocas empresas grandes se ven obligadas por el clamor público a abstenerse de ciertas prácticas contaminantes (Koontz y Gable, 1956:49s).

CONCLUSIONES

El discurso sobre los instrumentos de políticas públicas es un discurso sobre el poder. Este hecho, a menudo pasado por alto, es el punto de partida para este artículo. Los instrumentos de políticas públicas son un conjunto de técnicas mediante las cuales, las autoridades gubernamentales o los representantes que actúan en su nombre ejercen su poder para intentar asegurarse el apoyo y efectuar un cambio social.

Sin embargo, los instrumentos de políticas públicas de forma persistente son relegados por la investigación y el discurso de la ciencia política y la administración pública. Cuando los politólogos se interesan por lo que ocurre después de que se hayan tomado las decisiones políticas, tienden a centrarse en políticas integrales o programas puntuales, no en el instrumento de gobierno específico o en el paquete específico de instrumentos de gobierno contenidos en las políticas públicas o programas. El estudio sistemático y empírico de instrumentos de políticas públicas apenas ha despegado (Salamon, 1981:262).

En este *paper* se han enmarcado cuatro enfoques para la categorización de los instrumentos de políticas públicas. El *enfoque de la elección* es muy exhaustivo. Este clasifica los instrumentos desde el punto de vista de las opciones básicas que tienen los gobiernos, incluidas las opciones de no hacer nada y dejar el asunto en manos de la sociedad civil. Dado que no hacer nada no puede considerarse un instrumento, el enfoque de la elección se deja de lado en favor del *enfoque de los recursos*. Este último es menos exhaustivo y parte del supuesto de que el gobierno ha decidido intervenir y de que las categorías se refieren a los recursos que el gobierno puede utilizar. Dentro de estos dos enfoques podemos aplicar o el enfoque maximalista o el minimalista. El *enfoque minimalista*, que intenta crear un pequeño número de categorías básicas, en las que se pueden encasillar cada uno de los instrumentos de políticas públicas, se considera más fructífero que el *enfoque maximalista*, que sólo proporciona una larga lista de todos los instrumentos de políticas públicas posibles sin ningún orden en particular. Al elegir una combinación del enfoque de los recursos y el minimalista, este *paper* ha sugerido un *esquema tripartito de regulación, medios económicos e información*. La clasificación tripartita está muy en consonancia con la clasificación de Amitai

Etzioni de las dimensiones del poder. Esta división en tres partes se analiza en el *paper* desde varios ángulos.

Las regulaciones son medidas adoptadas por las unidades gubernamentales para influir en las personas mediante normas y directivas formuladas verbalmente que obligan a los sujetos a actuar de acuerdo con lo ordenado en dichas normas y directivas. Los instrumentos económicos implican la entrega o la sustracción de recursos materiales, tanto en especie como en efectivo. La información (persuasión moral, exhortación, comunicación pública) abarca los intentos de influir en la población mediante la transmisión de conocimientos, la comunicación de argumentos razonados y la persuasión. Pero, no se ofrece más que la simple transferencia de conocimientos o el razonamiento persuasivo, para influir en la gente con el fin de que haga lo que el gobierno considera deseable.

La dimensión que subyace a esta división en garrotes, zanahorias y sermones es el grado de restricción que pretenden los *policy-makers*. Se considera que la regulación es más restrictiva que los medios económicos, y éstos más restrictivos que la información.

Varios autores, sino la mayoría, incluyen también la organización como un instrumento político al mismo nivel que los demás. Este *paper* rechaza esta clasificación. Para utilizar los tres tipos de instrumentos de políticas públicas dirigidas al público en general, el gobierno necesita organizaciones que se encarguen de ellos. En realidad, idear estructuras organizativas apropiadas para la implementación de los instrumentos de políticas públicas es una tarea clave de la política de la administración pública. Sin embargo, parece más lógico considerar la organización como un requisito previo para el manejo de los medios normativos, económicos e informativos que como un instrumento político en sí mismo equiparable a los demás. La organización, se argumenta, pertenece a la categoría más amplia de las estrategias políticas. Además, se sostiene que la estatización de entidades que antes pertenecían al sector privado y la privatización de organizaciones gubernamentales son estrategias políticas muy importantes, pero, se afirma que en el presente capítulo no se hace referencia a ellas como instrumentos políticos.

La idea del grado de restricción también se utiliza dentro del esquema tripartito para discernir subclases de regulación, medios económicos e información. Esta idea se aplica, por ejemplo, en la clasificación de la regulación en incondicional y condicional y de esta última en regulaciones con exenciones, con permisos y con obligación de notificar. También se argumenta que los instrumentos económicos en especie son, en principio, más restrictivos que los instrumentos en efectivo.

En la vida real, los instrumentos de políticas públicas vienen en paquetes. En el empaquetado vertical, un instrumento de política pública se utiliza para promover o restringir a otro. Mientras que en el empaquetado horizontal se utilizan dos o más instrumentos para el mismo fin.

En este artículo, al referirnos al garrote, la zanahoria y el sermón, respectivamente, recurrimos a Donald Lemaire (Bemelmans-Videc et al., 1998) quien explora la formación, implementación, evaluación y eficacia de las herramientas reguladoras. Entre otras cosas, el autor sostiene que la selección de las herramientas gubernamentales está determinada en gran medida por la naturaleza del ámbito de las políticas públicas. Él afirma luego que la regulación puede utilizarse para regular una regulación, como cuando el gobierno canadiense instituyó una política pública que daba instrucciones a los departamentos y organismos federales sobre cómo y cuándo utilizar una regulación, este sería un caso de empaquetado vertical de regulaciones.

Las dificultades y posibilidades con los subsidios como un caso de herramientas económicas de gobierno es el tema de la contribución de Frans L. Leeuw (capítulo 3). Tras un debate general sobre las ventajas e inconvenientes de este incentivo económico, el autor nos habla sobre una investigación empírica de subsidios de todo el gobierno holandés relacionados con preguntas como: 1) ¿Cuántos subsidios y en qué áreas funcionales de políticas públicas fueron concedidos por el gobierno neerlandés? 2) ¿Qué información poseía el gobierno con respecto al objetivo, la implementación y la evaluación ex-post de estos subsidios? y 3) ¿Existían diferencias entre los tipos de subsidios por un lado, y la cobertura de las evaluaciones ex-post,

por otro? Uno de sus hallazgos es que sólo 40 de 718 subsidios (un 6%) fueron objeto de evaluaciones tanto ex-ante como ex-post.

Tipos, elecciones, efectos y evaluación de programas informativos es el tema del capítulo 4, escrito por mí y Frans C.J. van der Doelen. Se presenta una tipología de instrumentos de información y se esbozan algunas teorías sobre el uso de las herramientas de difusión de la información. En general, los programas de información tienen efecto cuando razonablemente fortalecen el interés propio. Los autores concluyen con una paradoja de la evaluación: el instrumento político que más necesita de una evaluación intensiva debido a su carácter casi invisible es poco evaluado debido a su bajo costo.

La parte 1 termina con las ideas de Frans C. J. van der Doelen donde argumenta que los sermones, las zanahorias y los garrotes, los modelos de control comunicativo, económico y jurídico tienen un modo alentador y represivo propio. El autor sostiene además que los modos de alentar y premiar, de estos tres modelos de control (programas de información, subsidios y convenios) amplían las alternativas de comportamiento y promueven la legitimidad de la intervención. Los modos represivos y punitivos (propaganda, impuestos y directivas) limitan las alternativas de comportamiento, contribuyen al cambio de comportamiento en el sentido deseado y aumentan la eficacia de la intervención. La conclusión del autor es que: para buscar tanto la legitimidad como la eficacia, los gobiernos deben combinar instrumentos de políticas públicas alentadores con instrumentos de políticas públicas represivos.

Apéndice 1

El enfoque maximalista de los instrumentos de políticas públicas El esquema de E.S. Kirschen

1. Manipulación del balance actual de gastos
2. Manipulación del balance general de gastos

- A. Instrumentos del gasto público
 3. Inversión gubernamental
 4. Subvenciones y transferencias de capital a empresas
 5. Transferencias a los hogares
 6. Variaciones de existencias públicas
 7. Compras corrientes de bienes y servicios
 8. Sueldos y jornales
 9. Transferencias hacia el resto del mundo

- B. Instrumentos de ingreso público
 10. Impuestos directos sobre los ingresos de los hogares
 11. Impuestos directos sobre las ganancias de las empresas
 12. Impuestos indirectos sobre transacciones internas
 13. Derechos de aduana
 14. Contribuciones a la seguridad social
 15. Impuestos sobre las propiedades
 16. Aranceles sucesorios
 17. Transferencias desde el resto del mundo

- C. Nuevas deudas y préstamos gubernamentales
 18. Préstamos al exterior
 19. Préstamos a hogares y empresas
 20. Deudas con el exterior
 21. Deudas con hogares y empresas

- D. Operaciones gubernamentales con deudas existentes

22. Operaciones de libre mercado en bonos a corto plazo
23. Otras operaciones de libre mercado en deuda existente

E. Instrumentos de tasa de interés

24. Tasa de interés bancaria
25. Imposición legal de tasas máximas
26. Garantías gubernamentales de préstamos

F. Instrumentos que actúan sobre el crédito

27. Reservas del banco central, etc.
28. Topes cuantitativos sobre anticipos
29. Aprobación de préstamos individuales
30. Otras directivas, recomendaciones y persuasión

G. Instrumentos que actúan sobre el préstamo o la deuda de otros agentes

31. Control de las autoridades locales y del endeudamiento de empresas estatizadas
32. Control de las nuevas emisiones de deuda de las empresas privadas
33. Control de operaciones de venta en cuotas
34. Control de otras instituciones financieras

H. Instrumentos del tipo de cambio

35. Devaluación
36. Revaluación

I. Instrumentos de control directo

- (i) Control del comercio exterior, de intercambios e inmigración
37. Control de importaciones privadas
38. Comercio de importación estatal
39. Control de importaciones privadas
40. Control de los tipos de cambio
41. Control de inmigración

(ii). Control de precios

42. Controles de precios de bienes y servicios

43. Control de alquileres

44. Control de dividendos

45. Control de salarios

(iii). Otros controles sobre la economía interna

46. Control de inversiones

47. Asignación de materias primas

48. Control de operaciones

49. Regulación de las condiciones de trabajo

50. Control a la explotación de recursos naturales

51. Racionamiento de bienes de consumo

52. Controles y niveles de calidad

53. Cambios en el sistema de transferencia a los hogares

54. Cambios en el sistema de subsidios a las empresas

55. Cambios en el sistema impositivo

56. Cambios en el sistema crediticio

57. Cambios en el sistema de control directo

58. Reformas agrarias

59. Cambios en las condiciones de competencia

60. Cambios que incrementan la influencia de los trabajadores sobre la gestión

61. Cambios en el alcance de la propiedad pública de empresas

62. Creación de instituciones nacionales

63. Creación de instituciones internacionales

Fuente: E. S. Kirschen, et al, *Economic Policy in Our Time (1964)*, Amsterdam: North Holland Publishing Co.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Charles W., (1977), *Statecraft: An Introduction to Political Choice and Judgement*, New York: Wiley.
- Baldwin, David A., (1985), *Economic Statecraft*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Bernard, L. L., (1939), *Social Control in Its Sociological Aspects*, New York: Macmillan.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C & Vedung, Evert, eds. (1998), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, 21-58, Piscataway, NJ & London: Transaction Publishers.
- Björkman, Johan, (1971), *Kortsiktiga effekter av trafikinformation*, Stockholm: Stockholm School of Economics, mimeo.
- Bressers, Hans & P. J. Klok, (1988), "Fundamentals for a Theory of Policy Instruments," *International Journal of Social Economics*, 15, 22-41.
- Brigham, John & Don W. Brown, (1980), "Introduction," in John Brigham & Don W. Brown, eds., *Policy Implementation: Penalties or Incentives?* 7-17, Beverly Hills, CA.: Sage.
- Chelf, Carl P., (1981), *Public Policymaking in America*, Santa Monica, CA.: Goodyear Publishing Company.
- Doelen, Frans C. J. van der, (1989), *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*, Enschede: Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde (With an English summary).
- Doern, G. Bruce & Richard W. Phidd, (1983), *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto: Methuen.
- Doern, G. Bruce & V. Seymour Wilson, eds., (1974), *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto: Macmillan.
- Elmore, Richard F., (1987), "Instruments and Strategy in Public Policy," *Policy Studies Review*, 7, 174-186.
- Etzioni, Amitai, (1964), *Modern Organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Etzioni, Amitai, (1975), *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates*, rev. ed., New York: Free Press.
- Friedrich, Robert A., (1978), *Energy Conservation for American Agriculture*, Cambridge, MA.: Ballinger.

Gross, Edward & Amitai Etzioni, (1985), *Organizations in Society*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.

Hadden, Susan, (1986), *Read the Label: Reducing Risk by Providing Information*, Boulder, CO.: Westview.

Hastings, Anne H., (1982), *The Strategies of Government Intervention: An Analysis of Federal Education and Health Care Policy*, Charlottesville, VA.: University of Virginia, Dept of Education: PhD-thesis, mimeo.

Hermann, Charles F., (1982), "Instruments of Foreign Policy," in P. Callahan & L.P. Brady & M. G. Hermann, eds., *Describing Foreign Policy Behavior*, 153-174, Beverly Hills, CA.: Sage.

Hood, Christopher C., (1983), *The Tools of Government*, London: Macmillan.

Howlett, Michael, (1991), "Policy Instruments: Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice," *Policy Studies Journal*, 19, 1-21.

Karlsson, Nils, (1993), *The State of State: An Inquiry Concerning the Role of Invisible Hands in Politics and Civil Society*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Kirschen, Etienne-Sadi, et al., (1964), *Economic Policy in Our Time*, Amsterdam: North Holland.

Koontz, Harold & Richard W. Gable, (1956), *Public Control of Economic Enterprise*, New York: McGraw-Hill.

Linder, Stephen & B. Guy Peters, (1989), "Instruments of Government: Perceptions and Contexts," *Journal of Public Policy*, 9, 35-58.

Linder, Stephen & B. G. Peters, (1990), "The Design of Instruments for Public Policy: Groundwork for Empirical Research," in Stuart Nagel, ed., *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*, 103-119, London: Greenwood Press.

Martin, Laurence H., (1977), "The Role of Government in Causing Energy End Use Efficiency - An Overview," in Rocco A. Fazzolare & Craig B. Smith, eds., *Energy Use Management: Proceedings of the International Conference*, vol. II, 475-519, New York: Pergamon Press.

Meier, Kenneth J., (1985), *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*, New York: St. Martin's Press.

Mitnick, Barry M., (1980), *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, New York: Columbia University Press.

Mosher, Frederick C., (1980), "The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government," *Public Administration Review*, 40, 541-548.

Neiman, Max, (1980), "The Virtue of Heavy-Handedness in Government," in John Brigham & Don W. Brown, eds., *Policy Implementation: Penalties or Incentives?* 19-42, Beverly Hills, CA.: Sage.

Redford, Emmette S., (1952), *Administration of National Economic Control*, New York: Macmillan.

Rutherford, Donald, (1992), *Dictionary of Economics*, London: Routledge.

Salamon, Lester M., (1981), "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action," *Public Policy*, 29, 256-275.

Salamon, Lester M. & Michael S. Lund, (1989), "The Tools Approach: Basic Analytics," in L.M. Salamon, ed., 1989, *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, 23-49, Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Sandahl, Rolf, (1986), *Offentlig styrning: en fråga om alternativ* (Governance: A Question of Alternatives), Stockholm: The General Accounting Office, mimeo.

Stone, Alan, (1982), *Regulation and Its Alternatives*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Surrey, Stanley S. & Paul R. McDaniel, (1985), *Tax Expenditures*, Cambridge, MA.: Harvard University Press.

U.S. Office of Management and Budget, (1981), *Catalog of Federal Domestic Assistance*, Washington, D.C.

Vedung, Evert, (1991), *Utvärdering i politik och förvaltning* (Evaluation in Public Policy and Public Administration), Lund: Studentlitteratur. English version Public Policy and Program Evaluation is forthcoming 1997 by Transaction Publishers.

Vedung, Evert, (1993), *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi* (Land Use Policies, the Municipalities, and the Irony of History), Stockholm: SNS Förlag.

West, William F., (1985), *Administrative Rulemaking: Politics and Processes*, Westport, CN.: Greenwood Press.

Woodside, Kenneth, (1986), "Policy Instruments and the Study of Public Policy," *Canadian Journal of Political Science*, 19, 775-794.

AGRADECIMIENTOS

Las siguientes personas han ofrecido valiosos comentarios y críticas: Marie-Louise Bemelmans-Videc, Frans van der Doelen, quien me escribió una carta llena de agudas apreciaciones, Frans L. Leeuw y Ray C. Rist, todos ellos del Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas y Políticas Públicas; Emmette S. Redford, L.B.J. School of Public Affairs, Universidad de Texas (Austin), Palle Svensson, Universidad de Aarhus, Lennart J. Lundqvist, Universidad de Göteborg, mis actuales y antiguos colegas de Uppsala: Stefan Björklund, Axel Hadenius, Lennart Nordfors y Sverker Gustavsson, Rolf Sandahl, Oficina Nacional de Auditoría, Estocolmo, y Tage Klingberg, Instituto Nacional de Investigación de la Construcción, Gävle. Alexander Davidson, entonces en Uppsala, ha rectificado mi inglés, y Laila Grandin y Pour Mitrahi-Bijän, de Uppsala, han hecho copias, etiquetado cartas y enviado faxes.

Financieramente, deseo agradecer las contribuciones del Consejo Sueco para las Humanidades y las Ciencias Sociales (HSFR), donde ocupé un puesto de investigador especial para la investigación sobre evaluación de 1986 a 1991; del Consejo Sueco para la Investigación sobre la Construcción (BFR), a través de Sture Blomgren y el denominado Proyecto NOGA, dirigido por Ola Nyquist; del IIAS, Bruselas; la Algemene Rekenkamer de La Haya, a través de Marie-Louise Bemelmans-Videc y Frans L. Leeuw (la reunión de Brujas de 1991, en la que se creó el subgrupo de instrumentos de políticas públicas); la Oficina del Auditor General de Ottawa, a través de John Mayne (la reunión de 1992); el Statskonsult de Oslo, a través de Bjarne Eriksen (la reunión de 1993); el CEOPS-ENTPE de Vaulx-En-Velin, a través de Jacques Toulemonde (la reunión de 1994); y, por último, la Fundación Knut y Alice Wallenberg de mi alma mater, la Universidad de Uppsala, a través de Stig Strömholm.

A las personas e instituciones antes mencionadas y, en particular, al HSFR, les expreso mi cálido agradecimiento. Para no incomodar a nadie, quiero hacer hincapié en que la responsabilidad del contenido y la forma del capítulo recae enteramente en mí, Evert Vedung.

