



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 4, Número 2 - noviembre 2017



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 4, Número 2, noviembre 2017

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: Esteban Moreno Flores

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta: Editorial Ecuador

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2017

1ª. edición: noviembre 2017



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 4, Número 2 - noviembre 2017

Índice

Introducción 5-6

Artículos

Os serviços ambientais e a natureza climatizada no Brasil9-31
Fabrina Pontes Furtado

**La teoría del juego social de Carlos Matus y los estudios de políticas públicas:
exploraciones teóricas** 33-58
Juan Vieira Silva

**Gobernanza e instrumentos de política: un análisis de la política de turismo
comunitario del Ecuador.** 59-83
Sayda Marlene Unkuch Saant y Carlos Miguel Rodrigues de Caires

**Petróleo, desarrollo y etnicidad: Ciudad del Milenio Dureno,
Sucumbíos, Ecuador.** 85-108
Pablo Lagos

Diálogo

François Houtart. Una sociología de la liberación111-122
Geoffrey Pleyers

Reseñas

La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador 125-128

**Por María Caridad Araujo, Florencia López-Boo, Rafael Novella, Sara Schodt,
Romina Tomé. División de Protección Social y Salud**

Esteban Moreno-Flores

**Dinámicas de la negritud y africanidad. Construcciones
de la Afrodescendencia en Ecuador 129-131**

Por Rocío Vera Santos

Dr. PHD Edizon León Castro

Política editorial. 133-136

La teoría del juego social de Carlos Matus y los estudios de políticas públicas: exploraciones teóricas

The Game Social Theory by Carlos Matus and Public Studies: Theoretical Explorations

Juan Vieira Silva*

Resumen

¿Es posible pensar la Teoría del Juego Social (TJS) como teoría de políticas públicas? Este artículo responde positivamente esta pregunta a partir de la indagación en dos sentidos: por los componentes principales de la TJS, y por algunos aspectos históricos y teóricos de los Estudios de Políticas Públicas (EPP), para finalmente ponerlos en discusión, resaltando los fundamentos que comparte la primera con la segunda como el punto de partida para su consideración como teoría de políticas. La respuesta afirmativa se sustenta en: a) la constatación de que la TJS cumple con los requisitos básicos de una teoría, b) que cumple con los criterios que normalmente se aplican a las principales teorías de políticas, y c) que los factores explicativos a los cuales recurren éstas para dar cuenta del proceso de las políticas pueden encajar en la TJS.

Palabras claves: Ciencias de políticas, Estudios de Políticas Públicas, Políticas Públicas, Teoría del Juego Social, Teoría de políticas públicas.

Abstract

Is it possible to consider the Social Game Theory (SGT) as a public policy theory? This article responds positively to this question from a two-way inquiry: by looking at the main components of the SGT, and by looking at some historical and theoretical aspects of the Public Policy Studies (PPS), to finally put them into discussion, highlighting the fundamentals shared by the former with the latter as the starting point for its consideration as a policy theory. The affirmative answer is based on: a) the finding that the SGT meets the basic requirements of a theory, b) that it meets the criteria that normally apply to major policy theories, and c) that the explanatory factors used by these to account for the policy process may fit into the SGT.

Keys words: Policy Sciences, Policy Studies, Public Policy, Social Game Theory, Public Policy Theory.

* Doctorando en Estudios Políticos y RRII-UN Colombia. Magister en Políticas Públicas Comparadas FLACSO México. Politólogo-UN Medellín, Colombia. Correo electrónico: juangvieira@gmail.com

Desde 1990 la expansión de los Estudios de Políticas Públicas (EPP) en Latinoamérica ha sido continua e ininterrumpida. A nivel de posgrado, por ejemplo, es evidente la proliferación de maestrías, y la creciente oferta doctoral¹, sin embargo, aún falta para que se pueda hablar de un campo consolidado; hay falencias en el reconocimiento de los desarrollos propios de este campo a nivel mundial, desconocimiento sobre su historia y usos conceptuales básicos, por no mencionar la falta de producción teórica propia. Es tal vez en éste último aspecto donde los EPP muestran mayor rezago, no hay teorías latinoamericanas para pensar la realidad del proceso de las políticas regional.

Éste artículo intenta avanzar en el sentido mencionado, analizando los aportes teóricos de un autor latinoamericano, Carlos Matus (1930-1998), contenidos en su última obra, *Teoría del Juego Social (TJS)* (Matus 2007c) especialmente pensada para darle sustento a sus trabajos previos en el ámbito de la Planificación Estratégica Situacional (PES) y las ciencias y técnicas de gobierno. No obstante, aquí se evidencia que sus aportes tienen potencial para el análisis de políticas públicas.

Este documento lo orienta la pregunta ¿es posible pensar la TJS como teoría de políticas públicas? El camino para responderla toma dos derivaciones, una que indaga por los fundamentos y componentes principales de la TJS, y otra por algunos elementos de los EPP, para finalmente ponerlos en discusión, buscando sentar las bases y la justificación para una exploración posterior de la TJS como teoría de políticas. Debido a que la presentación que hace Matus de su teoría no es del todo clara y sistemática², y a que no se conoce una elaboración sucinta de la misma, que pueda orientar su uso académico, este trabajo hace una propuesta de ordenamiento, inspirada en la discusión sobre qué es una teoría, y en particular sobre los elementos que definen las teorías en el campo de los estudios de políticas públicas (Sabatier and Weible 2014; Weible and Sabatier 2017) y de los factores explicativos que más usan (John 2012)

El artículo se estructura de la siguiente manera. La primera parte presenta la concepción de Matus de las políticas públicas, que suscita, por un lado, la necesidad de discutir la relación entre éstas y la planificación como eje de la obra de Matus, y por el otro, la obligación de indagar por los orígenes y evolución de los EPP, lo cual se hace en la segunda parte, en donde al final se plantean las bases sobre las cuales se mira la TJS, específicamente en torno a tres aspectos, la definición de teoría, los aspectos definitorios de las teorías de políticas públicas y los factores explicativos que

1 Existen alrededor de 60 posgrados (cerca de 45 maestrías y 15 doctorados) que incluyen en su denominación la expresión políticas públicas (PP). Rastreo en internet de maestrías y doctorados con la expresión "políticas públicas" en su denominación, realizado en 2016.

2 Las ideas están desperdigas por todo el libro.

más utilizan. En la tercera parte se presenta la estructura conceptual de la TJS. En la cuarta se evidencian los puntos de encuentro entre la TJS y los EPP que fundamentan la posibilidad de analizar la TJS como teoría de política pública, y finalmente se responde positivamente la pregunta por la posibilidad de usar la TJS como teoría de políticas, teniendo en cuenta que además de compartir elementos fundantes de los EPP, puede ser considerada una teoría, no solo porque cumple con los elementos básicos de algunas definiciones, sino también porque presenta cercanía con los factores explicativos usados por las teorías de políticas públicas.

Matus, políticas públicas y planificación

Matus es reconocido fundamentalmente por sus aportes en el ámbito de la planificación, en donde desarrolló su propuesta de Planificación Estratégica Situacional, dirigida en gran medida al mejoramiento de la acción gubernamental en Latinoamérica. Sin embargo, la preocupación por la planificación hacía parte de un interés mayor, que llamó ciencias y técnicas de gobierno, en donde la primera se concibe como un “poderoso instrumento de gobierno”, entre otros, que ayudan a mejorar y hacer más eficiente el proceso gubernativo. El interés por las ciencias de gobierno provenía a su vez de un diagnóstico desalentador, mientras las ciencias acumulan más y más conocimiento más crecen los problemas sociales, es decir la política y la ciencia se desconocen entre sí.

Con su TJS intenta construir el puente “... que debería existir entre las ciencias y la acción práctica en el ámbito público (2007c, 31).” En sus palabras: “Se necesita una teoría de la práctica social (2007c, 31)”. Una teoría que fundamente “la política práctica en una nueva disciplina horizontal que podemos llamar ciencias y técnicas de gobierno (Matus 2007c).” “La tarea de construir una *ciencia social horizontal* es la base para reconstruir una teoría del gobierno capaz de fundamentar los *métodos de gobierno*³ (2007c, 38).”

Matus y las políticas públicas

Si bien toda la obra de Matus es sobre mejorar el gobierno, logró rehuir de forma llamativa la discusión sobre la relación entre éste y las políticas públicas, teniendo en cuenta que paralelo a su obra se desarrollaba en el mundo anglosajón el sub-campo de las políticas públicas.

3 Todas las cursivas son del propio Matus.

Para entender la primera referencia de Matus a las políticas públicas es necesario empezar a introducir algunos de los ejes de su obra. La primera sesión del libro de Matus se titula “¿hay ciencias para gobernar?” Pregunta fundamental para justificar la necesidad de su propuesta teórica (TJS) que busca sustentar las ciencias del gobierno o ciencias de la acción. Pero indefectiblemente esto remite a la discusión sobre qué tipo de ciencias existen y qué tipo de ciencias son las ciencias de gobierno. La distinción central inicial en la propuesta de Matus es que hay: 1) ciencias verticales, en donde caben las ciencias tal y como tradicionalmente son enseñadas en las universidades, que según argumenta son insuficientes para entender la práctica social, y 2) las ciencias horizontales, que para poder dar cuenta de esa práctica están obligadas a cruzar las especialidades verticales, puesto que “los problemas sociales tienen un contenido transdepartamental (Matus 2007c, 29).”

No existe aún una ciencia horizontal como la propone Matus, sin embargo, reconoce que “hay dos esfuerzos de teorización horizontal”: “el *análisis de sistemas*⁴ y las llamadas *políticas públicas* (2007c, 37).” Respecto al primero arguye y concluye:

“Desde su inicio, fue muy influido por las ciencias naturales clásicas, de modo que ignoró la incerteza como regla general y no reconoció la influencia del observador humano, mucho menos del actor, en la explicación de los procesos. Tampoco se preocupó por la relación de la teoría con los problemas propios de la práctica. Por consiguiente, (...) quedó limitado a un esfuerzo horizontal inadecuado para captar la complejidad del proceso social y de la intervención sobre el mismo (2007c, 38).”

Por su parte, respecto a las políticas públicas dice que surgieron como una alternativa anglosajona a la planificación, alternativa parcial, pero “menos comprometedora y más aceptable a la mentalidad cientificista (2007c, 38).” Y continúa:

“En la práctica, es una deficiente alternativa a la planificación, aunque permite tratar con más flexibilidad los problemas de toma de decisiones que el enfoque de la planificación tradicional. Así, se ganó en flexibilidad y se perdió en visión global. (...) Se trata de un esfuerzo horizontal que se diferencia del análisis de sistemas en que no tiene pretensiones globales y se concentra en problemas concretos de la gestión pública. Se diferencia también de nuestra propuesta sobre *ciencias y técnicas de gobierno* en que se limita a enfoques parciales y limitados y, por consiguiente, es útil para iluminar cortes y aspectos específicos de la gestión pública, pero impotente para abordar en profundidad los problemas que plantea el gobierno en el juego social. Es un enfoque sin teoría global. (...) bajo el con-

4 Se refiere al análisis de sistemas relacionado con la investigación de operaciones.

cepto de políticas públicas, y también de su pariente *policy sciences*, se aportan análisis teóricos de muy desigual calidad según seas sus autores. (...) el problema teórico sugerido en esta obra no se refiere a un problema *de políticas*. Apunta a un problema mucho más complejo: el de la *teoría social* capaz de fundamentar las políticas, pensar el diseño de sistemas y proyectos sociales y abordar la diversidad posible de *estilos de gobierno*. En síntesis, el enfoque de políticas públicas tiene, en general, el sesgo de la antiplanificación, de la atomización de los problemas de políticas (...). Sin embargo, en algunos autores como Dror, las *policy sciences* han sido innovadoras y hecho aportes notables a la teoría social. Se aproximan bastante a lo que podríamos llamar una ciencia horizontal capaz de sustentar la relación de la teoría con la práctica (2007c, 38).”

Y más adelante manifiesta:

“Para participar activa y creativamente en la construcción del futuro se requiere planificación. La teoría de la planificación tiene que ser reconstruida a partir de la visión de los actores en un *juego libre de final abierto*. En eso consiste el PES. No basta con las llamadas *políticas públicas*, que eluden la mayoría de los problemas teóricos que reclama la teoría de la praxis. Detrás de las políticas públicas no hay ciencia horizontal. Solo hay fragmentos de trazos horizontales, carentes de visión global. Son la negación de la teoría general del juego social y están restringidas al simple análisis parcial interdisciplinario. (...) El enfoque de las *políticas públicas* es la negación de la teoría general del juego social. Renuncian a la visión global del proceso social y eluden el problema de fondo de las ciencias horizontales (2007c, 50).”

Parece un detalle menor que el modo de Matus referirse a las políticas públicas sea “las llamadas políticas públicas”. El párrafo citado expresa una opinión, con cierto sesgo, tal vez muy válida desde la TJS y las pretensiones del autor, pero que deja muchos vacíos, respecto a qué se le aplica ese juicio. Alaba las *policy sciences* de Dror, pero ataca las políticas públicas, a ambas las trata de parientes, pero no define ninguna de las dos, no establece sus diferencias, ni las razones que las apoya. Toda la crítica es desde su proyecto de TJS.

Planificación y políticas públicas

Cualquier intento de buscar relaciones entre la TJS y los EPP pasa por considerar la relación entre planificación y políticas públicas, y mirar qué tan cierto es que las políticas públicas son anti-planificación.

Según Matus:

“Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente, de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe (Huertas 1996).”

38

La planificación “se refiere al cálculo que precede y preside la acción en cualquier ámbito del juego social (Huertas 1996, 5)”, “... no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias (Huertas 1996, 5)”, es “... intentar someter a nuestra voluntad el encadenado de acontecimientos cotidianos que, al final, fijan una dirección y una velocidad al cambio que inevitablemente experimente un país a causa de nuestras acciones (Matus 1987, 1).” Muy pocos cultores de las políticas públicas, si alguno, estarían en desacuerdo con las definiciones de Matus aplicadas al diseño de políticas públicas.

El diseño racionalista de políticas públicas propone: 1) Verificar, definir y detallar el problema, 2) Establecer criterios de evaluación, 3) Identificar alternativas, 4) Evaluar políticas alternativas, 5) Mostrar alternativas y distinguir entre ellas, y 6) Monitorear políticas implementadas (Patton, Sawicki, and Clark 2013). ¿No es esto un “cálculo que precede y preside la acción”, una forma de pensar antes de actuar, una forma de intervenir el futuro o un intento de encadenar los acontecimientos? En últimas, tanto la planificación como el análisis de políticas son “un prerequisite para la acción” (Quade 1989), seguramente en algunos casos la diferencia es de perspectiva, estando en muchos casos las políticas enfocadas como dice Matus en problemas más concretos de la gestión pública, pero nada impide que “se levante la mirada”, o se piense en metapolíticas (Dror 1986, 102, 212–19).

Las políticas suelen ser planes, los planes son políticas y conjuntos de políticas, mirados operativamente o desde el punto de vista de la intervención concreta; pero los EPP, que no solo tienen que ver con intervenir la realidad, sino también entenderla, cuando pasan al nivel de la abstracción entienden que las políticas públicas son conglomerados de decisiones, unas intencionales y racionales como algunos planes, y otras no tanto, incluso irracionales, que demarcan el espacio de acción de

quienes actúan sobre un problema. Así, la política educativa, no está en un solo documento, en algunos casos ni siquiera en muchos, porque también implica prácticas y costumbres o reglas de uso enraizadas en el tiempo. Las políticas se remiendan, se descomponen y se recomponen, algunas veces hay cambios de gran impacto que las re-direccionan en sus ejes centrales, otras veces solo ajustes marginales.

Las políticas públicas, como los planes, tampoco son solo reactivas, también pueden ser proactivas y elegir futuros deseados, o basarse en el aprovechamiento de las oportunidades (Lindblom 1991, 13) que abre el juego social. No obstante, aunque por largos periodos prima el gobierno adaptativo, la estabilidad y el incrementalismo (Lindblom 1959; Baumgartner and Jones 1993), el horizonte siempre está abierto para intervenir el futuro con propuestas novedosas o que rompen relativamente con el pasado. Como se verá con Matus, todos los jugadores del juego social (el presidente, por ejemplo) disponen de capacidades creativas.

Policy Sciences y políticas públicas: orígenes y evolución de los EPP

Las políticas públicas como ámbito sistemático de indagación dentro de las ciencias sociales nacieron como *policy sciences*. Fue el término que propuso Lasswell desde 1943 (Lasswell 2003), y que consolidaría entre 1951 y 1971 (Lasswell 1951, 1971, 1968). Las *policy sciences* incluían: “las ciencias sociales y psicológicas, todas las ciencias que proveen hechos y principios de importancia directa para la hechura de decisiones importantes de gobierno, de negocios o en la vida cultural (Lasswell 2003).” “Podemos utilizar el término *policy sciences* a fin de designar el contenido específico que la “orientación hacia las políticas” alcanza en un momento determinado (Lasswell 1992, 81).” En síntesis las *policy sciences* incluyen:

1. “Los métodos de investigación del proceso de la política,
2. Los resultados de los estudios de las políticas y
3. Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. [...] resulta esencial aplicar y mejorar los métodos mediante los cuales se lleva a cabo la investigación en las ciencias sociales y psicológicas (1992, 81)”.

En palabras del propio Lasswell, esa nueva orientación hacia las políticas “atraviesa todas las especializaciones establecidas (Lasswell 1992, 80).” Afirmación similar a la de Matus cuando dice que “la práctica pública cruza horizontalmente todas las especialidades (2007c, 28)”. La orientación hacia las políticas “tiene una doble

dimensión: por una parte se interesa por el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso (Lasswell 1992, 80)”, bipartición que Lasswell sintetizó como conocimiento de y conocimiento en (1971). Para Lasswell las *policy sciences* son para mejorar la práctica de la democracia (*policy sciences of democracy*), no obstante, es una de las dimensiones no cumplidas del proyecto lasswelliano (deLeon and Weible 2010).

La presentación de las *policy sciences* en su versión de 1951 se completa con sus elementos distintivos o características definitorias⁵: orientación a problemas, perspectiva multidisciplinaria, y orientación hacia valores (deLeon 2006, 40–41) características que también pueden contribuir a buscar puntos de encuentro dentro de la finalidad de éste artículo.

Pero sería Dror, tan citado por Matus, el que daría un mayor espaldarazo a las *policy sciences*. El profesor israelí trata las *policy sciences* como una supradisciplina “preocupada por las contribuciones del conocimiento sistemático, la racionalidad estructurada y la creatividad organizada para mejorar la formulación de políticas (Dror 1971, 1).” Las asume como una revolución que requiere nuevos paradigmas en las ciencias, por lo que también (al igual que Matus) empieza cuestionando la estructura de las ciencias de su momento. En síntesis, la propuesta de Dror es:

“El establecimiento de las *policy sciences* como una nueva supra-disciplina implica una revolución científica que requiere innovaciones profundas en los paradigmas básicos. Particularmente esenciales son: (1) Integración entre diversas disciplinas, y especialmente de las ciencias sociales con enfoques analíticos de decisión; (2) puente entre la dicotomía “pura” versus “aplicada”; (3) la aceptación del conocimiento tácito como recurso científico; (4) cambios en la interfaz entre la ciencia y los valores; (5) amplias perspectivas temporales; (6) centrarse en las meta-políticas; (7) compromiso con la mejora de la formulación de políticas; y (8) la preocupación por los procesos extra-rationales e irracionales, como la creatividad (Dror 1970, 135).

Tanto Lasswell como Dror coindicen en unas *policy sciences* que contribuyen más allá de sí mismas, a mejorar la democracia y la dignidad humana (caso Lasswell), y la dirección social y la condición humana (caso Dror), lo que ratifica su orientación a valores. Por lo que las consideran un verdadero aporte al mundo, una revolución, como evidencia la cita anterior. En gran medida una visión que comparte Matus con su TJS, y que hace pensar que es posible ligar el proyecto matusiano con el de *policy sciences*.

5 Otros autores hablan de cinco: orientación a problemas, multidisciplinaria, metodológicamente sofisticadas, teóricamente sofisticadas y orientación a valores (Smith and Larimer 2013, 30).

Como se puede ver hasta acá las políticas públicas como indagación sistemática están ligadas al proyecto de *policy sciences*, que tenía aspiraciones de alto calado, en cuanto intentaba no solo comprender la acción pública, sino también enriquecerla con los últimos desarrollos científicos, sin importar el departamento disciplinar, además reconocía mucho más que el mismo proyecto científico, el papel de la extra-racionalidad, los valores, entre otros.

¿Qué ha pasado con las *policy sciences*?

En línea con la tradición de *policy sciences*, éste artículo no separa de ellas las políticas públicas. *Policy sciences* es el término sombrilla para los grandes desarrollos que se han dado en políticas públicas. Pero dada la confusión que genera su traducción al español, se propone el uso de Estudios de Políticas Públicas como sinónimo de *policy sciences*, incluyendo sus objetivos originales más una cierta intención de “cientificidad”.

La primera evolución de las *policy sciences* fue compartimentalizarse gracias al predominio del enfoque heurístico, que dividió el proceso de las políticas públicas en un ciclo, compuesto por diferentes etapas: formación de agenda, formulación, decisión, implementación, evaluación y terminación. Cada una tomó vida propia alejándose en gran medida de la totalidad del ciclo de que hacía parte. Se encuentran cantidades importantes de literatura para cada una de ellas, en muchos casos desligadas de las otras. A este primer paso se le suma la primacía de una racionalidad económica tecnocrática e instrumental en las formas de análisis y metodologías, que empezaron a socavar la intencionalidad original de las *policy sciences*, puesto que muchos análisis se mantuvieron aislados en los compartimientos de las disciplinas y aplicados a problemas particulares.

El enfoque heurístico ha cumplido funciones dobles en varios niveles, visto en conjunto provee síntesis y orden en un proceso sumamente complejo y enmarañado, pero, como se mostró, la evolución de sus partes terminó de alguna forma desencajando la totalidad. También ha servido prescriptivamente para quienes en el día a día trabajan en la elaboración de políticas en los gobiernos, y analíticamente para quienes pretenden estudiar las políticas. Sin embargo, de la década de 1990 hacia adelante se ha llamado la atención sobre la debilidad teórica que implica analizar siguiendo el ciclo, y esto a su vez impacta sobre su valor prescriptivo para los elaboradores de políticas.

Entre los esfuerzos recientes por volver a considerar que los EPP tienen un hilo común está el trabajo de Smith y Larimer (2013, 2017), que reconociendo la fragmentación y balcanización de los EPP, muestra que es posible elevar la mirada y ver

esos compartimentos como partes de un todo mayor, el campo de los EPP. Según su propuesta los EPP se componen de siete sub-campos: 1) Policy and politics, 2) Policy process, 3) Policy analysis, 4) Policy evaluation, 5) Policy design, 6) Policymakers and policymaking institutions, y 7) Policy implementation (Smith and Larimer 2017, 19–20).

Cada uno de los cuales tiene sus preguntas de investigación y marcos conceptuales, evidenciando que los EPP sí han avanzado en el aspecto teórico, que es una de las críticas académicas que más se les hacen. La presentación de Smith y Larimer es importante porque muestra a qué se han dedicado los EPP, y por tanto podría relacionarse con el estado actual de las *policy sciences*, si bien entendidas con variaciones respecto a la idea original.

De la década de 1990 para acá, ha habido un cambio relevante en los EPP, enfocado en el desarrollo teórico, con dos corrientes principales, las que mantienen una perspectiva positivista-neopositivista, buscando teorías para explicar el pasado, buscando quasi-generalizaciones, etc., recogidas en *Theories of the policy process* (Sabatier 1999, 2007; Sabatier and Weible 2014; Weible and Sabatier 2017), con excepción del enfoque de construcción social y diseño de políticas (Schneider and Ingram 1997); y por otro lado el desarrollo de propuestas post-empiricistas y de marco de referencia interpretativo, que reconocen el papel de las narrativas, los argumentos, la deliberación, los valores y los discursos, además de aspectos extra-rationales, entre otros (Fischer and Gottweis 2012; Fischer et al. 2015).

En el primer grupo destacan perspectivas como: corrientes múltiples (Kingdon 1984; Zahariadis 2014), equilibrio interrumpido (Baumgartner and Jones 1993; Baumgartner, Jones, and Mortensen 2017), coaliciones promotoras (Sabatier 1988; Sabatier and Jenkins-Smith 1993), retroalimentación de políticas (Mettler and Soelle 2017; Pierson 1993), el marco de las narrativas de políticas públicas (Jones, Shanahan, and McBeth 2014; Shanahan et al. 2017), el marco de análisis y desarrollo institucional (Ostrom 1999), entre otras más o menos positivistas, que si bien presentan diferencias considerables entre sí comparten los criterios defendidos por Sabatier para ser incluidas en su libro.

El primer criterio es que se ajusten a la definición de teoría, si bien hay muchas definiciones, la propuesta enfatiza los siguientes elementos:

“... el término “teorías” se define genéricamente como una gama de enfoques que especifican el alcance de la investigación, establecen supuestos, proporcionan un vocabulario compartido entre los miembros de un equipo de investigación y definen y relacionan claramente los conceptos en forma de principios e hipótesis comprobables y proposiciones (Weible 2014, chap. 1).

A lo que otros han agregado la concepción de individuo subyacente a la teoría (Schlager 2007; Cairney and Heikkila 2014). El segundo es demostrar que hay un programa de investigación activo con aplicaciones empíricas del enfoque en cuestión. Y el tercero que su marco sea tan amplio como para ocuparse de una parte considerable del proceso de las políticas públicas.

El planteamiento anterior tiene sentido para perspectivas teóricas relativamente desarrolladas, no tanto para enfoques nuevos, para los cuales se puede resaltar la importancia de la estructura conceptual, como lo han enfatizado diversas definiciones de teoría, que tienen su punto de encuentro en lo que Turner (1989, 5) llamó los bloques básicos de la teoría⁶: los conceptos. Así lo resalta la definición de Strauss y Corbin (1994, 278) para quienes la teoría “consiste en relaciones plausibles que se generan entre conceptos y conjuntos de conceptos”, con el fin de entender y explicar diversos fenómenos. Conceptos a partir de los cuales se construyen las proposiciones que, por ejemplo, resalta la definición de Lune y Berg (2017, 23), que conciben una teoría “como un conjunto general y más o menos completo de afirmaciones o proposiciones que describen diferentes aspectos de algún fenómeno.”

Las dos definiciones anteriores sirven de guía para la organización de los planteamientos de Carlos Matus, buscando evidenciar que hay unos conceptos importantes en su TJS y que se establecen algunas relaciones entre ellos, que podrían dar cuenta de los aspectos tradicionalmente utilizados por las teorías de políticas públicas para explicar el proceso de las políticas. Si la TJS cumple con los aspectos mencionados puede responderse positivamente la pregunta de partida de éste artículo, y abrirse un segundo nivel de indagación al respecto de la posibilidad de usar la TJS como teoría de política pública.

Varias de las perspectivas incluidas en el texto de Sabatier, son denominadas por John (2003, 2012) como teorías sintéticas puesto que en sus marcos dan cuenta, en diferentes grados, de lo que considera son los cinco grandes procesos o factores explicativos más usados en la ciencia política: las instituciones, los grupos y redes, los factores exógenos, los actores racionales y las ideas. Si bien es claro, que unas enfatizan en unos u otros factores, la fortaleza de una teoría mejora al incorporarlos todos para explicar el proceso de las políticas.

En línea con la propuesta de John está la de Cairney y Heikkila (2014) que comparan las teorías de políticas públicas, por su tratamiento de 6 elementos centrales del proceso de las políticas: actores que hacen elecciones, instituciones, redes y subsistemas, ideas y creencias, contexto y eventos. La única diferencia con John es la categoría de eventos. Estos procesos son objeto y factor explicativo dentro de

6 Basic building blocks of theory.

muchas de las teorías de política pública, y una buena forma de vislumbrar la posibilidad de uso como teoría de política pública para la TJS sería indagar por estos factores a partir de su entramado conceptual.

La teoría del juego social

En esta parte se intenta presentar ordenada y sucintamente el corazón del andamiaje de la TJS. Hay varias teorías dentro de ella, o así las llama Matus, y alrededor de estas hay cerca de 70 conceptos, casi todos con un uso particular dentro de la TJS. No obstante, hay unos más importantes e imprescindibles, que son los que se subrayan a continuación. El proceso de selección de los conceptos resaltados obedece al interés por presentar una estructura relativamente lógica, de la cual, si se quita una de las partes, se evidencia un desnivel desde el punto de vista de las relaciones entre ellas y de los factores explicativos mencionados anteriormente.

Matus usa expresiones como teoría de la acción, teoría de la acción social, teoría de la acción de gobierno, teoría de la práctica, teoría de la acción pública, en gran medida de forma intercambiable. Todas estas acepciones se mencionan intencionalmente para resaltar que se trata, en primer lugar, de una teoría de la acción, aplicada al gobierno, y, en segundo lugar, a la acción gubernamental.

¿Qué teoría de la acción usa Matus? No responde con claridad, por lo que aquí se juntan referencias para entenderlo. Su punto de partida es la praxeología, al parecer en la perspectiva de Kotarbinski⁷, del cual cita un artículo, una sola vez. También como se mencionó al iniciar, la justificación de todo el texto y de la TJS es que hay un distanciamiento creciente entre la teoría y la práctica, entre el conocimiento y la atención de los problemas sociales, a partir de lo cual se hace las siguientes preguntas para empezar:

1. “¿Por qué las ciencias sociales tradicionales aportan tan poco a la política y al proceso de gobierno?”
2. ¿Por qué la práctica política se hace sin teoría?
3. ¿Por qué hay un divorcio entre la universidad y los gobiernos? (2007c, 31–32)”.

Propone terminar ese divorcio, desarrollando una teoría que fundamente la práctica política en una nueva ciencia horizontal, denominada ciencias y técnicas de gobierno, y que a su vez apunta al que según Matus es el principal problema latinoamericano: la falta de capacidad de gobierno (Matus 2008, chap. 2, 2007b).

⁷ Autor del libro: Praxiology: an introduction to the sciences of efficient action (Kotarbinski 1965).

Los problemas sociales están más allá de la esfera de intervención de las disciplinas tradicionales, son problemas transdepartamentales, y la práctica pública que se encarga de ellos, o al menos pretende hacerlo, es una práctica horizontal, que no solo se satisface con la interdisciplinariedad (que Matus critica por ser un diálogo entre especialistas, cada uno desde su ángulo y su marco conceptual), sino que requiere una nueva disciplina: las ciencias y técnicas de gobierno.

La práctica social horizontal transpone las ciencias en dos sentidos: 1) genera relaciones trans-disciplinares que obligan al análisis del intercambio de problemas, y 2) produce problemas comunes, inherentes a la misma práctica, que solo distingue problemas y no ciencias. En este segundo punto se concentra la teoría de la práctica, puesto que la forma de gestionar esos problemas implica nuevos retos: “apreciar situaciones y procesar problemas, hacer apuestas bajo incertidumbre, lidiar con las sorpresas, manejar crisis, hacer análisis estratégico, formular y evaluar planes, estudiar los actores del juego social (2007c, 30),” entre otras.

Así pues, la teoría de la acción que trata de desarrollar Matus es un marco de referencia que parte del reconocimiento de una nueva realidad para la que las ciencias y universidades no están preparadas. Los problemas de las ciencias son desafíos cognitivos, los problemas de las ciencias horizontales, son desafíos para la acción, he aquí el meollo de su teoría de la acción. Por ello no es extraño que más de la mitad del libro esté dedicada a la discusión sobre las ciencias.

La presentación de la TJS consta de nueve conceptos. El orden en que se presentan pretende indicar importancia, pero es difícil establecerlo así, debido al carácter exploratorio de éste artículo. Los conceptos a tratar son: 1) Juego Social, 2) Teoría de las situaciones, 3) Teoría de la producción social, 4) Actor social, 5) Teoría del intercambio de problemas, 6) Teoría del indeterminismo, 7) Cálculo interactivo y razón tecno-política, 8) Teoría de la planificación, y 9) Teoría de las macro-organizaciones.

1) El juego social

El juego social es arena y es proceso, como arena o escenario es donde “ocurre la práctica política y se ejercita el gobierno (2007c, 59)”, entendido no sólo políticamente, y como proceso dinámico es “una trayectoria de situaciones (2007c, 174)”, es un juego sin principio, y sin final, con historia y con futuro.

“El sistema social es un gran juego, complejo, nebuloso y de final abierto (2007c, 292)”, compuesto de nueve juegos (Ver tabla 1) representando 9 ámbitos de lo humano (los mundos del hombre), que se superponen unos a otros, y cuyas fronteras

están solamente demarcadas por las lógicas de juego que operan en cada uno, y no por fronteras claras de tipo organizacional, legal o espacial (2007c, 292). El juego social está mediado por la competencia y la cooperación incesante entre los participantes, que buscan, mediante jugadas, poder dentro de su juego “más cercano”, o expandir su poder en un juego a los demás juegos.

Se denomina lógica de un juego “al conjunto de fuerzas y criterios que determinan su funcionamiento de acuerdo a sus reglas específicas (2007c, 300).” Cada lógica tiene una estructura: una fuerza dominante, un modo de explicación, un criterio de validación, problema dominante y criterio de éxito, como se evidencia en el siguiente cuadro, donde se presenta cada uno de los juegos con sus elementos estructurales.

Tabla 1. Los 9 juegos que componen el juego social y sus lógicas

Juego	Fuerza dominante (poder)	Modo de explicación	Criterio de validación de la explicación	Problema dominante	Criterio de éxito
Político	Político	Apreciación situacional	Aceptabilidad de propuestas	Necesidades políticas	Acumulación de poder
Económico	Económico	Apreciación situacional	Acierto en las previsiones	Necesidades económicas	Rentabilidad, peso en Mercado
De la vida cotidiana	Comunitario	Apreciación situacional	Aceptabilidad de propuestas	Necesidades comunitarias	Calidad de vida
Personal	Personal	Apreciación situacional	Cumplimiento expectativas	Ambiciones insatisfechas	Posición personal
Comunicacional	Comunicacional	Apreciación situacional	Validación actos de habla	Incomunicación	Efectividad de la comunicación
Macro-organizativo	Burocrático - institucional	Apreciación situacional	Acierto en las previsiones	Inefectividad	Eficiencia y eficacia organizacional
De los valores	De las convenciones y emociones	Examen de las convicciones	Juicio de auto evaluación	Contradicción de valores	Satisfacción ética, estética y emocional
De las ciencias	Cognitivo	Diagnóstico científico	Verificación científica	Desafíos cognitivos	Acumulación cognitiva
De la naturaleza	De la naturaleza	Apreciación situacional	Verificación leyes naturales	Desequilibrio ecológico	Armonía sociedad naturaleza

Fuente: Carlos Matus (Matus 2007c, 300).

Los nueve juegos se agrupan en cuatro tipos, de acuerdo a las funciones que cumplen, los tres primeros se denominan juegos terminales o de resultados, en ellos se expresan los resultados más inmediatos del juego social. El juego 4 se denomina juego personal, y se sitúa en la unidad básica del juego social, el individuo. Los juegos 5 y 6 se nombran como juegos intermedios, en ellos se compite por el control de medios y herramientas necesarios para el funcionamiento de los demás juegos, y finalmente los juegos 7, 8, y 9 denominados juegos de capital o de base, que tienen la función de conservar y crear el acervo de capital cognitivo, de valores y natural, contra el cual giran recursos los demás juegos (2007c, 315-16).

En el juego social predomina el juego político, que de algún modo es transversal a los demás. Es un juego regido por el indeterminismo, la creatividad y la modificación permanente, debido a que cada jugada cambia el juego, y prima la acción estratégica, teniendo en cuenta la relación dialéctica del yo y el otro, ambos actores sociales creativos y estratégicos, actuando en busca de la creación de futuros favorables para sí mismos.

El juego social tiene 7 características principales:

1. Es un gran juego de nueve juegos que se desarrolla en planos paralelos interceptados (2007c, 302).
2. La historia del juego hace actores a unos y seguidores a otros, y los reparte entre juegos. Cada jugada es una apuesta, y cada una implica la inversión de recursos (políticos, económicos, cognitivos, organizativos) (2007c, 302).
3. Cada momento del juego es una situación, variable según el jugador (2007c, 303).
4. Es un gran juego recursivo y multidimensional [...] Un sistema de juegos paralelos (2007c, 304).
5. Es un juego difuso, que hace muy difícil calcular riesgos. Se lidia con incertidumbre dura a través del cálculo situacional (2007c, 304).
6. Entre los juegos hay relaciones de intercambio: recursos, productos, resultados, problemas, valores (2007c, 304-5).
7. Es un juego difuso y nebuloso, con ingredientes de incertidumbre: ignorancia, creatividad, reacciones humanas, opacidad del lenguaje, entre otros (2007c, 305-6).

El juego social implica 4 cambios cognitivos importantes: pensar desde el actor social como parte del proceso social, superar el concepto de diagnóstico y asumir el de situación, aceptar la unidad horizontal del proceso social, teorizar sobre la práctica, superar la noción de objetividad y explicitar las subjetividades del proceso social (2007c, 59).

2) *La teoría de las situaciones*

“Una situación es una distinción hecha por un actor en relación con su acción en el juego social (2007c, 178).” Cada actor está “situado” en una posición particular dentro del juego, y desde allí observa física y mentalmente. Su observación y por tanto sus explicaciones de la realidad que observa, dependen de su “torre de observación”, como cada jugador está en su propia torre, es claro que pueden haber muchas explicaciones dentro del juego. De ahí que el análisis de situaciones se base en la identificación de las explicaciones existentes, pero también de sus autores (2007c, 273). La teoría de las situaciones se contrapone a la noción científica de diagnóstico, en donde hay un observador externo que analiza una realidad de arriba hacia abajo, con la noción de situación se propone responder a la pregunta ¿cómo explicar desde adentro?

La apreciación situacional es un diálogo entre un actor y los otros actores, cuyo relato asume uno de los actores de manera enteramente consciente del texto y el contexto situacional que lo hace cohabitante de una realidad conflictiva que admite otros relatos. Mi explicación es un diálogo con la situación en que coexisto en cooperación o conflicto con el otro (2007c, 173).

La situación así definida constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes... en ese espacio todo lo que ocurre depende de nosotros y ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos (2007c, 178). Las explicaciones situacionales son asimétricas (2007c, 182), por el simple hecho de la primacía de las desigualdades en el juego social.

Para cada actor social la realidad en que habita es una situación diferente. La realidad no es igual para todos, de ella no se realzan las mismas cosas. La teoría de la acción exige una teoría de las situaciones. Una teoría de la explicación contaminada, motivada, comprometida (2007c, 168). Como ya se dijo la situación es un espacio de producción social, es allí donde se crea gran parte de la realidad, en la que participan todos los jugadores del juego.

3) *La teoría de la producción social*

“Todo, excepto la naturaleza bruta intocada por la práctica social, ha sido creado por el hombre... todos son componentes de la realidad resultante de un proceso de producción social muy complejo que reclama una teoría general (2007c, 248).” Esta teoría, como el centro de las ciencias de la acción, cumpliría la función de alimentar en la práctica las disciplinas, métodos y técnicas capaces de elevar la calidad de la práctica horizontal.

La noción de producción social condensa las interacciones entre los actores sociales en relación a sus jugadas estratégicas productoras de realidad, jugadas realizadas en juegos regidos por la incertidumbre, el indeterminismo y la complejidad. La interacción de jugadas y sus intercambios terminan produciendo los productos sociales, los productos del hombre. Todos los actores son productores, en cuanto participan de los juegos sociales en busca de construirse futuros deseados o aumentar su poder. Las políticas públicas como acciones que intervienen la realidad, todas son parte de la producción social.

“La palabra producción debe ser precisada, el mundo que nos rodea se compone de elementos y cosas que existen sin que las hayamos producido en el sentido usual de la palabra. Hay productos de la combinación de trabajo y materiales. También hay creaciones intelectuales inmateriales (lenguaje, ideas, etc). Pero también hay productos de nuestra creación intelectual sin que medie un proceso tradicional de producción. Podemos producir cosas con palabras (...) No siempre, pero a veces la palabra dicha por el actor adecuado es un recurso de producción social. Todos esos flujos de producción se suman a la naturaleza para producir la realidad. (...) al lado de los hechos brutos de la naturaleza, están los hechos humanos y los hechos sociales (p. 248-249).”

Todo viene de lo existente, haciendo uso de recursos de diversos tipos, en diversas “cantidades”, políticos, económicos, conocimientos, capacidades organizativas, tiempo, entre otros (2007c, 259). “Las jugadas o movimientos que realizan los jugadores constituyen en cada momento del juego la producción del sistema (2007c, 260).”

Los juegos y la producción social se rigen por reglas previas, que los mismos juegos han creado, y que se modifican en el mismo proceso de producción social. Cada nueva jugada cambia el juego. “Los productores producen jugadas que cambian la realidad del juego, y las jugadas cambian a los productores en un proceso creativo incesante (2007c, 263).”

“Una ciencia horizontal exige una teoría global de la producción social que explique toda la creación del hombre y no se limite a una teoría parcial de la producción encerrada en cada departamento vertical de conocimiento (2007c, 248).” El proceso de “producción social conjuga muchos actores que *no responden a un mismo mando*. La estructura social no es jerárquica, y no es el mando de un jefe el que hace coherente el proceso (2007c, 259).” En cuanto juego, es no jerárquico, lo que no implica que es un juego entre iguales: “la abolición de las relaciones de jerarquía no significa la abolición de las desigualdades (2007c, 259).”

4) Actor social

El actor social está situado (teoría de las situaciones), es el centro de la producción social (teoría de la producción), y es la unidad básica de análisis en el juego social. La TJS contrapone al concepto de agente de la economía el concepto de actor social, entendido como un actor “comprometido con una posición en el juego social (2007c, 39)”, un “actor que lucha por su proyecto de cambio de la realidad (2007c, 71-72)”, “con metas que exigen resultados del juego, en una relación interactiva con otros jugadores y otras jugadas (2007c, 54)”, un actor empujado “por la razón, la pasión, la suerte, el compromiso y el conflicto (2007c, 54).” En el concepto de actor social se reconoce que “las visiones subjetivas existen”, que el actor expresa su pasado, sus prejuicios, sus incongruencias, pero también sus motivaciones, intereses y planes de ganancia dentro del juego social.

El actor interviene en el juego con jugadas, (apuestas, estrategias), que se cruzan con las apuestas de los otros actores, reconfigurando permanentemente las situaciones del juego social. Si bien “el actor elige sus planes, (...) no puede elegir las circunstancias en que debe realizarlos (Huertas 1996, 15)”, de ahí la importancia del cálculo interactivo.

Detrás de toda jugada, o estrategia hay “un cálculo de interacción social que toma conciencia de la existencia del otro para alcanzar el resultado perseguido. Una jugada contribuye a un resultado, no lo determina (Matus 2007c).” La noción de actor social es central a la TJS, los actores son quienes llevan a cabo la acción práctica dentro del juego, desde sus posiciones, en interacción permanente, dando como resultado las dinámicas de producción social.

5) Teoría del intercambio de problemas

Toda acción produce efectos, unos esperados y otros inesperados. El remedio puede ser peor que la enfermedad dice el refranero popular, expresando, en parte, la idea de Matus respecto al intercambio de problemas. “La idea de solución de un problema esconde el contra-balance de los efectos colaterales indeseables (2007c, 43).” “El acto de intervención no es limpio, genera otros problemas. Hacer política es intercambiar problemas (2007c, 43)”. “El proyecto de gobierno es una oferta de intercambio de problemas (2007c, 408).” La dinámica de los 9 juegos está entrelazada por el intercambio permanente de problemas entre ellos.

6) Teoría del indeterminismo

Ante un futuro borroso, incontrolable, los actores del juego social se enfrentan unos a otros en un marco de incertidumbre e impredecibilidad que le agrega nuevos elementos al juego. “La certeza y las predicciones tienen un lugar muy pequeño en el juego social. El juego es creativo, atormentado por la incertidumbre sobre el futuro, el pasado y el mismo presente. Los jugadores apuestan y calculan sobre un futuro nebuloso que no conocen ni pueden conocer (2007c, 80).”

“Los *indeterministas*, (...), sostienen que los hombres se comportan de un modo muy distinto que las cosas (...), ya que está de por medio la mente humana, la conciencia, las pasiones, los valores, el juicio analítico, el juicio intuitivo y el prejuicio de las tradiciones (2007c, 125).” La situación de los jugadores cambia con cada jugada propia y ajena, redefinen sus jugadas y afectan los flujos de producción y por tanto las dinámicas generales del juego social.

7) Cálculo interactivo y razón tecno-política

El concepto de cálculo interactivo asume a plenitud el concepto de acción social como relación entre actores en un juego. Se fundamenta en el reconocimiento del otro. En el cálculo interactivo se pierde el control de eficacia de las jugadas propias para depender de la dialéctica del juego (2007c, 147).

“Es necesario desarrollar el juicio analítico horizontal de las ciencias de la acción y complementarlo con el juicio intuitivo. Esa combinación produce un juicio cuasi-racional que hemos llamado juicio tecno-político o razón tecno-política (2007c, 235)”. Razón que sustenta el cálculo interactivo.

8) Teoría de la planificación

Matus propone una planificación que se hace teniendo en cuenta que la realidad está mediada por la incertidumbre, que planea dentro de los sistemas, a partir del concepto de situación y orientada a problemas cuasi-estructurados, multicausales y multifectos. Una planificación que tiene en cuenta el contexto, y la flexibilidad para redefinirse ante futuros inciertos.

9) Teoría de las macro-organizaciones

“La acción en el juego social es individual sólo por excepción. En la inmensa mayoría de los casos es de organizaciones, de instituciones que tienen vicios y diseños de organización (Matus 2007a). Organizaciones que participan de un juego macro-organizativo sin cabeza visible que controle todas las organizaciones que están en el juego, el cual se ordena en torno a algunas reglas que determinan su espacio de posibilidades (Matus 2007b, chap. 4).

Por la fuerza de sus conceptos, y la estructuración de sus relaciones, entre otros aspectos el aporte de Matus llama la atención, pero no se queda ahí, presenta muchos más que de alguna forma apoyan su propuesta, a nivel teórico y operativo. Por su número y complejidad es imposible tratarlos aquí.

La teoría del juego social y los estudios de políticas públicas

Lo expuesto hasta ahora permite vislumbrar más fundamentos comunes de los inicialmente esperados entre la TJS y los EPP. Esta cercanía facilita pensar la TJS como teoría de políticas.

1. Ambas propuestas comparten un espíritu supra-disciplinar. En Lasswell una especie de nodo, en Dror una supra-disciplina, y en Matus una ciencia horizontal. Aunque los tres son cultores de la ciencia, se desligan del discurso científico dominante, al proponer las *policy sciences* (Lasswell y Dror) y una nueva ciencia horizontal (Matus).
2. Aunque hay diferencias en la formulación y fundamentación, las dos propuestas coinciden en que se ocupan de prácticas sociales horizontales, o problemas públicos que no se pueden compartimentalizar, porque son transdepartamentales.
3. Ambas propuestas son retadoras del dominio científico tradicional, mezclando tanto el interés por el conocimiento en sí, como por acercarlo a los problemas agobiantes de la democracia o el gobierno.
4. Ambas se destacan por su compromiso con el presente y sus problemas, Lasswell habló de las ciencias de políticas de la democracia para elevar o conservar la dignidad humana, y Matus de unas ciencias y técnicas de gobierno para mejorar la evidente incapacidad de los gobernantes latinoamericanos.
5. Si los tres elementos definitorios de las *policy sciences* son su multidisciplinariedad, su orientación a problemas y la importancia del contexto, la TJS los incluye con claridad. El primero cuando habla de transdepartamentalidad o cuando

crítica la interdisciplinariedad sin plataforma común, el segundo cuando Matus habla de que su motor es el desarrollo de métodos y ciencias de gobierno que mejoren la eficiencia del gobierno, reconociendo que los problemas normalmente no hacen parte de un área de conocimiento particular, o cuando habla de intercambio de problemas, y la tercera, es aún más evidente, las políticas no se planean e implementan en el vacío, su contexto es dinámico e interactúan con éste en modificaciones permanentes.

6. Uno de los puntos problemáticos a superar en la transformación de la TJS en una teoría de políticas públicas para por que la primera está orientada a la planificación, sin embargo, como ya se arguyó, en palabras de Quade (1989), tanto las políticas públicas, como la planificación son un prerrequisito para la acción, lo que también significa que a éste nivel tampoco hay una distancia insalvable entre ambas propuestas.
7. Finalmente, ambas propuestas están más allá de la discusión básico – aplicado, cuantitativo – cualitativo, derivado de los planteamientos epistemológicos relacionados con su visión del papel de las ciencias y la necesidad de reformarlas, así como de su compromiso con los problemas sociales del día a día, que desbordan la idea de enfrentar los problemas desde métodos preconcebidos, y no desde los problemas mismos mirando qué métodos dan mejor cuenta de ellos.

A modo de conclusión ¿Es posible pensar la TJS como teoría de políticas públicas?

Sí, tanto a partir de los fundamentos que comparte con los EPP, como en el marco de las dos definiciones de teoría planteadas en éste artículo. Efectivamente es un conjunto de conceptos, y un conjunto de relaciones entre esos conceptos, del que eventualmente podrían derivarse proposiciones teóricas e hipótesis demostrables, en el caso de que la TJS pueda convertirse en una teoría de corte positivista.

También parece encajar en los criterios definitorios de las teorías de política pública, el sistema conceptual y el entramado de relaciones entre ellos es un *sine qua non* para poder ser consideradas teorías, pero siguiendo a Heikkila y Cairney (2017) además de éstos es importante definir el alcance y niveles de análisis, hacer explícitos los supuestos principales y evidenciar al modelo del individuo sobre el que se construye la teoría.

Los conceptos y sus relaciones, como primer tamiz para la TJS, es superado perfectamente. En relación con los niveles de análisis, si por ejemplo se habla de niveles micro (individual), meso (actores grupales al nivel de sub-sistemas) y macro (ins-

tuciones, cultura), como el Marco de Análisis Narrativo (Shanahan et al. 2017), a partir de lo expuesto sobre la estructura de la TJS hay varias pistas al respecto. Para la TJS el individuo es “la unidad básica del juego social”, pero “la acción en el juego social es individual sólo por excepción. En la inmensa mayoría de los casos es de organizaciones, de instituciones.” Entre el nivel micro y macro-institucional o macro-organizacional, están los diversos juegos en los que participan los individuos, las estrategias y jugadas de los actores, las intervenciones del gobierno como parte de la producción social, entre otros aspectos. Este otro tamiz parece superable.

Respecto al modelo del individuo, también la respuesta es esperanzadora, no solo por lo dicho en el párrafo anterior, sino también por la descripción que se hizo del “actor social”, concepto contrapuesto al de agente de la economía, refiriéndose a un actor guiado “por la razón, la pasión, la suerte, el compromiso y el conflicto”, muy parecido a la idea de individuo que comparten varias de las teorías expuestas en el libro de Sabatier, a su vez elaborada sobre las ideas de racionalidad limitada de Simon (1957). También un tamiz superable.

Y finalmente, ¿cómo encaja en la TJS la noción de proceso de políticas públicas? ¿puede la TJS dar cuenta del papel de los actores que hacen elecciones, de las instituciones, las redes y los subsistemas, las ideas y creencias, el contexto y los eventos dentro del proceso de las políticas o qué parte del proceso de las políticas podría abarcar? Este sería el tamiz más importante para considerar la TJS como teoría de política pública.

1. La noción de actor social, claramente incluye la noción de actores que toman decisiones, sean individuales o colectivos.
2. Si bien la noción de instituciones que prima en la actualidad es la del neo-institucionalismo, y es ésta la que suelen compartir las teorías de política pública, Matus utilizó el concepto más en términos organizacionales. Un pendiente, para el análisis de la TJS es cómo da cuenta de las instituciones como reglas y prácticas formales e informales.
3. Sobre las redes y la categoría de sub-sistemas nada impide entender que los actores se agrupan por diversas razones, ya sea por temas coyunturales o por que comparten una tradición o forma de ver y entender los problemas públicos, y que en el juego social, es más común de lo que aparece que las estrategias y jugadas provengan de unidades colectivas con diferentes niveles de coordinación y consolidación a los que pueden aplicársele conceptos como éstos u otros, por ejemplo el de coaliciones, también muy común en políticas públicas.
4. En relación a las ideas y las creencias, para el caso de la TJS, su uso es claro en la noción de actor social, son éstas el motor de las estrategias que maquinan

los actores convirtiéndose en últimas en el centro del dinamismo del juego social.

5. El contexto es clave también en la TJS, como ya se dijo, es modificado por las jugadas de los actores del juego social, y a su vez influye sobre éstos y sus jugadas. La categoría de indeterminismo también da cuenta de la comprensión del contexto para Matus.
6. Con la noción de eventos, sucede algo parecido a la de instituciones, que ha tenido una evolución reciente, en parte posterior a Matus, por lo que es necesario una revisión más detallada para establecer si la TJS da cuenta o no de los eventos. En políticas públicas normalmente se habla de éstos como rutinarios o anticipados (elecciones que siguen un calendario electoral predefinido), los cuales pueden generar cambios de política pública o la llegada de nuevos actores al juego político; o eventos inesperados (crisis, desastres naturales o descubrimientos científicos) (Heikkila and Cairney 2017, 303). Dada la diferencia entre eventos, el problema no suele ser cómo se incluyen sucesos que no se sabe si van a suceder, si no como los marcos teóricos están abiertos para incluir algunos eventos como factores explicativos en determinados ámbitos de política pública. Desde esta perspectiva, nada impide que la TJS también incorpore la noción de eventos.

Bibliografía

- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. 1st ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Bryan D. Jones, and Peter B. Mortensen. 2017. "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policy-making." In *Theories of the Policy Process*, 4th ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Cairney, Paul, and Tanya Heikkila. 2014. "A Comparison of Theories of the Policy Process." In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, 3rd ed., 363–89. Westview Press.
- deLeon, Peter. 2006. "The Historical Roots of the Field." In *The Oxford Handbook of Public Policy*, edited by Michael Moran, Martin Rein, and Robert E Goodin, 1st ed., 39–57. Oxford University Press.
- deLeon, Peter, and Christopher M. Weible. 2010. "Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswell's Vision." *International Journal of Policy Studies* 1 (2): 23–34.
- Dror, Yehezkel. 1970. "Prolegomena to Policy Sciences." *Policy Sciences* 1 (1): 135–50.
- 1971. *The Design for Policy Sciences*. 1st ed. New York: American Elsevier Publishing Company, Inc.

- Dror, Yehezkel. 1986. *Policymaking Under Adversity*. 1st ed. Transaction Books.
- Fischer, Frank, and Herbert Gottweis, eds. 2012. *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as a Communicative Practice*. 1st ed. Du: Duke University Press.
- Fischer, Frank, Douglas Torgerson, Anna Durnová, and Michael Orsini. 2015. *Handbook of Critical Policy Studies*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/19781783472352>.
- Heikkila, Tanya, and Paul Cairney. 2017. "Comparison of Theories of the Policy Process." In *Theories of the Policy Process*, 4th ed., 301–28. New York: Westview Press.
- Huertas, Franco. 1996. *El Método PES: Planificación Estratégica Situacional. Entrevista a Carlos Matus*. 2nd ed. La Paz: CEREB.
- John, Peter. 2003. "Is There Life After Policy Stream, Advocacy Coalitions, and Punctuation: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal* 31 (4): 481–98.
- 2012. *Analyzing Public Policy*. 2nd ed. Abingdon, Oxon; New York: Routledge.
- Jones, Michael D., Elizabeth A. Shanahan, and Mark K. McBeth, eds. 2014. *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 1st ed. Boston: Little, Brown and Company.
- Kotarbinski, Tadeusz. 1965. *Praxiology: An Introduction to the Sciences of Efficient Action*. 1st ed. New York: Pergamon Press.
- Lasswell, Harold D. 1951. "The Policy Orientation." In *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, edited by Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, 1st ed., 3–15. Stanford University Press.
- 1968. "Policy Sciences." *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Macmillan.
- 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. 1st ed. New York: American Elsevier Publishing Company, Inc.
- 1992. "La Orientación Hacia Las Políticas." In *El Estudio de Las Políticas Públicas*, edited by Luis F. Aguilar, 1st ed., 79–103. México D. F.: Porrúa.
- 2003. "On the Policy Sciences in 1943." *Policy Sciences* 36 (1): 71–98.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review* 19 (2): 79–88.
- 1991. *El Proceso de Elaboracion de Políticas Públicas*. 1 (Español. Ministerio para las Administraciones Públicas MAP.
- Lune, Howard, and Bruce L Berg. 2017. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. 9th ed. Harlow, England: Pearson.

- Matus, Carlos. 1987. *Política, Planificación y Gobierno*. 1st ed. Caracas: Fundación ALTADIR.
- 2007a. “Las Ciencias y La Política.” *Salud Colectiva* 3 (1): 81–91.
- 2007b. *Los Tres Cinturones Del Gobierno*. 1st ed. Universidad Nacional de La Matanza, Fundación CIGOB, Fundación Altadir.
- 2007c. *Teoría Del Juego Social*. 1st ed. Lanús: Ediciones Universidad Nacional de Lanús.
- 2008. *El Líder Sin Estado Mayor*. 1st ed. Universidad Nacional de La Matanza, Fundación CIGOB, Fundación Altadir.
- Mettler, Suzanne, and Mallory Sorelle. 2017. “Policy Feedback Theory.” In *Theories of the Policy Process*, 4th ed., 103–34. Boulder, CO: Westview Press.
- Ostrom, Elinor. 1999. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework.” In *Theories of the Policy Process*, 1st ed., 35–72. Boulder, CO: Westview Press.
- Patton, Carl V., David S. Sawicki, and Jennifer J. Clark. 2013. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. 3rd ed. Pearson.
- Pierson, Paul. 1993. “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change.” *World Politics* 45 (4): 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>.
- Quade, E. S. 1989. *Analysis for Public Decisions*. 3 Revised. Prentice Hall.
- Sabatier, Paul A. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein.” *Policy Sciences* 21: 129–168.
- , ed. 1999. *Theories Of The Policy Process*. 1st ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- , ed. 2007. *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith, eds. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. 1st ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible, eds. 2014. *Theories of the Policy Process*. 3rd ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schlager, Edella. 2007. “A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes Theory.” In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier, 2nd ed., 293–319. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schneider, Ann, and Helen Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. 1st ed. Lawrence: University Press of Kansas.
- Shanahan, Elizabeth A., Michael D. Jones, Mark K. McBeth, and Claudio M. Radaelli. 2017. “The Narrative Policy Framework.” In *Theories of the Policy Process*, 4th ed., 173–2013. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Simon, Herbert A. 1957. *Models of Man*. 1st ed. New York: John Wiley.
- Smith, Kevin B., and Christopher W. Larimer. 2013. *The Public Policy Theory Primer*. 2nd ed. Boulder, Colo.: Westview Press.

- Smith, Kevin B., and Christopher W. Larimer. 2017. *The Public Policy Theory Primer*. 3rd ed. Westview Press.
- Strauss, Anselm, and Juliet Corbin. 1994. "Grounded Theory Methodology: An Overview." In *Handbook of Qualitative Research*, 3rd ed., 273–85. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Turner, Jonathan H. 1989. *Theory Building in Sociology: Assessing Theoretical Cumulation*. 1st ed. Newbury Park, CA: SAGE.
- Weible, Christopher M. 2014. "Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory." In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, 3rd ed., 3–24. Westview Press.
- Weible, Christopher M., and Paul A. Sabatier, eds. 2017. *Theories of the Policy Process*. Fourth edition. Boulder, CO: Westview Press.
- Zahariadis, Nikolaos. 2014. "Ambiguity and Multiple Streams." In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, 3rd ed., 25–58. Westview Press.