

## Sección: Debate teórico

### ¿A qué llamamos *políticas públicas*?

Miguel González Madrid\*

#### LA UBICUIDAD DE LA POLÍTICA

**D**urante algún tiempo, particularmente en la época culminante del *Welfare State*, era común escuchar que el Estado “está en todas partes”. Pero incluso, a principios del siglo xx, Weber ya había anticipado una tendencia estatista en la sociedad consistente en la *interpenetración* entre el Estado y la sociedad, al señalar la expansión de la *dominación burocrático-legal* prácticamente a todos los ámbitos de la vida social, con la probabilidad de que ello ocurriera en el marco de una “democracia plebiscitaria”. El estudio del poder y la política, entonces, no aludió sólo a las instituciones gubernamentales, sino además a nuevos actores e instituciones que, desde el punto de vista de los pluralistas, conformaban el *sistema político* (al respecto, véase Almond, 1992: 241-269). Del mismo modo, otros autores señalaron el desbordamiento del aparato estatal por el poder de múltiples actores sociales (cf. Poulantzas, 1978 y Foucault, 1983); o como Giovanni Sartori ha insistido: hay una notable difusión de la política y su existencia,



\* Profesor investigador del departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa e investigador asociado al Centro de Estadística y Documentación Electoral (CEDE).

en consecuencia, es *ubicua*; tiene una localización diversa y simultánea.

En efecto, según Sartori, en la medida en que el Estado se extiende, los procesos políticos no pueden ser situados ya en el ámbito del Estado y de sus instituciones; *la política* termina así situándose en el “sistema político” (Sartori, 1995: 220), el cual es un espacio de interacciones y mediaciones entre actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que “se constituye como resultado de comportamientos de grupos [diversos] bajo la forma de pactos constitutivos que cortan transversalmente al poder generado por las estructuras basadas en la ley” (Portantiero, 1983: 201).

De entrada empezamos con dos serias dificultades analíticas: la de definir tanto al *Estado* como a la *política*. Pero es posible convenir dos cosas al respecto: en primer lugar, lo que se ha llamado “Estado” ha sido frecuentemente eclipsado por la noción de *gobierno*, debido a que durante mucho tiempo el Estado fue reducido a una instancia puramente administrativa y garante de la seguridad jurídica (cf. el liberalismo económico) o bien a una función gubernamental hiperactiva garante del desarrollo social y económico (cf. las intervenciones gubernamentales en la época del *Welfare State*). Pero en la tradición contractualista clásica, como en la constitucionalista y aun en la marxista de corte gramsciano, el Estado no puede reducirse al gobierno e incluye, por ende, a la sociedad civil o a la colectividad de

ciudadanos y sus organizaciones. Terminemos por admitir esto, al parecer evidente, no lo es en realidad cuando hablamos coloquialmente del Estado, y tampoco lo es cuando enfrentamos el problema de pensar la complejidad contemporánea de las relaciones entre dos entidades polarizadas, pero interdependientes y susceptibles de ser fragmentadas: el gobierno y la sociedad civil.

En segundo lugar, cuando se habla de “decisiones políticas” ello connota la elección de una serie de acciones que se pueden llevar a cabo en distintos sectores de la sociedad, pero que tienen su apogeo mediante su formulación organizada en el dominio político o en el de la autoridad pública. Sin embargo, ni el dominio político ni la autoridad pública se reducen a las instancias gubernamentales o no son algo que flota por encima de la sociedad; por el contrario, el dominio político se constituye por una constelación de intereses en conflicto, en tanto que la autoridad pública es un conjunto de dispositivos de poder, algunos de los cuales son descentralizados y están alojados en áreas próximas a los ciudadanos (por ejemplo, organismos de servicios públicos que tienen facultades y competencias propias, en pequeños sectores de la sociedad). La difusión del dominio político como de la autoridad pública constituye, en efecto, una muestra de un tipo de “desmembramiento del Estado”, de modo que lo político como lo público ya no son identificables con lo gubernamental

(Meny y Thoenig, 1992: 91-92; además, Bobbio, 1989: 11-38; y De Cabo de la Vega, 1997).

El estatuto de la política es así modificado cualitativamente, pues de un tipo de acción o práctica común y corriente de un actor social en medio de una constelación de intereses se pasa a un tipo de acción que privilegia lo colectivo. Sin embargo, esta transición no es mecánica ni directa. El papel de filtro que representa el sistema político ha tenido que operar en un primer momento: organiza esos intereses según mecanismos de “conexión” y “desconexión” en trayectorias ascendentes —pero no precisamente lineales— hacia “puntos de decisión” estratégicos situados en el escenario de la autoridad pública (García de la Cruz Herrero, 1995); o bien según mecanismos de “selectividad estructural” que facilitan la organización de los diversos intereses en compatibilidad con la determinación de prioridades y contraprioridades, de intereses inmediatos y de largo plazo, etcétera (cf. Poulantzas, 1979 y 1977: 45 y 46; Hirsch, 1977: 134-138 y Bachrach y Baratz, 1970). *Lo público*, a su vez, parece operar en un segundo momento, pero en el sentido de la formación visible y accesible de las preferencias *colectivas* (Rabotnikof, 1997). El problema de la formación de intereses públicos en el ámbito de la conexión contradictoria entre la selectividad y la publicidad será abordado en otra parte.

La política (en su doble connotación de *policy* y de *politics*), entonces, tiene

una existencia fluctuante, corre por todos los hilos de conexión entre los gobernantes y los gobernados de manera bidireccional, y a veces con la posibilidad de muchas interrupciones, cortes y retornos. Esta visión remarca la dificultad de localizar el origen espacial de una política específica, pero además apunta a subrayar la ingenuidad de quienes pretenden localizarla sólo en algún texto o discurso. Es posible identificarla y localizarla analítica y empíricamente, pero esto no está predeterminado, porque la política pública desborda con mucho el discurso gubernamental o público y no puede ser contenida en las estrechas fronteras del control jurídico y burocrático-administrativo.

En la medida en que la política se traduce como la orientación de la acción o la no-acción en el espacio público, puede decirse que “se extiende a cualquier área de la vida” (Landau, 1992: 276) o “está presente en todas partes”, y ciertamente se convierte en un área común de preocupación de los gobernantes y los ciudadanos, y en “un campo de estudio consagrado por las ciencias sociales” (Thoenig, 1997: 19).

Es evidente que, en los tiempos actuales de protagonismo social, ya no es suficiente una noción de política pública centrada sintomáticamente en la función gubernamental del ordenamiento de los intereses sociales o de la formulación de una oferta gubernamental a la sociedad. Del mismo modo, la sociedad no puede ser una vaga y simple constelación equiprobable de

actores que exigen cada vez su tajada de poder, ni un simple telón de fondo que sirve a la aplicación y socialización de políticas. La cuestión es compleja y requiere nuevas propuestas analíticas, tanto como evidencias empíricas. Aquí optamos por lo primero, y nuestros argumentos tratan de sustentarse en aportaciones recientes de algunos autores en torno a la complejidad y variabilidad de las intermediaciones que se registran entre lo gubernamental y lo no gubernamental. Por otra parte, pensamos que la noción de *lo público* es fundamental para construir la de política pública, pero requiere también ciertas adecuaciones. A pesar de estas sugerencias, nuestro intento de construir una noción nueva de políticas públicas es modesto y apunta a proporcionar algunos elementos para próximos análisis.

#### LA POLÍTICA PÚBLICA Y LOS EXPERTOS

La constitución de la *política pública*, como algo distinto de la tradicional y deshilvanada intervención gubernamental que caracterizó al Estado liberal, fue percibida particularmente a través de las investigaciones pioneras de Harold D. Laswell en torno a los requerimientos de racionalidad del trabajo conjunto de los políticos y los administradores, desde principios de los cincuenta; aunque el propio término de política pública había sido sugerido en algunos trabajos publicados en el medio

académico norteamericano por 1940 (Navarro Reyna, 1995: 9).

Laswell mostró en 1951, en un artículo acerca de “La orientación de las políticas”, una singular preocupación por alejarse de los especialismos y, en consecuencia, por alentar el trabajo de equipos multidisciplinarios en las áreas del dominio político-administrativo: la cuestión era “cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada”, en el contexto de la reconstrucción política y económica exigida por los impactos de la Segunda Guerra Mundial. Para él, el trabajo integrador y multidisciplinario iba ganando terreno en la academia y en las administraciones públicas contra tendencias, en el pasado inmediato, al aislamiento y la especialización; pero hacía falta además que la academia y las administraciones públicas llevaran a cabo un trabajo conjunto, sin menoscabo de la autonomía y la objetividad científica. Treinta y cinco años después, William Ascher constataba, sin embargo, que paradójicamente las *policy sciences* estaban amenazadas justo por la “insidiosa especialización técnica” o el “enfoque unidisciplinario” (Ascher, 1992: 192-195).

Mediante la conjunción señalada sería posible lograr dos cosas: a) conocer mejor el “proceso de la política”; y b) “aumentar la racionalidad de las decisiones” (Laswell, 1992a: 80). Con la propuesta de Laswell estaban naciendo las “ciencias de política” (*policy sciences*): una multidisciplina que se ocuparía de

## ¿A qué llamamos políticas públicas?

“los problemas fundamentales del hombre en sociedad” con la *mayor racionalidad posible* y el uso de técnicas y métodos eficaces para la formulación y análisis de las *alternativas posibles de acción* (Dror, 1992: 121 y 122). Paralelamente a esa orientación multidisciplinaria fue reconocida una cierta preferencia empírico-pragmática en el estudio de los problemas sociales que se heredaba de Charles Merriam y de “John Dewey y de otros filósofos norteamericanos”) (Laswell, 1992a: 89 y 98),

Es evidente que Laswell se sentía fascinado por el avance de la ciencia y la técnica, así como por la aparición espectacular de equipos gubernamentales de planificación social y económica y la conformación de una sociedad plural e informada. Según Laswell, los cambios que requerían los norteamericanos no podían depender ya de decisiones desastrosas ni de la influencia unidireccional del “patrón revolucionario” ruso dominante en la época. De ahí una sugerencia que ocupa un lugar central en las *policy sciences*, y prácticamente en todas las variantes de estudio de las políticas públicas: la construcción de “hipótesis globalizadoras”, es decir, de escenarios probables (más o menos factibles y viables) de construcción futura de la realidad social (cf. Laswell, 1992a: 96-97).

Siendo la multicausalidad una de las premisas metodológicas de las *policy sciences*, contra cualquier tipo de determinismo, principalmente económico (Ascher, 1992: 190-191), la construc-

ción de ese tipo de escenarios se facilitaba. La política pública adquiría así un contenido *social*, pero también *valorativo*. El diseño de la política pública era ya una tarea de filtración y ordenamiento fino del ser y de las posibilidades del ser, en compatibilidad con la percepción analítica de las preferencias sociales. Las *policy*, en consecuencia, eran producto de la racionalidad alojada en el seno de los equipos multidisciplinarios de los expertos y en los centros de colaboración entre el gobierno y la academia, y se distinguían claramente de las *politics* propias de los intereses unidireccionales de actores sociales particulares (Laswell, 1992a: 83).

Debe observarse que, a pesar de su presentación sofisticada y su orientación a problemas sociales, las *policy sciences* estaban atrapadas en el estrecho ámbito de las intervenciones gubernamentales, tanto en la concepción laswelliana como en las de otros precursores. En su trabajo de 1951 Laswell es incapaz de evadir el fundamentalismo de las intervenciones gubernamentales de la época, mientras que Yehezkel Dror extrapola el desarrollo técnico-científico de las políticas a un desarrollo de las cualidades y la formación de los tomadores de decisiones, e incluso a una conversión de las “unidades de expertos en ciencias de política” en unidades constitucionalmente facultadas para presentar directamente sus “análisis y recomendaciones” a “los cuerpos de autoridades electas y al público en general” (Dror, 1992: 138-144; además, 1990 y 1994).

Sin duda, esa es una versión mejorada de la idea del mejor gobierno de los filósofos o de los científicos: el gobierno de los tecnócratas. Hacia los años cincuenta y sesenta, la ciencia y la técnica aparecen unificadas en la política, bajo una clara orientación positivista que persigue la conexión de hechos para “facilitar” la toma de decisiones sobre cursos posibles de acción. El conocimiento aparece bajo el dominio de la política o, mejor dicho, del interés de las burocracias y los políticos. Así, según Douglas Torgerson:

En el contexto del estado administrativo moderno, el análisis [de políticas] tiende a proyectar un aura tecnocrática, reforzando la vieja noción positivista de que la ciencia proporcionará, de alguna manera, las soluciones precisas y certeras que necesitamos para mantener el progreso del orden existente (Torgerson, 1992: 206).

La crítica de Torgerson a la concepción “ilustrada” y “tecnocrática” de la política pública es contundente, y tiende entonces a considerar la relevancia del ámbito de la sociedad. Trata de ofrecer una alternativa plausible y comienza por construir una propuesta análoga a la que Laswell hizo en un artículo publicado en 1970: de manera similar a la necesidad de *conocer* también cómo afecta la vida “civil” (la de los organismos empresariales, religiosos, sindicales y otros) el diseño de la política que se hace en los círculos políticos de la

administración gubernamental (la vida “pública” gubernamental) (Laswell, 1992: 106), Torgerson sugiere “desarrollar no sólo un conocimiento de la sociedad, sino también un *conocimiento en la sociedad*” (Torgerson, 1992: 210).

¿Qué significa esa propuesta de Torgerson? Significa que es necesario volver la mirada hacia el contexto social, ya no precisamente para percibir (medir, cuantificar) de lejos los impactos de las políticas, la que sería “una visión tecnocrática estrecha”, sino ante todo para estimular la “participación pública” o “ciudadana” en la investigación de políticas (Torgerson, 1992: 220-223 y ss., en donde ejemplifica con la llamada “Investigación Berger”, llevada a cabo en 1974 sobre los impactos del gasoducto del valle de Mackenzie, al noroeste del territorio norteamericano). Pero, si se observa bien, Torgerson está hablando de un tipo de participación que apenas permite a amplios sectores de habitantes afectados por una política determinada comunicar sus testimonios y sentimientos con respecto “a los errores pasados y a las esperanzas futuras”.

La investigación referida tuvo el mérito de obtener información testimonial acerca de los impactos de una política concreta, mediante “audiencias públicas” “formales y comunitarias”. No obstante, si se tiene en cuenta todo el proceso de políticas —desde la construcción del problema público hasta la evaluación de políticas, pasando por la formulación de cursos de acción y la puesta en marcha del curso de acción

## ¿A qué llamamos políticas públicas?

elegido—, es evidente concluir al respecto que *la participación pública no puede ser constreñida a la etapa de evaluación de impactos*. De cualquier manera, la sugerencia de Torgerson consistente en considerar ese aspecto dinámico del contexto social debe ser bienvenida, no sólo porque abre una nueva perspectiva de la investigación del proceso de políticas, que estaba en germen en la obra de Laswell, sino porque con ello es posible “el esclarecimiento y reconocimiento de intereses” y la propia asunción de valores socialmente dominantes (Torgerson, 1992: 224 y 227).

De cualquier manera, no debemos perder de vista que en el caso traído a comentario la participación “pública” o “ciudadana” sigue atrapada en el formato impuesto por los expertos y los políticos, porque éstos, al desarrollar “una aguda conciencia de su propia fragilidad y falibilidad”, quieren recuperar eficacia y efectividad. A los ciudadanos se les reconoce como portadores de intereses y valores, los cuales son un tipo de orientación de las políticas al llevarse a cabo investigaciones de campo. Pero, ¿es suficiente esta actitud “pospositivista”, como la llama el propio Torgerson, para desmistificar los vínculos entre el gobierno y la sociedad en el proceso de políticas?

### DE LA POLÍTICA PÚBLICA A LA ACCIÓN PÚBLICA

La distinción entre *política pública* y *acción pública* está en el centro de las

transformaciones de la relación gobierno-sociedad hoy en día. En las sociedades en donde se ha distendido tal relación, gracias al desempeño democrático de los ciudadanos y sus organizaciones, la política pública tiende a concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como intervención gubernamental que promueve la participación social (como era el caso tratado por Torgerson).

Esta distinción ha sido sugerida por Jean-Claude Thoenig en un trabajo publicado originalmente en francés, en 1996. Pero en 1989, él e Yves Meny, en su libro *Las políticas públicas*, habían lanzado ya una propuesta de construcción distinta de la noción de política pública, alejada del estatocentrismo o de la visión estrecha y jurídicista de la autoridad pública. De acuerdo con la tradición anglosajona, racionalista y pragmática, la política pública no sería otra cosa que “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico [concreto]”, el cual se acompaña con ciertas preferencias valorativas del decisor, se respalda en la determinación de ciertos montos de recursos y logra imponerse como un acto público a los “administrados” (Meny y Thoenig, 1992: 90 y 91). De modo que muchas definiciones “incluyen una visión de la política pública como la acción por parte del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos” (Méndez M., 1993: 116).

La anterior es una concepción *top down* (“desde arriba”) de las políticas públicas, y ella connota un origen es-

trictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos. Se privilegia ahí el trabajo de los expertos y los decisores. La política pública parece nacer del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; parece emerger del proceso de racionalidad legal-burocrática para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente. Se constituye, pues, en una variable independiente de cualquier determinación contextual, y se le identifica fundamentalmente con la decisión pública. Esta noción estatista ha sido duramente cuestionada en diversos trabajos publicados recientemente, a pesar de que en los trabajos pioneros de Laswell está contenido el presupuesto de una colaboración “público-civil”.

En la perspectiva pluralista, sin embargo, la política pública se origina literalmente en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. Una representación clásica de esta trayectoria la ofrece David Easton a través de su modelo de insumo-producto con el que explica el funcionamiento del sistema político, a pesar de su retroalimentación (Easton, 1996). Esta es también una concepción unilateral de la política pública, pues está planteada como variable completamente dependiente del contexto: su nacimiento “recuerda un proceso de ascenso a partir de demandas aisladas” (Meny y Thoenig, 1992: 110). El gobierno parece actuar neutralmente ante las presiones de los grupos

sociales en un juego de suma positiva, y se limita a procesar las demandas y a recibir apoyos como consecuencia de las políticas derivadas. Es un círculo vicioso, aunque visto “desde abajo” (visión *bottom up*).

Ambas perspectivas son equívocas, como bien han señalado Meny y Thoenig, y lo son no sólo porque representan trayectorias unilaterales y unilineales, sino porque además suponen un lugar único de nacimiento de las políticas públicas: la autoridad gubernamental o los grupos sociales. Esa es una “ilusión natalista”. Sin embargo, también son posibles otros escenarios, según estos mismos autores: una política ya existente que tiene dificultades para ser llevada a cabo, o que se ha atorado en alguna de las ramas, abre la posibilidad de ser reemplazada por otra política (cf. esta percepción típica en Charles Lindblom); una política que se interrumpe puede ser rediseñada o sustituida, una política que se separa de los objetivos originalmente trazados y tiende a diluirse puede provocar el diseño de otras, etcétera.

Si la política pública es situada en dos escenarios genéticos (el gobierno o la sociedad), es porque ella tiene una existencia ubicua, pero no existe la certeza de un lugar privilegiado: justamente se encuentra ahí una paradoja consistente en la determinación de los equilibrios entre el gobierno y la sociedad en el ámbito de la publicidad. El concepto de política pública es uno de esos conceptos ambiguos o definidos



## ¿A qué llamamos políticas públicas?

de manera imprecisa, que no puede quedar reducido a un solo escenario. No obstante, hoy en día hay consenso en torno a su localización en un espacio eminentemente público, que ni es privado (particular y cerrado) ni gubernamental (legal-burocrático).

La transición de las concepciones tradicionales de la política pública a concepciones compatibles con la multirracionalidad de la realidad social y con el hecho de que el conflicto —y no la cooperación— de intereses es la estrategia dominante socialmente requiere, por lo tanto, de una cierta ruptura epistemológica. La consideración de la política pública como *acción pública* o el paso de la noción de política pública a la de *acción pública* constituye tal ruptura. Ese es el aporte de Thoenig, que no puede ser pasado por alto por dos razones:

- En primer lugar, las correas de transmisión entre el gobierno y la sociedad se han instalado con muchas mediaciones en el marco de las olas democráticas contemporáneas, y son bidireccionales y complejas; en coherencia con ello, Jean-Claude Thoenig, junto con Yves Meny, ha sugerido trabajar con el concepto de “sistema de acción”, siguiendo en parte la contribución de Michel Crozier y Erhard Friedberg, en *El actor y el sistema*, en torno a la interacción (o combinación) entre la estrategia del actor social y la contin-

gencia sistémica (cf. Crozier y Friedberg, 1990). Si se trata de una recuperación parcial —aunque significativa— de la concepción descentralizada del poder y la política que connota el análisis de Crozier y Friedberg, es porque la noción de “actor social” tiende a ocultar la perspectiva de los movimientos sociales y la dominación de clase (Meny y Thoenig, 1992: 75).

- En segundo lugar, la noción de *lo público* se constituye en un escenario relevante y alternativo a la estrategia de adelgazamiento gubernamental, así como al hecho mismo de que el sistema político funciona regularmente como un filtro que facilita la “selectividad estructural” de los múltiples intereses y de las opciones mismas de políticas.

Trataremos ahora estas dos cuestiones con el afán de arribar al señalamiento de los parámetros básicos de una concepción más amplia de la política pública.

### *El sistema de acción y lo público*

En este trabajo la noción de *sistema de acción* presupone la de *sistema político*. Sin profundizar al respecto, baste decir que, en ese sentido, aquella designa una forma específica de *organización* del conflicto de intereses y de *mediación*

entre ellos para encontrar algún punto de *equilibrio inestable*. Debemos señalar dos cosas al respecto: en primer lugar, no sólo están presentes ahí los intereses de actores (y movimientos) sociales diversos, sino también los de los grupos constitutivos de los poderes de gobierno; en segundo lugar, la “acción” no está desarticulada, pero tampoco supone el avasallamiento de las estructuras sistémicas para su articulación.

Si la noción restringida de política pública designa una acción específica o incluso una no-acción orientada a un problema público (Lukes, 1985: 19-27), con una tendencia a ser desplegada de arriba hacia abajo o bien inversamente, la noción ampliada designa una forma tridimensional de la acción. En principio, sostenemos que la política pública es un *sistema de acción pública* que está constituido por tres elementos (cf. Meny y Thoenig, 1992: 103-104):

- Un reparto o una distribución diversificada y variable de actores gubernamentales y no gubernamentales, no obstante que en muchos casos empíricos la autoridad gubernamental aparezca como un actor específico y central. Los actores son más o menos activos, según les sea requerido, y el reparto puede cambiar de una política a otra. Esta variación del reparto de actores es lo que suele llamarse también, en los estudios neomarxistas, una

distribución de la correlación de fuerzas.

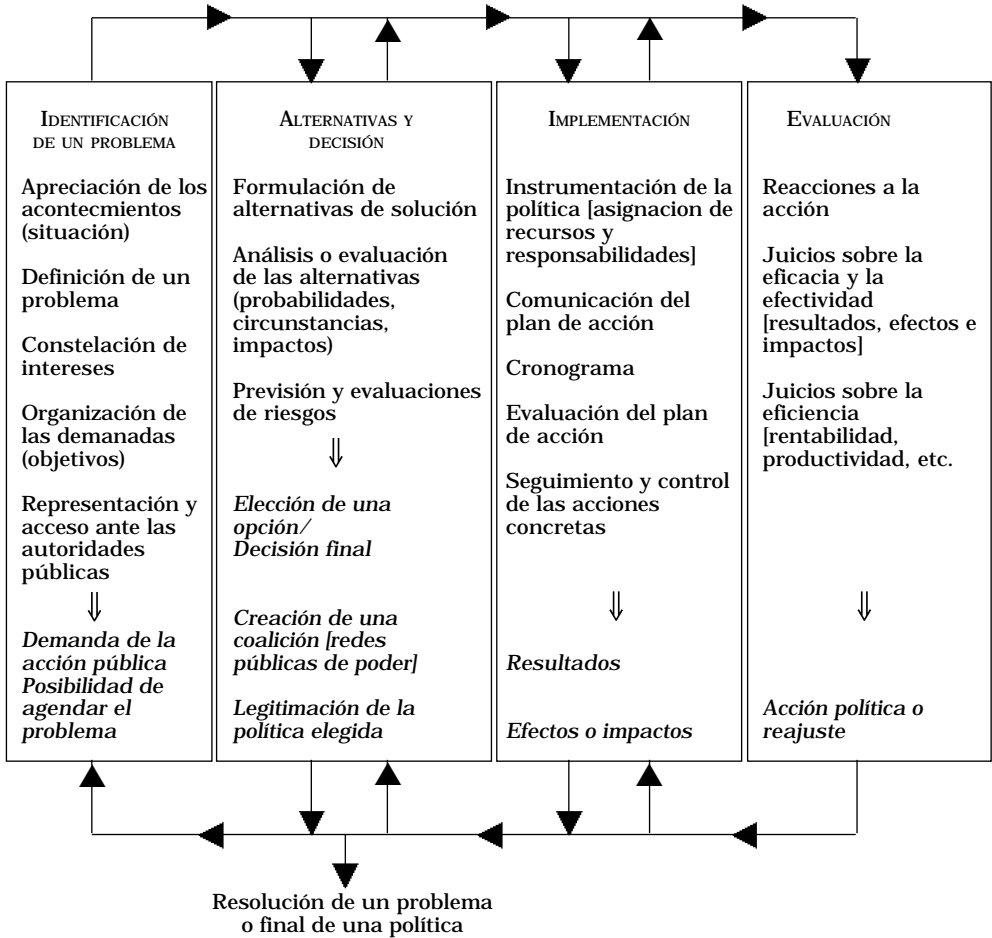
- Una red de acciones visibles y no visibles (de acciones y no-acciones), que pueden ser registradas textualmente o, al contrario, simbólicamente.
- La orientación de la acción hacia la provocación de cambios sociales, pero no necesariamente de innovaciones. Los cambios, paradójicamente, pueden llevar una alta carga conservadora.

Esta primera imagen de la acción pública muestra sólo el lado protagónico, activo (su “contenido” o “sustancia”, según Meny y Thoenig). Una segunda imagen nos muestra el proceso mediante el cual ocurren las acciones y asumen su papel los actores. Muchos estudios de política pública remiten frecuentemente al ordenamiento de las acciones y del reparto de actores según ciertos episodios (etapas o momentos) (Véase el diagrama en página siguiente).

Aunque esa segunda imagen pueda parecer en algunos casos una secuencia prefijada y unilineal de las cosas, Meny y Thoenig se han encargado de adaptar el encadenamiento de episodios del proceso conforme a los mismos supuestos señalados anteriormente con respecto a los diversos escenarios de nacimiento de una política pública: a) aunque formalmente existe un punto de partida del proceso (los problemas públicos), la acción pública puede ser susceptible de un rediseño o de una franca inte-

## ¿A qué llamamos políticas públicas?

DIAGRAMA 1  
El proceso de políticas públicas



Fuente: Adaptado de Meny y Thoenig, 1992: 106, con aportaciones tomadas de Díaz de Santos ediciones, 1995: 255-260, y Aguilar Idáñez y Ander-Egg, 1994: 44.

rupción; y b) la acción pública puede terminar o no terminar.

El primer supuesto implica que la sucesión de episodios del proceso es sólo indicativa y tiene una utilidad más bien analítica. El señalamiento de las posibilidades de interrupción o de retorno en cada episodio plantea ya una

concepción distinta del proceso: difícilmente éste transcurre linealmente, mediante una sucesión ininterrumpida de episodios, a pesar de la racionalidad que se le imprima, pero nunca en el extremo imposible de la exhaustividad.

El proceso, más bien, es a la vez un ciclo que admite altibajos y un recicla-

miento de relativos fracasos o fallas, tal como lo ilustran las flechas de avance y retroceso en el diagrama 1. Por lo tanto, la lógica que se impone al conjunto del proceso no se impone necesariamente a cada episodio. Por lo demás, esto significa que la superposición de lógicas corresponde a la diversa y cambiante distribución de circunstancias y actores a lo largo del proceso de políticas.

El segundo supuesto implica que, según sea la política específica y concreta, cada episodio puede desarrollarse entonces con una doble lógica, lo cual enuncia la posibilidad adicional de contradicciones y francas rupturas del proceso. Simplemente, una política no tiene garantizada su continuación o terminación, pero es posible que las fallas, interrupciones o fracturas de una política sirvan al nacimiento de otra (como en parte está presupuesto en el modelo de racionalidad incremental de Charles Lindblom). En otras palabras: una política puede no terminar, pero es probable que tampoco el problema público o, en su caso, la falla de la política por la que nació.

Una tercera imagen, distinta del reparto de los actores y del acomodo epistémico de los actos y medios, muestra las condiciones contextuales reales en las que los elementos de las otras imágenes existen y son concretos. No queremos decir que el contexto determina la existencia de los otros elementos o a la inversa; eso depende de la teoría asumida o desarrollada en torno a la relación acción-contexto, así como de

la preferencia de identificación del lugar de procedencia de la acción: gobierno o sociedad, expertos o actores sociales, centralizada o descentralizada, etcétera. (Al respecto, véase un excelente análisis en torno a dos tradiciones de investigación, la europea y la angloamericana, en Moya, 1998: 85-142).

Hasta el momento hemos descrito sólo series de elementos necesarios a la *acción pública*, y eso nos permite decir, en suma, que ésta es un sistema de acción pública que tiende a imponerse en un sector de la sociedad, que está ordenado mediante un ciclo de operaciones diferenciadas, y existe en un contexto específico y concreto que condensa orientaciones valorativas.

Desde luego, en esta definición ampliada de la política pública están presentes otros elementos señalados por Meny y Thoenig. Pero es importante destacar dos cosas: (a) una definición ampliada como la que se ofrece no puede pasar por alto el hecho de que unas y otras políticas *no existen aisladamente*; “de ahí la necesidad de no aislar artificialmente el campo del análisis del contexto más general de la acción [pública]” (Meny y Thoenig, 1992: 95); y (b) una recomendación analítica de este tipo nos permite recuperar la idea de Mark Evans en torno a la configuración de “redes de políticas públicas”, mediante las cuales, a su vez, es posible visualizar los componentes reales del proceso y del sistema de acción, al contrario de las mistificaciones creadas por las nociones de la “caja negra” de David

Easton y del “triángulo de hierro” cuestionada por Hugh Heclo, quien alternativamente propone estudiar la existencia de “redes de asuntos” en torno al poder ejecutivo, así como su alcance limitativo hacia dentro y hacia fuera (Evans, 1998: 229; y Heclo, 1993: 257-284).

Sin entrar a una revisión de la noción heurística de “redes de políticas públicas”, que parece tener su antecedente en la de “redes de asuntos”, podemos decir que la noción ampliada de política pública aquí ofrecida es compatible suficientemente con aquélla, particularmente con la idea de que las políticas públicas se conforman y se desarrollan en “un mundo social más amplio” y “siempre están en proceso de constitución”: “no son entidades fijas ni determinadas” y condensan, como hemos visto, relaciones de poder, coaliciones, procesos de intercambio, influencias contextuales, múltiples reglas del juego, interdependencia de metas y valores, etcétera. A la vez, son susceptibles de reproducir contradicciones, incongruencias y rupturas características de la vida social (cf. Evans, 1998: 256; además, en torno a la parte final de esta idea, que parece reconocer cierta aportación marxista, cf. Poulantzas, 1979).

El carácter *público* de la acción orientada a problemas sociales (que por ello mismo son reconocidos como problemas públicos) comienza a ser aclarado: hay una multiplicidad de actores (algunos más relevantes o significativos que otros, según sea el juego de intereses y su aparición en la escena) y de institu-

ciones gubernamentales y no gubernamentales; la participación es evidente, pero variable en los mismos o en distintos episodios; los intereses y las metas se hacen cada vez más visibles, según la eficacia de los sistemas de información y las exigencias normativas de participación; distintos sectores de la colectividad están atentos a lo que ocurre, cuando no interesados en participar de manera directa o indirecta; de manera ocasional o cíclica cambian los flujos y la intensidad de la participación, etcétera.

Parafraseando a Nora Rabotnikof en torno a la multiplicidad de sentidos de lo público, susceptible a los cambios históricos pero compatible con los requisitos básicos de la democracia tanto representativa como directa, podemos decir que la política pública en sentido ampliado es producto de una compleja red de intereses y metas que conciernen a una forma específica de constitución de una colectividad, que se hacen regularmente visibles y que se mantienen abiertos a opiniones y objeciones de diversa índole (Rabotnikof, 1997: 15-21 y ss.). Sin embargo, una compleja red de intereses y metas de tal naturaleza no puede ser organizada en el vacío y tampoco la instancia organizadora es repelente a esos intereses y metas. Esta es una cuestión relacionada con el tipo de teoría de Estado que tratemos de asumir; aquí no haremos explícitamente este intento, pero es necesario dar por sentado, al menos, que: a) no hay una instancia organizadora neutra

y tampoco una interacción equiprobable entre los múltiples actores; b) no existe una relación instrumental entre el gobierno y los grupos o las clases sociales; y c) la burocracia ejerce una función activa en la organización de intereses, pero no se constituye como un monolito y tampoco mantiene resistencia y opacidad a las contradicciones que ocurren “fuera”.

La pertinencia de estas aclaraciones nos lleva a admitir, en adelante, la existencia de *múltiples públicos*, cada uno de los cuales intenta —frente a una autoridad pública susceptible de ser presa de incoherencias y contradicciones— defender y en su caso hacer dominante un formato específico de colectividad, de bien común, de bienestar colectivo, de interés general o de interés público. Tal como habían anticipado Rittel y Webber, en 1975, el crecimiento complejo de la población y la aparición de diversas preferencias valorativas hacen “anacrónica” “la concepción unitaria del ‘interés público’ indiviso” (Rittel y Webber, 1993: 184). Y, ciertamente, como dicen Andrew Arato y Jean L. Cohen, “sólo una concepción unitaria y monista del espacio público implicaría forzosamente la exclusión”, y en realidad “siempre hubo una multiplicidad de públicos en la sociedad civil moderna” (Arato y Cohen, 1999: 42; además, Olvera Rivera, 1999: 72 a 74). De la misma manera, entonces, la multiplicidad de públicos supone la existencia de múltiples vías de constitución del interés público, el cual, a su vez, se

dispersaría como un arcoiris en medio de la multiplicidad de gotas de agua o de cristales de hielo: los intereses públicos estarían constituidos en conexión con el color de los asuntos públicos.

#### LOS PÚBLICOS Y EL INTERÉS PÚBLICO EN ESCENA

Es bien conocida la tesis de Marx acerca de que la burguesía, en sus tiempos revolucionarios, hizo presentar sus intereses de clase como los intereses de toda la sociedad, formando así un nuevo tipo de interés general (supuestamente también unitario e indivisible). De la misma manera, se trató de hacer extensiva esta tesis a los intentos revolucionarios del proletariado. Esta cuestión, que hoy en día parece irrelevante o constreñida a un ámbito puramente ideológico, es también tratada por algunos teóricos de la elección racional para explicar la formación de la acción colectiva. La discusión sobre la formación de un *interés público* compatible con la lógica de la *política pública*, puede ser tratada, según la plantea Juan José García de la Cruz Herrero, en torno al proceso complejo de formación del interés público: “¿por qué y cómo un solo individuo puede defender un interés colectivo al defender su interés particular?”. De la misma manera, se puede plantear: ¿cómo logra la autoridad pública constituir el interés público ante dos macroescenarios posibles de despliegue de los individuos, las organizaciones y los movimientos sociales?

*¿A qué llamamos políticas públicas?*



Ilustración: Juan C. Castagnino

Esta última forma de plantear la cuestión nos permite hacer una doble e importante precisión: *el interés público no está preestablecido y tampoco se constituye unitariamente*, sino que tiene que pasar por el tamiz de la autoridad pública o de la legitimación social. Vale enfatizar aquí dos cosas: a) la autoridad pública, en última instancia, es el escenario de reconocimiento de intereses, pero no agota las posibilidades de formación de la acción colectiva; y b) el interés público es susceptible de ser legitimado de distinta manera según el entramado de los distintos públicos, por lo que su propio despliegue tiende a ser ubicuo. De manera más simple: los públicos entienden (y legitiman) de distinta manera el interés público; éste no está preestablecido ni se impone homogénea o unitariamente.

La transición del interés individual al interés público implica, por un lado, el reconocimiento de un cambio cualitativo de los intereses de un sector de la población, y por otro, la formación de múltiples espacios públicos en donde hay una “representación abierta” del interés colectivo. Este tipo de representación es un “modelo de articulación de intereses” que resulta de la posibilidad de que “un solo ciudadano [o un grupo o una organización] expresa el interés de todo el colectivo de afectados en algún foro democrático, llegando a convocar el debate público de este interés”, lo cual puede hacer por medio de vías democráticas (García de la Cruz Herrero, 1995: 39 y 40).

La discusión en torno a la transición o articulación de intereses ha sido desarrollada durante mucho tiempo, sobre todo desde la filosofía de Hegel y la perspectiva histórica y dialéctica de Marx hasta las teorías económicas de la elección racional. La discusión sigue siendo pertinente a la luz de la constitución real de *espacios públicos*, de una *pluralidad de públicos* y de una gran variedad de *acciones públicas*.

Ni siquiera podemos referirnos a la producción de ese tipo de entidades en términos singulares e invariantes. Ello ya es un signo de que, como dice Nora Rabotnikof, lo público tiene diversos sentidos y una significación histórica; sin embargo, ahora podemos decir que lo público tampoco es exactamente una entidad única y singular, en cuyo seno puede flotar literalmente una constelación específica de intereses. Por lo tanto, entre *las autoridades públicas* y los ciudadanos existe un complejo circuito multipolar de espacios y de actores públicos que se pueden diferenciar real y analíticamente. La idea de un circuito de ese tipo implica una concepción de la *ubicuidad* de esos espacios y actores, del mismo modo que toda política tiende a adquirir la misma característica: a fluctuar, a variar, a resituarse, a ser relevados, a pasar a un lugar secundario, a ser eclipsados, etcétera.

El circuito multipolar que presenta García de la Cruz Herrero para explicar la formación de los intereses públicos, admite en consecuencia diversas trayectorias entre los ciudadanos y los



## ¿A qué llamamos políticas públicas?

distintos “puntos de decisión [pública]”: trayectorias que pueden cruzar “zonas de insensibilidad”, zonas de “conexión” o de “desconexión” colectiva o individual, de predominio escalonado, de influencias, etcétera. Así, mediante esas trayectorias, las distancias entre lo privado y lo público se reducen drásticamente, puesto que un interés particular tiene siempre alguna posibilidad de fluir por el circuito y de imponerse en algún grado en los distintos puntos de decisión de las autoridades públicas. Este escenario “híbrido” de la privacidad-pública “es consecuencia de la superación de una falsa paradoja basada en la duplicidad de los sistemas democráticos, la división ideológica entre lo privado y lo público”, pero produce también, entre los actores a los cuales se les facilita alguna trayectoria (por ejemplo, por medio de los medios de comunicación), cierta “ilusión de poder público” (García de la Cruz Herrero, 1995: 57 y 64-65; además, véase detenidamente los cinco esquemas mostrados por este autor, que son representaciones gráficas de lo que aquí llamamos *circuito multipolar*).

Lo dicho en esta sección nos lleva a concluir que no existe *un* espacio público, ni *un* interés público, sino *muchos* espacios públicos y *muchos* intereses públicos, cuyo encadenamiento produce un circuito multipolar complejo, siempre orientado en torno a puntos varios de decisión situados en el escenario de las autoridades públicas. Así, en un flujo variable y entrecruzado de arriba-

abajo y de abajo-arriba, las políticas públicas apuntan a intereses, demandas o requerimientos que: 1) logran alcanzar en algún momento un estatuto público (el momento de su inclusión en agenda), y 2) han sido decantados tanto en el proceso de conexiones y desconexiones que caracteriza al conflicto del cual proceden, como en su inscripción concreta en la agenda pública.

Conforme a la descripción que hace García de la Cruz Herrero, podemos establecer que: a) tal estatuto es anunciado según las trayectorias de intereses se hacen ascendentes, superan las distintas zonas del circuito; y b) es reconocido plenamente en tanto alcanza de manera efectiva los puntos de decisión pública.

Nuevamente encontramos en esta serie de descripciones la idea de que el sistema político, como sistema de mediaciones y selectividad estructural entre lo gubernamental y lo no gubernamental, no existe como algo aparte o alternativo a lo público. Por el contrario, ambas instancias se entrecruzan, tiene una existencia transpuesta, pero sus efectos no se confunden. “La defensa de intereses ante las autoridades públicas”, como en parte titula García de la Cruz Herrero a su trabajo, supone necesariamente un flujo de intereses a través de un dispositivo de filtros (tensiones, desplazamientos, ocultamiento, desconexiones) en los trayectos intermedios, de manera que el estatuto público de los intereses es reconocido plenamente precisamente cuando se logra superar esos filtros.

Desde un punto de vista neomarxista puede decirse al respecto que, de esa manera, ciertos intereses se hacen dominantes o incluso hegemónicos: tienden a imponerse sobre los demás, pero su relativo éxito dependería de la construcción de liderazgos y de un ordenamiento del conjunto de intereses en el largo plazo, bajo una lógica de satisfacción de intereses básicos o relevantes de los actores no hegemónicos y de un sacrificio de ciertos intereses de corto plazo del actor hegemónico (cf. Poulantzas, 1979; y Jessop, 1984). Haría falta, desde luego, vincular con mejores argumentos las imágenes descriptivas que presenta García de la Cruz Herrero con este tipo de apreciaciones neomarxistas, pero al menos debe quedar en claro que en esa defensa de intereses, en primer lugar, no hay un vacío en el cual se produzca algo así como el “efecto Casimir” en la física, entre dos objetos polarizados: una tácita atracción o bien una tácita repulsión, según los objetos sean planos o esféricos, respectivamente; y en segundo lugar, no hay tampoco un espacio público preestablecido, sino diversos espacios públicos construidos socialmente por las mismas conexiones y ascensos de intereses. Como bien sostiene Olvera Rivera: “con el concepto de esfera pública no se designa un espacio cuyo potencial democrático está teóricamente predefinido; [por el contrario] se trata de un conjunto de diferentes espacios cuya naturaleza real es muy variada”. Esto rompe con cualquier idea de interacción

simple y singular (a la medida de los intereses en juego) entre las autoridades públicas y los ciudadanos, de la misma manera que con una idea estática y unilineal de lo público para una época determinada de la historia.

Lo dicho anteriormente nos lleva a agregar que los ciudadanos, individual o colectivamente, no registran los mismos patrones de participación en la constitución y defensa de los intereses públicos, como a veces se persigue idealmente. En realidad hay un proceso segmentado, diferenciado y variable de participación. En muchos estudios se insiste, por ejemplo, en lo que sería una gran variedad de nichos de participación: una comunidad, un barrio, una colonia, una organización, un grupo, una comisión, un consejo, un comité) (Cedemun, 1997; Aguilar Rodríguez, 1997); de formas y tipos de participación; y de cambios de elección de las formas, los tipos y los nichos de participación. Un actor puede así, frecuentemente, fluctuar de un nicho a otro, como de una forma a otra y de un tipo a otro, porque además los propios intereses particulares (de grupo o individuales) no son unitarios ni establecidos de una vez para siempre. Esta cuestión ha suscitado incluso importantes controversias en torno al cambio o al conflicto de preferencias sociales en el seno de amplios sectores de la población, justamente porque los individuos o los grupos tienen dos o más intereses opuestos en una misma situación (cf. Maguire, 1984: 135-147).

## ¿A qué llamamos políticas públicas?

Pero eso no es precisamente lo relevante; al fin y al cabo una sociedad consolidada democráticamente puede proveer de múltiples opciones de participación. El hecho es que, en una sociedad en la que la libertad de los modernos dispone de espacios temporales notablemente reducidos en comparación con los de la libertad de los antiguos, y en la que los nichos y las formas de participación no son ya reserva exclusiva de unos cuantos, sino oportunidades mediadas por el tipo de condiciones de vida de las personas, de los grupos o de las clases, los patrones de participación son variados y variables, además de que el interés individual de participación obedece a preferencias, metas y deseos específicos en un momento concreto, y no en todos los momentos.

Ello nos lleva a preguntar, por cierto, con Willian N. Nelson, en qué medida es deseable la democracia participativa si, a pesar de la abstracta igualdad de derechos ciudadanos, no hay una igualdad en “categoría” e “interés”. Teóricamente puede suponerse que la democracia participativa (directa o activa) es más atractiva que la democracia basada en la representación de intereses, porque desarrolla un alto sentido de la cooperación y fuertes lazos comunitarios. Aunque en la forma o en sí misma la democracia participativa es deseable, en el marco de una sociedad multipolarizada, heterogénea y fragmentada por intereses diversos, ella se hace, si no impracticable, al menos difícil de extenderse.

Si la noción genérica de lo público supone la conformación de una voluntad colectiva que se impone de manera abierta y accesible, su concreción en una diversidad de públicos supone un interés diferenciado por la participación, aun si no se trata de una democracia directa. Detrás de los públicos diversos se encuentran las categorías diversas de ciudadanos marcados por intereses diferenciados y orientados más al conflicto que a la cooperación. Siendo esto así, lo público no ha podido eliminar los filtros del sistema político, aunque tiende efectivamente a saturarlos de vez en cuando con crecientes demandas condensadas; pero por otra parte, los públicos están siempre dispuestos a modificar sus propios intereses o sus preferencias sociales precisamente cuando hallan un sistema político con mecanismos de filtración bastante rígidos o angostos.

Esa es una paradoja de la democracia contemporánea que a su vez estigmatiza a las políticas públicas: si éstas se configuran justamente en los espacios de intermediación, a pesar de un relativo creciente acceso de los ciudadanos y sus organizaciones, el gobierno mantiene controlada la mayor parte de los *puntos de decisión*. Aun en el caso de que la autoridad pública no sea ya precisamente un conjunto de reglas e instituciones gubernamentales, sino un organismo descentralizado orientado a administrar y garantizar también una serie de bienes o servicios públicos a ciertos sectores de la sociedad (Meny y Thoenig, 1992; 91 y 92), ella define ge-

neralmente puntos de decisión que no pueden ser objetos de asalto o de controversia, sin que ello ponga en duda su legitimidad, y eso ya representa el reconocimiento de que lo público no puede desplegarse homogéneamente en el marco de un sistema dominante de democracia representativa. Simplemente, la democracia participativa (directa) no puede ser “estirada” en el denso tejido de la democracia representativa, con ciertos casos excepcionales.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

La noción estrecha, limitada, unilineal de políticas públicas debe formar ya parte del pasado. Pero el argumento de rechazo de cualquier tipo de políticas *top down* no debe llevarnos a caer en la trampa liberal de que, entonces, es mejor un “Estado mínimo” o la competencia social mercantilizada. Nuestra idea de “Estado”, implícita en las secciones anteriores, consiste en una trama de instituciones, reglas, actores e intereses que se definen en un ordenamiento entrecruzado, multipolarizado y mediado: lo gubernamental y lo no gubernamental, lo individual y lo colectivo, las minorías y las mayorías, los administradores y los administrados, las grandes organizaciones y las pequeñas organizaciones, etcétera.

El Estado ya no se percibe preponderantemente como gobierno, pero tampoco la sociedad (civil) es una sociedad desembarazada de autoridad pública.

Tanto una concepción estatocentralista como una pluralista social de las políticas dejan de ser plausibles, y no por el deseo de una nueva concepción, sino precisamente porque la realidad está paradójicamente ordenada por procesos de accesibilidad como de intermediación, por circuitos de flujo abierto de los intereses como por circuitos discrecionales de selectividad, negociación, influencia y compromisos.

Algunas “políticas públicas” transcurren todavía en procesos dominados por instancias gubernamentales, a pesar del debilitamiento del estatocentrismo por estrategias de descentralización administrativa. Otras parecen marcar nuevas trayectorias eminentemente no gubernamentales, pero no están todavía colocadas en posiciones dominantes. En consecuencia, las políticas apenas comienzan a adquirir un estatuto público, diferenciado y variable, justamente porque su conformación y desarrollo recorren una vasta y compleja red de espacios públicos, de zonas de conexión y desconexión en las constelaciones de intereses, de flujos abiertos de intereses y filtros de selectividad estructural que, en sentido estricto, pueden facilitar su procesamiento, de la misma manera que lo pueden interrumpir o abortar.

Las políticas públicas, por lo tanto, son construcciones sociales concretas, que están orientadas a problemas que definen públicos concretos en situaciones concretas, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de trayectorias

## ¿A qué llamamos políticas públicas?

del conflicto o de la cooperación entre variados actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en la estructura de las autoridades públicas, pero en donde estas mismas aplican mecanismos de selectividad estructural que apuntan a garantizar mínimos de cooperación y de estabilidad social, así como la propia supervivencia de tales estructuras. En palabras de Jacques Lagroye, las políticas públicas son un tipo de acciones que se conciben “como resultado de una interacción en la cual participan múltiples agentes [gubernamentales y no gubernamentales], los que intervienen en función de sus propios intereses y con arreglo a sus concepciones de la vida social” (Lagroye, 1994: 453; agregado nuestro entre corchetes).

### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Idáñez, María José y Ezequiel Ander-Egg  
1994 *Evaluación de servicios y programas sociales*, Lumen (colección política, servicios y trabajo social), Argentina, 175 pp.
- Aguilar Rodríguez, David  
1997 “La participación ciudadana en el ámbito municipal”, en *Revista del IAPEM*, núm. 34, IAPEM, México, abril-junio, pp. 15-45.
- Alcántara Sáez, Manuel  
1995 *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 259 pp.
- Almond, Gabriel  
1992 “El retorno al Estado”, en *Sociológica*, núm. 19, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, pp. 241-269.
- Arato, Andrew y Jean L. Cohen  
1999 “Esfera pública y sociedad civil”, en *Metapolítica*, núm. 9, vol. 3, CEPCOM, México, pp. 37-55.
- Arendt, Hannah  
1993 “La esfera pública y privada”, en Hannah Arendt, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, pp. 37-95.
- Ascher, William  
1992 “La evolución de las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 181-195.
- Bachrach, P. y M.S. Baratz  
1970 *Power and poverty. Theory and practice*, Oxford University Press, Nueva York.
- Bobbio, Norberto  
1989 *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 243 pp.
- Buendía Vázquez, Alejandro  
1997 “Políticas públicas: enfoques y perspectivas”, en *Revista del IAPEM*, núm. 35, IAPEM, México, abril-junio, pp. 13-38.
- Cedemun  
1997 “La participación social”, Guía técnica 25, en *Guías Técnicas de capacitación municipal*, Cedemun, México, pp. 353-364.
- Collins, Randall  
1996 *Cuatro tradiciones sociológicas*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 332 pp.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg  
1990 *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México, 392 pp.
- De Cabo de la Vega, Antonio  
1997 *Lo público como supuesto constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 286 pp.

- DeLeon, Peter  
 1993 "Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes", en *Foro Internacional*, vol. xxxiii, núm. 33, El Colegio de México, México, pp. 88-110.
- Díaz de Santos ediciones  
 1995 *Toma de decisiones eficaces*, Guías de Gestión de la Pequeña Empresa, ediciones Díaz de Santos, Madrid, 260 pp.
- Dror, Yehezkel  
 1990 *Enfrentando el futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 347 pp.  
 1992 "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 119-147.  
 1994 *La capacidad de gobernar*, Fondo de Cultura Económica, México, 446 pp.
- Easton, David  
 1996 *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 187 pp.
- Evans, Mark  
 1998 "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", en *Gestión y política pública* núm. 2, vol. vii, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, segundo semestre, pp. 229-266.
- Foucault, Michel  
 1976 *Vigilar y castigar*, Siglo xxi editores, México.  
 1983 *La voluntad de saber*, Siglo xxi editores, México.
- García de la Cruz Herrero, Juan José  
 1995 "La defensa de intereses ante las autoridades públicas. ¿Acción colectiva o acción individual?", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 69, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, enero-marzo, pp. 39-68.
- Guerra Rodríguez, Carlos  
 1996 "La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias", en aa.vv., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Instituto Mora/Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Plaza y Valdés, México, pp. 75-110.
- Hecló Hugh  
 1993 "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa (antología de política pública núm. 3), México, pp. 257-284.
- Hirsch, Joachim  
 1977 "Observaciones teóricas sobre el Estado burgués y sus crisis", en aa.vv., *El marxismo y la crisis del Estado*, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, pp. 117-146.
- Jessop, Bob  
 1984 "Estrategias de acumulación, formas de Estado y proyectos hegemónicos", en *Estudios Políticos*, núm. 1, vol. 3, Nueva Época, Universidad Nacional Autónoma de México, México, marzo de 1984, pp. 58-75.
- Lagroye, Jacques  
 1994 *Sociología política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 499 pp.
- Landau, Martin  
 1992 "El ámbito propio del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa México, pp. 275-280.
- Lukes, Steven  
 1985 *El poder. Un enfoque radical*, Siglo xxi editores, Madrid, 85 pp.
- Laswell, Harold D.  
 1992a "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 79-103.

## ¿A qué llamamos políticas públicas?

- 1992b "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 105-117.
- Maguire, John M.  
1984 *Marx y su teoría de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 271 pp.
- Majone, Giandomenico  
1994 "Décisions publiques et délibération", en *Revue Française de Science Politique*, núm. 4, París, pp. 579-598.
- Méndez M, José Luis  
1993 "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en *Foro Internacional*, vol. xxxiii, núm. 33, El Colegio de México, México, pp. 11-144.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig  
1992 *Las políticas públicas*, Ariel (colección Ariel Ciencia Política), Barcelona, 270 pp.
- Moya, Eugenio  
1998 *Crítica de la razón tecnocientífica*, Biblioteca Nueva, Madrid, 283 pp.
- Navarro Reyna, Ricardo  
1995 "Notas para la comprensión conceptual y metodológica de las políticas públicas", mimeo.
- Nelson, William N.  
1986 *La justificación de la democracia*, Ariel (colección Ariel Derecho), Barcelona, 220 pp.
- Olvera Rivera, Alberto J.  
1999 "Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico", en *Metapolítica*, núm. 9, vol. 3, CEPCOM, México, pp. 69-78.
- Portantiero, Juan Carlos  
1983 "Sociedad civil, Estado y sistema político", en Juan Enrique Vega (coord.), *Teoría y política de América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 191-203.
- Poulantzas, Nicos  
1977 "Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado", en Nicos Poulantzas et al., *El marxismo y la crisis del Estado*, Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla, México, pp. 23-65.
- 1979 *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI de España editores, 326 pp.
- Rabotnikof, Nora  
1997 *El espacio público y la democracia moderna*, Instituto Federal Electoral (colección ensayos núm. 1), México, 82 pp.
- Rittel, Horst W. J. y Melvin M. Webber  
1993 "Dilemas de una teoría general de planeación", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa (antología de política pública núm. 3), México, pp. 161-187.
- Rivera Sánchez, José Abel  
1998 "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas", en *Política y Gobierno*, núm. 2, vol. v, Centro de Investigaciones y Docencia, México, segundo semestre de 1998, pp. 531-569.
- Sartori, Giovanni  
1995 *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, tercera reimpresión, 336 pp.
- Shively, W. Phillips  
1997 *Introducción a las ciencias políticas*, McGraw-Hill, México, quinta edición, 409 pp.
- Subirats, Joan  
1986 *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración pública*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 184 pp.
- Thoenig, Jean-Claude  
1997 "Política pública y acción pública", en *Gestión y política pública*, núm. 1, vol. vi, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, primer semestre, pp. 19-37.

Miguel González Madrid

Torgerson, Douglas

- 1992 "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 197- 237.

Villar Calvo, Alberto J.

- 1998 *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del*

*centralismo y la subordinación. Caso de estudio: Estado de México*, Universidad Autónoma del Estado de México/ Plaza y Valdés, México, 173 pp.

Zipper, Ricardo Israel y María Eugenia Morales Contreras

- 1995 *Ciencia Política*, Editorial Universitaria/Universidad de Chile, Chile, 269 pp.