

El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina

César Nicandro Cruz*

Mariángela Petrizo**

Abstract:

This paper explores the recent literature in public policy, (given special attention to current alternative methodological developments and the criticism generated around the concept, methodologies and the endeavors of disciplinary consolidation), to make a map of the evolution of this study field. A final section of this paper argues the necessary consolidation of a systematic research agenda in public policy for Latin American countries, implicated in processes of democratic consolidation.

Este trabajo tiene por objetivo hacer un breve repaso por la literatura reciente en la disciplina de los estudios en políticas públicas, prestando especial atención a los desarrollos metodológicos alternativos y críticas generadas en torno al concepto, metodología y esfuerzo de consolidación disciplinaria, con el fin de hacer un mapa que nos permita conocer la evolución de este campo de estudios.

Para ello, es necesario dar orden al conglomerado de aportaciones generadas a su sombra. Se agruparán temáticamente los aportes antes citados en torno a cinco ejes: el nacimiento y desarrollo inicial de la disciplina; las limitaciones de la heurística dominante, (es decir, el *policy process approach*); los límites del análisis de políticas y la racionalidad instrumental; los nuevos enfoques metodológicos y los nuevos referentes; y finalmente, los desafíos actuales de la disciplina de cara al nuevo siglo. Un apartado recapitulador pretenderá argumentar la necesidad de establecer una agenda sistemática de investigación metodológica de las políticas públicas para los países latinoamericanos, implicados actualmente, casi todos ellos, en procesos de consolidación democrática.

Nacimiento y desarrollo de las ciencias de políticas: un repaso

El estudio de las políticas públicas (*public policy sciences-studies*) puede entenderse como un campo multidisciplinario de investigación cuyo objeto es el estudio de problemas públicos que enfrentan las sociedades contemporáneas, la generación de alternativas de acción para su atención, y el estudio de causas y consecuencias de la acción pública producto de la ejecución de políticas. Usando la ya clásica distinción laswelliana, Dunn señala que el análisis de políticas públicas "...es una actividad intelectual y práctica orientada a la creación, evaluación crítica y la comunicación de conocimiento *de y en* el proceso de elaboración de políticas (1994:29).

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor adjunto meritorio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de esa universidad. Estudiante del programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Colaborador del Departamento de Investigación de ese Instituto.

** Politólogo por la Universidad de Los Andes de Venezuela. Doctorando del programa en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Colaborador del Departamento de Investigación de ese Instituto.

El nacimiento y desarrollo de este campo de estudio es relativamente reciente, si se considera como una actividad orientada a la generación de conocimiento objetivo y sistemático aplicable a la acción público-gubernamental, en contraposición con los estudios de consejos de príncipes.¹ H. Lasswell señaló en su trabajo seminal *The Policy Orientation* que “...(la orientación hacia las políticas)... tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso”(1951:80). El *programa de investigación en políticas públicas* propuesto por Lasswell nace como resultado de la necesidad de aplicar el conocimiento en la consolidación de las democracias y para garantizar la dignidad humana, en otras palabras, la explotación y aplicación de la ciencia al servicio de los regímenes democráticos.

G. Doron, al referirse al proyecto de Lasswell, señala que “las ciencias de políticas son multidisciplinarias en su enfoque, contextuales y orientadas al problema en su naturaleza, y normativas en su perspectiva. No está restringida a un marco teórico-conceptual, método de investigación o campo de conocimiento en su intención de solucionar problemas” (Doron, 1992:303, véase también Aguilar, 1996a:48 y Torgerson, 1985).

Estas características “congénitas” de la disciplina permitieron e incentivaron la generación de dos paradigmas dominantes, responsables, en mayor o menor grado de los principales problemas a los cuales se ha enfrentado esta disciplina en su desarrollo y consolidación, y que al mismo tiempo han servido como fuentes básicas para su reorientación de cara al nuevo siglo. Muchos autores sostienen que el estadio ideal multidisciplinario de las ciencias de políticas todavía no se ha dado, y el hecho de que el estudio de las políticas públicas sea realizado utilizando muchos marcos teórico-conceptuales ha permitido la realización de aportaciones divergentes, incluso antagónicas lejos de complementarias,² llegando a entenderse erróneamente (Smith and May, 1980). El carácter contextual y de orientación al problema se basa en el hecho de que el estudio de problemas públicos en concreto necesariamente está condicionado por variables económicas, políticas, sociales y culturales que caracterizan a los sistemas políticos donde las políticas públicas son generadas, donde cada problema público es resultado de una configuración única y cambiante de factores endógenos y de contexto. Finalmente, la perspectiva normativa de este campo tiene su fundamento en el potencial y necesario uso del conocimiento para la toma de decisiones y en la elección de alternativas de acción pública. Es decir, donde el conocimiento no solo es valorado como tal, sino como una herramienta para la modificación de la realidad social a través de la prescripción.

¹ Resulta relevante precisar que, pese a que esta disciplina tiene un origen relativamente reciente, algunos autores argumentan (Dunn, 1994:33-43, Guerrero, 1997, 257 y ss.) que muchas de sus bases filosófico-políticas fundacionales pueden ser encontradas en autores de la antigüedad, de la edad media y del siglo XIX, donde en un sentido amplio y a través de la historia, el objetivo del análisis de políticas ha sido proveer a los hacedores de políticas la información para elaborar juicios razonados y para la búsqueda de soluciones a los problemas prácticos. deLeon señala que las ciencias de políticas “...pueden concebirse con una larga historia (si son entendidas en términos de consejos a los gobernantes), y con un corto pasado, si son definidas como un enfoque sistemático e institucionalizado para mejorar la *governance*” (deLeon, 1994a:77).

² véase racionalistas vs. incrementalistas, enfoques implementación *top-down* y *bottom-up*, el uso de los diversos “modelos organizacionales” para nombrar los más representativos.

En un esfuerzo importante orientado a la racionalización y sistematización del conocimiento, el crecimiento inicial de la disciplina fue guiado fundamentalmente por las aportaciones hechas por la economía y la investigación de operaciones. Martínez comenta que las contribuciones de la política pública como disciplina "...se mantuvieron latentes hasta finales de los sesenta y principios de los setenta. En un principio dos materias se presentaron con carácter paradigmático: la investigación de operaciones y la economía. En el extremo, académicos como Quade y Majone llegaron a proponer que el análisis de sistemas y el análisis de políticas tenían que ser considerados como sinónimos" (Quade y Majone, 1980:5, citado en Martínez, 1997:7). Los fundamentos del análisis de políticas fueron los postulados por el análisis racional, el análisis costo-beneficio y costo-efectividad, bajo un enfoque positivista, con una fuerte orientación sobre la base de la función analítica entre medios y fines.

El reconocimiento de la ciencia de políticas como una disciplina académica fue lento, y a principios de la década de los sesenta comenzó a adquirir un status propio. (Doron, 1992:304-305). Debido a que mucho del interés inicial en el estudio de las políticas fue comenzado y seguido por politólogos, estos se convirtieron progresivamente en los principales contribuyentes al desarrollo del campo, llegando a ser considerada desde los años setenta por muchos académicos e instituciones educativas como una subdisciplina de la ciencia política. (Doron, 1992:306).

Después de ya casi cincuenta años de su origen, puede decirse que como campo de estudios ha alcanzado niveles de desarrollo con fundamento en dos grandes paradigmas dominantes (y hasta dicotómicos), a saber: el de la maximización de servicios y el de la intermediación entre grupos de interés (Reich, 1997, en Aguilar, 1997:53), llamados por Aguilar *hiperracional* e *hiperpolitizado*. El primero, hace énfasis en el carácter instrumental y prescriptivo del análisis, constituye el abordaje racional y técnico al estudio de problemas públicos y alternativas. En su dimensión descriptiva, se orienta básicamente al estudio del comportamiento de los actores y organizaciones mediante el uso de instrumentos de análisis racional. En su dimensión prescriptiva, en un esfuerzo intelectual orientado fundamentalmente a la búsqueda de "óptimos" en las alternativas de acción público-gubernamental. Este paradigma es particularmente relevante cuando se estudia a la política pública como variable independiente.

Por su parte, el abordaje hiperpolitizado ha buscado, mediante teorías provenientes principalmente de la ciencia (sociología) política, tales como el marxismo, elitismo, estructuralismo, funcionalismo, pluralismo, neocorporativismo, institucionalismo, etc., entender y explicar la actividad gubernamental y de los grupos de la sociedad conformados y articulados gracias a la ejecución de políticas. En esta perspectiva, las políticas públicas se entienden predominantemente como variables dependientes, como resultado del acomodo y equilibrio de fuerzas que se configuran al interior del sistema político y de su régimen. El abordaje en esta perspectiva es retrospectivo más que prospectivo, y genera mayormente información *macronegativa*, es decir, se orienta a la explicación de causas y consecuencias de las políticas y analiza información para demostrar por qué ciertas políticas y programas *no funcionan*, sobre la base de teorías mayores de referencia (véase también Dunn, 1994:78).

Cuadro 1. *El análisis de políticas en perspectiva*

Paradigmas	Objetivo principal	“Cliente”	Estilo preponderante	Limitaciones temporales	Debilidades básicas
Investigación académica en ciencias sociales	Construcción teórica para la comprensión de la sociedad.	La “verdad” como es definida por las disciplinas; otros académicos.	Metodología rigurosa para construir y verificar hipótesis; frecuentemente retrospectivo.	Muy raras las limitaciones temporales externas.	Frecuentemente irrelevante para las necesidades informativas de los tomadores de decisiones.
Investigación en políticas	Predicción de los impactos de los cambios en “variables” que pueden ser alteradas por el gobierno.	Actores en la arena política; disciplinas relacionadas	Aplicaciones de metodologías formales en cuestiones relevantes de política pública: predicción de consecuencias.	Algunas veces presión por fechas límite, tal vez mitigada por la reincidencia de los asuntos	Dificultad en la aplicación de conclusiones en la acción gubernamental
Planeación clásica	Definición y logro de estados futuros de la sociedad	El “interés público” como es definido profesionalmente	Reglas establecidas y normas profesionales; especificación de fines y objetivos	Escasa presión al corto plazo, dado que se refiere a futuros de largo plazo	“vanas ilusiones” en los planes cuando el proceso político es ignorado
La “vieja” administración pública	Ejecución eficiente de programas establecidos por procesos políticos	El programa en cuestión	Gerencial y legal	Toma de decisiones rutinaria, ciclos presupuestarios	Exclusión de alternativas externas al programa
Periodismo	Enfocando la atención pública en problemas sociales	El público en general	Descriptivo	Debe cambiar mientras el asunto es de actualidad	Falta de profundidad analítica
Análisis de políticas	El análisis y la presentación de alternativas disponibles por los actores políticos para solucionar problemas públicos	Un tomador de decisiones específico (individual o colectivo)	Síntesis de investigaciones y teorías existentes para estimar las consecuencias de decisiones alternativas	La finalización del análisis usualmente concuerda con un punto concreto de decisión	Miopía producida por la orientación clientelar y las presiones temporales

Fuente: Weimer y Vining: (1991:4)

En lo que al enfoque metodológico respecta, y en concordancia con Portney (1995:2), podemos decir que desde su origen hasta gran parte de la década de los años ochenta, los estudios de política pública han sido realizados tomando como base tres grandes enfoques analíticos: el enfoque procesal, el enfoque de sistemas, y el enfoque de la prescripción. No obstante y como se verá adelante, el enfoque de mayor uso ha sido, por muchas razones, el de la perspectiva procesal.

Actualmente, el análisis de políticas públicas como actividad científica, profesional y académica tiene diversas orientaciones. En concordancia con Weimer y Vining (1991) pueden ser identificadas seis: investigación académica en ciencias sociales, investigación en políticas, planeación clásica, la “vieja” administración pública, periodismo, y del análisis de políticas (véase Cuadro 1). Los vacíos y deficiencias producto de la especialización en dichas orientaciones han sido elementos de peso en la generación de severas críticas (la mayor parte de corte postpositivista) en torno al fundamento científico del análisis de políticas como campo de estudios y como quehacer científico-profesional.

Otro elemento que debe tomarse en cuenta, es que en estos últimos años se han diversificado no solamente los mecanismos para el diseño y ejecución de políticas, sino también las formas en las cuales las organizaciones se constituyen, articulan y realizan sus funciones. De instrumentos e instancias formal y rígidamente constituidas para el diseño de políticas, se ha pasado a tomar en cuenta la opinión pública y la de los grupos beneficiarios-derechohabientes afectados. Se ha incluido (algunas veces como parte sustantiva en la ejecución de políticas) la participación activa de la sociedad y organizaciones ciudadanas, y se han generado mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) para garantizar la responsabilidad pública, modificando en torno a mecanismos democráticos de control y supervisión ampliada la concepción científico-racionalista del diseño, hechura y ejecución de políticas.

Junto con los procesos de reforma estatal orientados a la desregulación, privatización, saneamiento de finanzas públicas y liberación de mercados, mayormente ocurridos a causa del cambio del modelo económico impuesto por el ascenso del capitalismo de libre mercado como forma de organización económica característica de la globalización, no es casual que frente a la problemática expuesta los procesos de reforma estatal acaecidos en muchos países latinoamericanos hayan tendido a generar, incrementar y mejorar las capacidades de gestión de las administraciones públicas³, así como al mejoramiento e incremento de canales democráticos de participación en la decisión y ejecución de políticas, con miras a su institucionalización. Todo ello sin dejar de lado el importante papel que han tenido los procesos de reformas políticas y político-electorales cuyo origen en principio se debe no solo a garantizar la continuidad y estabilidad de las democracias, sino también a la generación de mayores niveles de legitimidad institucional del conjunto de elementos que integran los sistemas políticos de la región.

En el ámbito organizativo, mecanismos tales como la subcontratación, el *outsourcing*, la descentralización no solo operativa sino también a nivel decisional, y formas organizativas conocidas como *quangos*, entidades paragubernamentales, etc., dan cuenta

³ Al respecto, puede leerse sobre modernización administrativa, descentralización, profesionalización del servicio público, instauración de servicios profesionales de carrera.

de que tanto las formas de organización monolítica de antaño no solo han sido cuestionadas como instrumentos eficientes para el logro de los metas estatales y de gobierno, sino también han permitido la generación de nuevas formas de organización y gestión de lo público, desdibujando con ello lo convencionalmente entendido como organizaciones “públicas” y organizaciones “privadas”.⁴ La globalización económica, las reformas estatales, la modernización administrativa, el estado “hueco” o “vacío”, dan cuenta de este fenómeno. Las consecuencias evidentes de este cambio radican en la aparente difuminación de lo convencionalmente entendido como “lo público”, y en el urgente replanteamiento por parte de los círculos académicos de lo que puede comprenderse por público.

Todos los elementos arriba indicados, han potenciado la generación de nuevos retos a los estudios de política pública, en lo relativo a sus referentes teóricos, al uso y aplicabilidad de las metodologías y técnicas analíticas, y sobre todo, a su relevancia práctica como instrumento para mejorar la acción gubernamental en los regímenes democráticos.

La heurística predominante: el enfoque procesal

Metodológicamente, la aplicación de la heurística⁵ del proceso de las políticas (el llamado *policy-making process approach*) ha coincidido fuertemente con los paradigmas hiperracional e hiperpolítico generados con la evolución de esta disciplina. La bondad del enfoque procesal se manifiesta en que ha permitido el uso del instrumental analítico generado a la luz de ambos paradigmas. Aunado a lo anterior, el mayor desarrollo empírico de los estudios de política pública ha sido realizado ya sea en análisis de casos sobre políticas específicas, en áreas de asuntos y de acción gubernamental concretos, y/o en fases identificables del proceso, tanto para la descripción y explicación como para la prescripción.

Estos factores han influido en forma determinante en el hecho de que los estudios de política pública no se hayan alejado de la perspectiva procesal, entendida como la “heurística correcta”, el abordaje analítico por excelencia y la “sabiduría convencional” que ha dominado durante décadas el estudio de las ciencias de políticas (deLeon, 1997:5-9).

El estudio procesal de las políticas públicas, se caracteriza por entender su desarrollo a través de una serie de pasos propuestos originalmente por Lasswell (1956), y que posteriores autores han replanteado (Jones, 1977; Anderson, 1975; Brewer y deLeon, 1983, Nagel, 1984). Nos referimos también al llamado “ciclo de políticas” (May y Wildavsky, 1978).

⁴ Al respecto, véase el revelador trabajo de Bozeman (1997)

⁵ En el presente trabajo, utilizamos el término heurística (*heuristic*) tomando como base definitoria la semántica anglosajona. En un sentido genérico, la heurística se refiere al conjunto de técnicas y supuestos que fundamentan una forma particular de confrontación con un objeto de estudio en concreto. En un sentido específico, la heurística se caracteriza como una forma específica de aprendizaje, descubrimiento, y de solución de problemas a través del uso de métodos experimentales y de prueba-error. También se refiere a técnicas exploratorias de solución de problemas que utilizan mecanismos de autoaprendizaje (evaluación o retroalimentación) con el fin de mejorar el rendimiento.

Como es bien sabido, las etapas del enfoque procesal de las políticas son el establecimiento de la agenda de gobierno (*agenda-setting*), formulación o diseño de la política, adopción, implantación (*implementation*) y evaluación (*assesment*). A estas, se incluyó posteriormente los estudios de terminación de políticas, (*policy termination*), tal vez la etapa del proceso de las políticas menos estudiada y difundida en los círculos académicos, en la cual se pretende dar luz a la cuestión sobre si una política debiera o no seguir funcionando, ante el logro de los objetivos por los cuales fue diseñada, o ante disfunciones o redundancias presentadas en el sistema político en el cual se ha ejecutado la política. En mucho, los estudios de terminación tienen un contenido orientado a la evaluación de programas, y su utilidad analítica, que toma en cuenta los tipos de terminación de políticas y los problemas a los que se enfrenta, está mayormente conferida al ámbito prescriptivo, teniendo así grandes similitudes con la fase inicial de diseño (véase deLeon, 1978).

Bajo el enfoque procesal, la descomposición en fases pretende responder a preguntas distintas, de forma tal que en el establecimiento de la agenda, se pretende explicar por qué unos asuntos adquieren la categoría de problemas públicos, y cómo transitan de la agenda sistémica a la agenda gubernamental (Cobb y Elder, 1972; Anderson, 1975, Kingdon, 1984). Por su parte, en la etapa de formulación, se estudia la configuración de opciones de políticas sobre la base del análisis de estadios futuros y de objetivos. Pretende responder a la pregunta de qué es lo que puede y debe hacerse en función de valores preestablecidos. En la fase de adopción se estudia el proceso por el cual se organizan los componentes de la política a través de mecanismos de intervención pública y se insertan en la maquinaria público gubernamental para detonar la configuración social deseada. En la implementación, se estudian los problemas a los cuales se enfrenta la política, y las desviaciones que existen entre la intención y la acción, es decir, pretender conocer como se ha modificado la concepción inicial de la política en su ejecución (Pressman y Wildavsky, 1973; Rein y Ravonivitz, 1978; Bardach, 1979; Elmore, 1978). En la evaluación, se pretende determinar cuál es el valor de la política ejecutada, y si ha cumplido los objetivos por los cuales fue creada y ejecutada, en términos de criterios tales como eficacia, eficiencia, equidad, impacto, legitimidad, etc.

Cuadro 2. *Correspondencia de las etapas del proceso de las políticas con los procedimientos del análisis de políticas*

Etapas del proceso de las políticas	Procedimientos analíticos
Establecimiento de la agenda Formulación de la política Adopción Implementación Evaluación	Estructuración del problema Estudio de estadios futuros (<i>forecasting</i>) Recomendación de opciones Seguimiento Evaluación

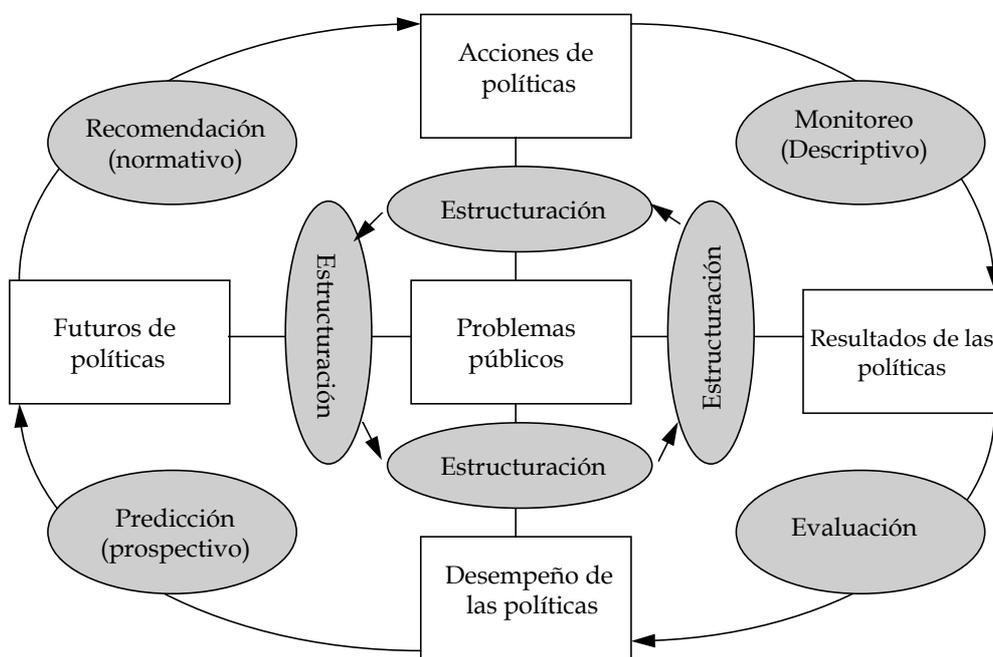
Fuente: Dunn, 1994: 17 (adaptado).

La estructuración de los procesos en etapas ha permitido en forma diferenciada y especializada estudiar el *proceso* por el cual el problema o asunto de interés adquiere el carácter de problema público, digno de atención gubernamental, así como el tránsito de la demanda en propuestas de acción público-gubernamental, en la ejecución de la

misma y en su evaluación. Junto con los aspectos positivos antes citados, una de sus bondades es que ha permitido el desarrollo especializado del estudio de cada una de las etapas, con desarrollos teóricos y metodológicos diferenciados. La noción de proceso como categoría de análisis se ha constituido en eje central para la comprensión del papel de las organizaciones públicas y los actores en la toma de decisiones, en la ejecución de las mismas y en su evaluación, de ahí la importancia y relevancia analítica de este enfoque.

Dunn señala que el análisis de políticas tiene cinco fases interdependientes que en su conjunto, conforman un ciclo complejo y no lineal de actividades intelectuales, que son: la estructuración del problema; el estudio de estadios futuros (*forecasting*); la recomendación de opciones de políticas; el “monitoreo” o seguimiento; y la evaluación, mismos que se fundamentan en cinco tipos de “información relevante” (*policy-relevant information*): información sobre el problema público, sobre los estadios futuros, sobre las acciones realizadas, sobre los impactos de la política y sobre su desempeño o rendimiento (*performance*) (Dunn, 1994:29). En esencia, y como este autor argumenta, existe una clara correspondencia entre fases del proceso y las fases del análisis de políticas, de forma tal que a cada fase del proceso de las políticas le corresponde un procedimiento analítico (véase Cuadro 2 y Fig. 1). Así como la descomposición en etapas es una distinción analítica, y en realidad es difícil determinar cuando comienza una y termina otra, y la supuesta linealidad del proceso, los procedimientos analíticos también se encuentran íntimamente vinculados, y son en la práctica interdependientes, autorreferentes y complementarios.

Fig 1. El análisis de políticas centrado en problema



Fuente: Dunn, 1994:15

En resumen, puede decirse que la perspectiva procesal, durante muchos años, ha servido de puente entre los paradigmas hiperracional e hiperpolitizado, entre política (*politics*) y racionalidad instrumental. El enfoque procesal ha permitido la confluencia de los enfoques analíticos y metodologías provenientes de ambos paradigmas en la investigación de políticas públicas.

Las voces críticas al enfoque procesal

Son varias y consistentes las críticas realizadas en torno al campo de las ciencias de políticas públicas, que van desde la propia definición del objeto de estudio (Regonini, 1991, Guerrero, 1992), hasta el papel y falibilidad de los instrumentos metodológicos y técnicas orientados tanto al estudio de los problemas públicos como a la generación de alternativas de acción colectiva.

Las críticas al enfoque procesal de las políticas públicas podrían clasificarse en dos categorías, la primera en cuanto al déficit de sus contenidos en atención al componente estatal-gubernamental de las políticas, y la segunda en cuanto a insuficiencias metodológicas. Estas críticas han dado luz sobre sus deficiencias, pero también han permitido enriquecer el debate sobre el estado de la disciplina, generando incluso perspectivas alternativas, señaladas más adelante.

Con respecto al papel del Estado, Thøenig argumenta que el enfoque analítico procesal de las políticas ha generado una percepción estatocéntrica en el estudio de problemas públicos, con lo cual se corre el riesgo de considerar a "...la autoridad pública como el único o principal actor de una sociedad que pueda etiquetar, y por ende, abordar los problemas colectivos, construir la categoría de lo que es público y lo que pertenece a lo privado." (Thøenig, 1997:26-27). Redefinir y relativizar la esfera pública, se convierte entonces en el requisito necesario para valorar la participación de la sociedad en la acción pública. Esfuerzos importantes han sido dados en este sentido, al buscar "repensar" lo público en función de sus "desplazamientos" hacia lo social, (Cunnill, 1997,29 y ss.), resultado de las crisis generadas en torno a la necesidad de democratización de muchos estados contemporáneos.

Con respecto al papel del gobierno y régimen político en el estudio de políticas públicas, Medellín señala que "sin referencia al problema del gobierno y del régimen político, resultan comprensibles las dificultades que encuentran los estudios de políticas públicas cuando se trata de precisar su objeto de estudio, de definir cuales son sus objetos observables, de especificar los elementos constitutivos de una política, de identificar y valorar los actores, escenarios y tramas que intervienen en la estructuración de una determinada política..." (1998:1). Las importantes aportaciones de Rose (1988), Hood (1986), Peters (1988a, 1988b, 1999) Linder y Peters (1989), Olsen (1988), entre otros, dan cuenta de la importancia del gobierno como objeto de estudio central en la comprensión de la realidad política, y con ello, de los estudios de políticas públicas. Sin duda, la centralidad del gobierno y el régimen político como variables determinantes de las políticas públicas exige la adecuación, mejora y generación de modelos y metodologías propias a contextos socioeconómicos, políticos y culturales donde el objetivo no se centra preponderantemente en la eficacia y eficiencia de la acción pública y de gobierno, sino también en la generación y reforzamiento de las instituciones, en la legitimidad de las políticas públicas, en suma, en la consolidación de sistemas políticos donde la democracia, en un sentido más amplio que en su ámbito formal y procedural, no está consolidada.

Adicionalmente, el enfoque de *governance* ha permitido incorporar a los análisis las categorías de estructura, dando cuenta del papel que juegan las diversas estructuras gubernamentales y de *governance*, a fin de explicar factores importantes de la toma de

decisiones de gobierno y de políticas públicas relacionados con la dirección política y con estilos de gobierno distintos del tradicional jerárquico (Hult y Walcott, 1989; Peters, 1988, Mayntz, 1999).

Un segundo grupo crítico es el científico-académico, identificado en esencia gracias a las aportaciones de Jenkins-Smith y Sabatier (1994:175-203; véase también deLeon, 1997). Dicha crítica postula que la heurística del proceso de las políticas tiene serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza, argumentando que el modelo procesal: a) no puede ser considerado estrictamente como un modelo causal; b) no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas; c) padece de una imprecisión descriptiva; d) sufre de un enfoque legalista, de arriba abajo; y e) subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como una unidad de análisis. Como argumentan estos autores, el enfoque procesal no explica con claridad la fuerza o fuerzas que conducen el proceso de las políticas de una etapa a otra y que generan actividad dentro de cada etapa en específico. La literatura de las etapas no proporciona una idea clara sobre los actores principales o los factores causales que conducen el proceso y falla en la especificación de los vínculos entre dichas fases. Adicionalmente, la secuencia de fases, en la práctica, no ocurre en muchas ocasiones como el enfoque procesal defiende, donde las desviaciones son bastante frecuentes e incluso las fases pueden ocurrir al mismo tiempo. La heurística de las etapas se enfoca en una perspectiva de arriba abajo o legalista, donde lo importante son las intenciones de los legisladores y líderes políticos, y deviene en una tendencia a rechazar el papel fundamental que juegan muchas veces otros actores importantes, como por ejemplo, los funcionarios “de ventanilla” (*street-level bureaucrats*). Finalmente, la evolución de las políticas implica usualmente ciclos múltiples e interactivos iniciados por actores en los diferentes niveles de gobierno, donde varias formulaciones de problemas y soluciones son concebidas. (Jenkins-Smith y Sabatier, 1994:177-8). . En esencia, el resultado de esta crítica ha sido la generación del esquema de la “coalición promotora” abordado más adelante.

Análisis de políticas y racionalidad instrumental

En esencia, el positivismo y a la racionalidad instrumental se han convertido en la “trampa” de los estudios de políticas (Stone, 1988). El enfoque de política pública ejemplificó, al menos en los Estados Unidos, el eslabonamiento entre el “método científico” que podemos leer como el acercamiento positivista y pospositivista de observación empírica de “cosas” y “hechos” y el “proceso de toma de decisiones” en *policy*. (Lasswell, 1951, citado en Arellano, 1996:319).

Arellano señala que el enfoque racional de política pública debe aceptar su incapacidad para dirigir los comportamientos sociales exclusivamente por vías racionales y técnicas (1996:320). Dryzek, al describir el positivismo en términos de la racionalidad instrumental, señala que la racionalidad instrumental destruye aspecto congénitos, espontáneos, e igualitarios de la asociación humana; no es efectiva cuando se confronta con problemas sociales complejos; y hace al efectivo y apropiado análisis de políticas imposible. (Dryzek, 1990:5-6, citado en deLeon, 1994b:202)

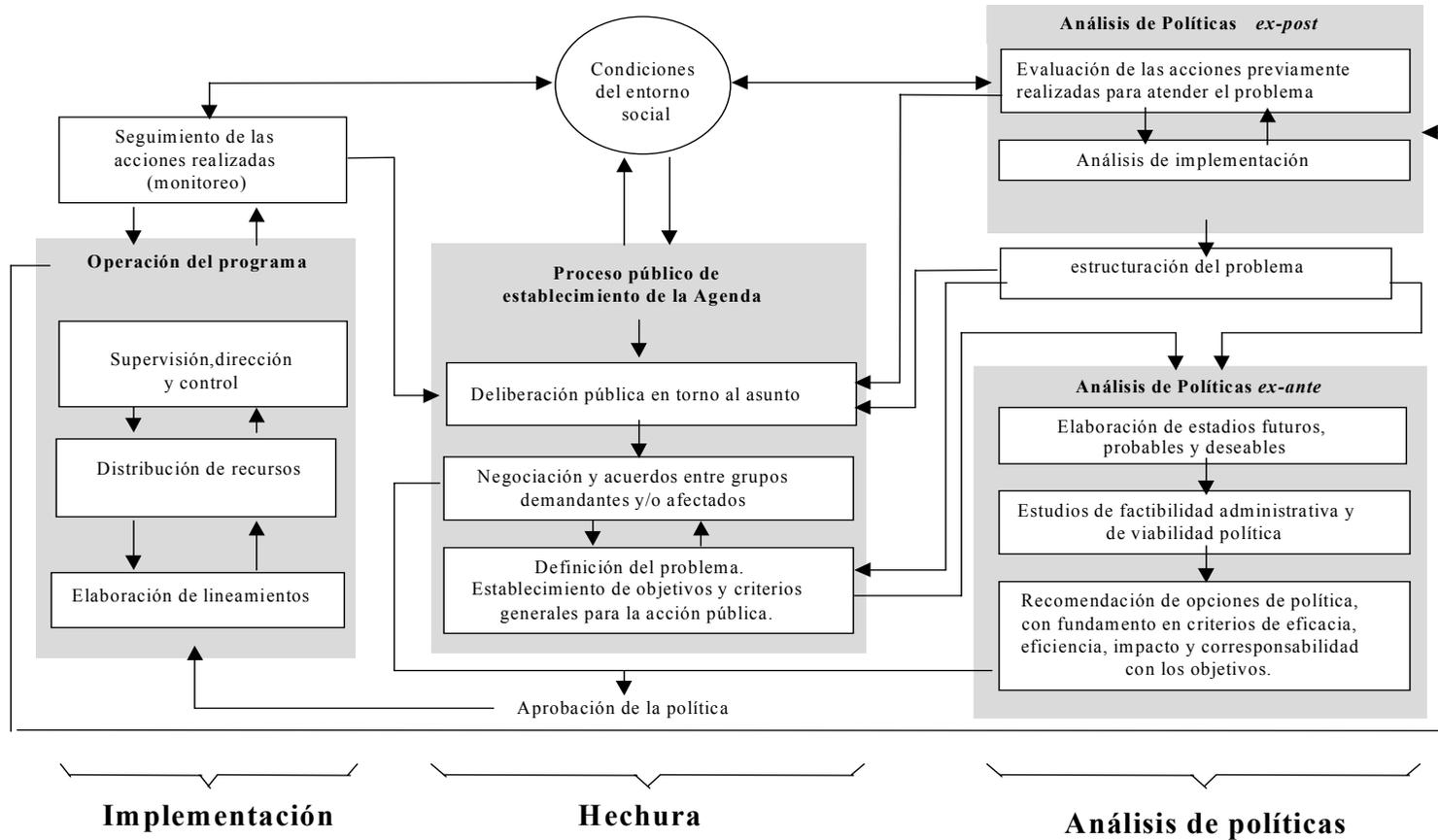
En concordancia con la propuesta postpositivista de Wildavsky, que identifica el análisis de políticas como un arte que permite la creación de problemas manejables por los decisores (1993:15-6), Arellano señala que la racionalidad instrumental es construida artificialmente, no existe como algo inherente a las cosas (1996:323). Frente

a la racionalidad presumida en el análisis, varios autores (Wildavsky, 1993; Majone, 1997; Stone, 1988; Ingram y Rathgeb, 1993) han vertido sus observaciones y propuestas enfatizando tanto la esencia artesanal de las políticas en su hechura, el papel de la participación ciudadana en la hechura e instrumentación de las políticas, como la argumentación y la persuasión en la defensa de las políticas mediante procesos abiertos de deliberación pública. Bardach es enfático al señalar que “[e]l análisis de políticas es más un arte que una ciencia. Se basa en intuición tanto como en método”(1998:13). El acercamiento de política pública, “...ha proporcionado respuestas relativamente adecuadas respecto a procesos simples que involucran movimiento de recursos materiales y financieros. Sin embargo, en asuntos más complejos, donde lo que se busca es cambiar el comportamiento de personas, grupos y organizaciones, este esquema racionalista ha tenido grandes problemas para responder de manera fiable a los sucesos públicos. (Wildavsky, 1993, citado en Arellano, 1996:319)

En estas críticas, el análisis de políticas convencional (prospectivo, racional-utilitario, orientado a fines), ha gravitado de ser considerado el principal y poderoso instrumento para la prescripción de políticas, a ser entendido como un esfuerzo intelectual que en la negociación política y en la deliberación pública pierde relevancia. “La complejidad del comportamiento social (...) es bastante más difícil de determinar de lo que el modelo de definición unilateral de problemas y soluciones (es decir, el tradicional modelo racional de decisiones) puede manejar” (Arellano, 1996:322). La línea principal de ataque ha sido hacia el positivismo y sus bases epistemológicas objetivistas relacionadas con la práctica del análisis de políticas.

No obstante, el papel del análisis de políticas en la configuración de la realidad pública no se agota en la recomendación de opciones. Shulock señala una paradoja fundamental en el campo: si el sentido común señala que el análisis de políticas es raramente usado por los tomadores de decisiones, ¿por qué se produce tanto análisis?. Al respecto, afirma que el fundamento racionalista del análisis de políticas tradicional inevitablemente limita nuestro entendimiento del análisis de políticas y su papel en el proceso de elaboración de las políticas. (1999:226) En realidad, el análisis de políticas tiene un peso (a veces determinante) en la negociación de dichas opciones, resaltando con ello su importancia política, ya que es un instrumento poderoso para la negociación y obtención de consensos a través de la argumentación y persuasión (Majone, 1997), donde la construcción de argumentos fundamentados en el análisis y en la presentación de evidencia empírica, amplía la capacidad no solo de conocimiento por parte de los diferentes actores sobre el problema o asunto público en cuestión, sino también en la capacidad de estos en influir en la toma de decisiones. Por ello, “... el análisis de políticas es más útil como herramienta para el proceso democrático que para los procesos de solución de problemas (Shulock, 1999:227).

Fig. 2 El papel del análisis en la hechura e implementación de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia. Modificación del modelo propuesto por Baker et. al (1975:28)

Por ello, el análisis de políticas sirve adicionalmente como un instrumento aprendizaje, acerca de la viabilidad de los instrumentos de política pública o de los diseños de implementación (May, 1992:331 y ss.).

En años recientes, los estudiosos identificados en la posición epistemológica-política conocida como postpositivismo han dado una nueva “disonancia” al discurso del análisis de políticas. En la perspectiva postpositivista, el analista de políticas es en el mejor de los casos proveedor de consejos no efectivos, y en el peor de los casos, “herramienta de la tiranía” (Lynn, 1999:412).

Los enfoques metodológico-analíticos alternativos

Schlager nos indica que “la investigación en comunidades de políticas, redes políticas⁶ y coaliciones promotoras representan el más reciente esfuerzo por los estudiosos de política pública de Norteamérica y Europa en la descripción y explicación de los procesos dinámicos y complejos de hechura de políticas en las sociedades modernas”(1995:244). Gran parte del esfuerzo de investigación empírica y de caso desde mediados de la década de los ochenta se ha centrado en estos tópicos, con el fin de generar marcos metodológicos y analíticos que permitan la comprensión del complejo entramado de relaciones que a nivel intra e interorganizativo configuran los actores en escenarios locales, nacionales e internacionales.

a) Enfoque de la coalición promotora

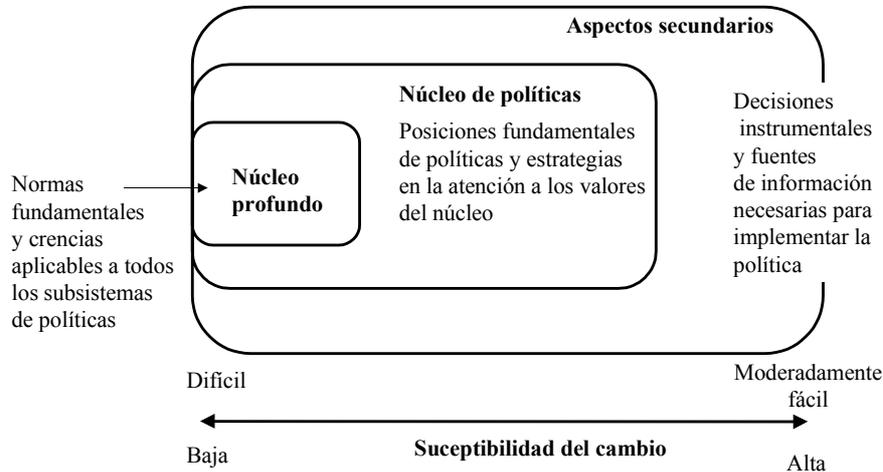
Con base en las críticas al enfoque procesal, Jenkins y Sabatier han generado un esquema metodológico alternativo para el estudio de las políticas públicas, el llamado esquema de la coalición promotora (*advocacy coalition framework*) (Jenkins-Smith y Sabatier; 1994:178, véase también Schlager, 1995).

“El esquema de la coalición promotora tiene al menos cuatro premisas. Primera, la comprensión del proceso de cambio de las políticas – y el papel del aprendizaje que conlleva – requiere una perspectiva temporal de una década o más. Segunda, la forma más útil para pensar en el cambio de las políticas en un lapso de tiempo es a través de la atención en los subsistemas de políticas (...) Tercera, los subsistemas deben incluir una dimensión intergubernamental, al menos para las políticas domésticas. Cuarta, las políticas y programas públicos pueden ser conceptualizados en la misma forma que los sistemas de creencias (*beliefs*)

⁶ En este trabajo traduciremos el concepto *policy networks* como “redes políticas”. La traducción de este término al idioma español presenta dificultades, debido a que si bien el marco y el contexto son las políticas públicas (*policies*), el tema central de los estudios en redes no son las políticas en sí, sino *los actores* en tanto que actores corporativos. Esta reflexión lleva a considerar que pueda ser más certera la traducción de término *policy networks* como “redes políticas”, ya que con esta no se produce la idea de que de lo que se hablará será de *políticas públicas relacionadas o entramadas*, sino de *redes de actores* que tienen como característica el ser de carácter político. Empero, esta traducción presenta también deficiencias, ya que enfatiza la naturaleza de corte político de las redes, tergiversando con ello su *carácter de orientación a las políticas de dichas redes*. En todo caso, el término aquí usado se refiere a la conformación de entramados o redes de actores en función de áreas de asuntos (*issue areas*) y de políticas públicas o en concreto, sean institucionales, formales o no formales, sean de carácter local, nacional o internacional.

systems), por ejemplo como conjuntos de prioridades valorativas y supuestos causales sobre cómo realizarlos” (Jenkins-Smith y Sabatier; 1994:178).

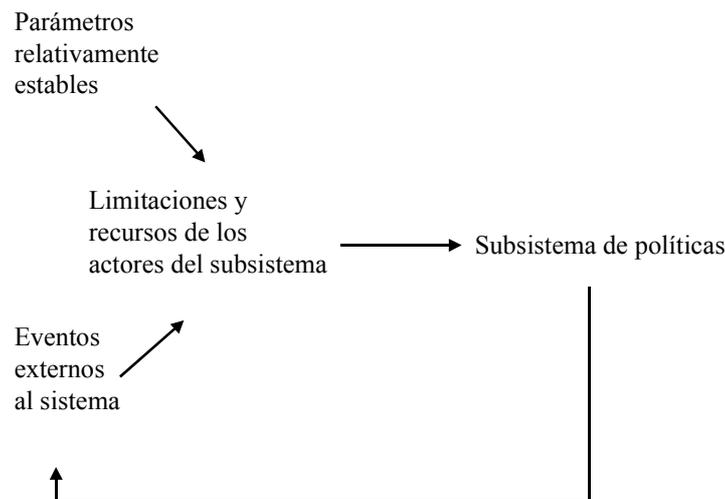
Fig. 3. *La estructura de creencias*



Fuente: adaptado de Sabatier, (1988 y 1991). Ref. en Parsons, 1995:197.

Sabatier sostiene que el cambio de las políticas debiera observarse a través de los conflictos de varias “coaliciones promotoras”, que se unen en función de un “sistema de creencias”, y constituidas por grupos de actores con diferentes interpretaciones de los problemas de políticas y sus soluciones (véase Peters, 1999:310:11).

Fig.4 *El modelo de la coalición promotora de Sabatier*



Fuente: adaptado de Sabatier, (1988 y 1991). Ref. en Parsons, 1995:195.

Subirats y Gomà señalan que el enfoque de la coalición promotora es un enfoque “...más contingente, más preocupado por explicar cambios en específicos sectores de políticas públicas, con una clara voluntad por reflejar la realidad intergubernamental en que cada vez más se mueve la elaboración e implementación de los programas (...) y donde se pone el énfasis en la fuerza de las ideas y los análisis en las percepciones, los cuadros de referencia o sistemas de creencias de los actores que interactúan” (1998:25).

b) Enfoque de redes y comunidades de políticas

Frente a las concepciones derivadas de la ciencia política sobre el papel de los actores en el proceso de las políticas, (principalmente de índole pluralista y corporativista) una bibliografía relativamente reciente ha sido generada enfocando su atención en la investigación en redes de asuntos y de políticas. Esta literatura, junto con la referida a las comunidades de políticas, se orienta al estudio y conceptualización de éstas como “agregaciones laxas de grupos que participan en un área de políticas y que tienen (en general) interacciones legítimas con el sector público”. (Peters, 1999:309). Para C. Hay, la existencia de redes lleva implícita la existencia de mecanismos de coordinación de la acción colectiva, y está determinada por agendas estratégicas comunes o complementarias entre los actores que las forman, lo que les conduce, por un lado a procesos de negociación y de formación de alianzas; y a estructuración de una agenda común a la *red* por el otro (Hay, 1998:45) El enfoque de redes pretende el estudio de complejos entramados de relaciones entre actores (sean institucionales, formales, no formales, privados, gubernamentales y del tercer sector; pero en cualquier caso siempre actores de carácter corporativo) que en un área de políticas determinada interactúa, con el fin de lograr sus objetivos, lo cual les exige participar y conformar redes en torno a las políticas. El intercambio es, por tanto, un elemento importante en el funcionamiento de las redes: los actores están en posesión de recursos políticos (información y poder por ejemplo), pero la fragmentación de los intereses, impone que no cuenten con los suficientes recursos como para conseguir sus objetivos de forma aislada, de allí que sea necesaria la conformación de redes con una agenda común a sus miembros, sustentadas por los intercambios de recursos políticos entre los actores.

Los estudios de redes políticas surgieron de la idea de H. Heclo sobre los *issue networks* (redes de asuntos). Heclo, partió de la noción de *iron triangles* (triángulos de hierro), que describían relaciones estrechas al interior de algunas áreas de políticas, entre las Oficinas del Ejecutivo, los comités del Congreso y las clientelas de los grupos de interés. La confrontación de esta noción, con el carácter pluralista de la sociedad norteamericana, le permitió estructurar los *issue networks* como redes en las que participaba una gran cantidad de actores, con distintos grados de compromiso con la red y de dependencia de ésta, en contraposición a los triángulos de hierro que conformaban *sub-gobiernos* al interior de cada área de política (Heclo, 1978). En un trabajo posterior, D. Marsh y R.A.W. Rhodes presentan una tipología de redes políticas, en la que se distingue entre comunidad política (*policy community*) y red de asuntos (*issue networks*), básicamente atendiendo a la cantidad de miembros, el tipo de interés, los recursos de la red, la integración de ésta y la distribución del poder a lo largo de ésta. Frente a las redes de asuntos, la *policy community* se muestra más exclusiva, con relaciones más estrechas y continuas entre sus miembros, y con el intercambio de recursos como principal forma de relación (Marsh y Rhodes, 1992). A juicio de Peters, esta orientación ha prestado servicios muy importantes a los estudios de política pública, dado que con ella “existe una capacidad mayor para describir las pautas de [las] interacciones (...)se aumenta más la información existente acerca de quién habla con

quién en el proceso de decidir acerca de la política (...) [La naturaleza empírica de la investigación en redes].. nos permite comparar la influencia grupal sobre las políticas como quizás no podríamos hacerlo con otros enfoques [y] no presupone la cooperación y acuerdo sobre las políticas, como lo implica la bibliografía corporativista (...), [donde] el conflicto es permitido y aún esperado” (1999:309-310).

Pese a sus logros, y siguiendo a C. Daugbjerg y D. Marsh, los estudios de redes políticas continúan en *deuda académica* en varios aspectos. En primer lugar, los análisis de redes políticas deben vincularse a un nivel superior de análisis, conformado por temas amplios relativos al Estado y al régimen político, y a un nivel inferior de análisis referido a decisiones de políticas públicas concretas. Hasta ahora, y debido a su falta de vinculación con estos dos contextos, los análisis de redes políticas han permanecido en un *nivel medio* de análisis. En segundo lugar, el estudio de redes políticas debe asumir como de naturaleza dialéctica la relación entre la red como estructura y las acciones de los agentes que ocupan posiciones en ella. En otras palabras, la red actúa y conforme lo hace se transforma (Daugbjerg y Marsh, 1998; Thielemann, 1998). Para C. Hay, existe un elemento que adicionar: el estudio del ciclo de vida de las redes políticas (Hay, 1998). Es crucial el estudio de los orígenes de las redes, de su metamorfosis a lo largo del tiempo, y de su extinción.

c) La metodología Q

Una de las respuestas pospositivistas al análisis de políticas públicas es un enfoque metodológico “Q”. Esta fue creada por Stephenson y nombrada así para diferenciarla de los métodos-R del análisis estadístico. Esta metodología brinda procedimientos para el estudio empírico de la subjetividad humana. Los pasos de la metodología Q son:

1. La creación de una clase-Q, la cual es un conjunto de declaraciones que son representativas del discurso en un tópico de interés para el investigador.
2. La administración de la clase-Q a una o más personas cuyas perspectivas en el tópico sean de interés para el investigador. Cada persona clasifica las declaraciones en una distribución cuasi-normal, asentando cada declaración en relación con todas las demás con base en las instrucciones dadas (por ejemplo, muy de acuerdo, muy en desacuerdo). La selección de personas para contestar las clases-Q son propuestas y designadas para incluir personas cuyas opiniones sean de interés práctico o teórico.
3. Correlación o clasificación exhaustiva de los factores de análisis de la matriz de correlación con el propósito de identificar conjuntos o grupos de participantes que clasifican sus declaraciones en forma similar; en el análisis de factores, los individuos clasificados son las variables y las declaraciones-Q son las observaciones.
4. Examen detenido de las clases promedio de mayor peso de los diferentes grupos de participantes (los factores en el análisis de factores) para identificar las actitudes que caracterizan cada uno de ellos y los que determinan diferencias entre ellos. (Durming, 1999:403-404)

En contraste con los métodos tradicionales de análisis estadístico, que correlacionan cualquier característica mensurable en una muestra de personas, en la metodología-Q las

personas son correlacionadas con una muestra de declaraciones que deben jerarquizar en un orden. Las correlaciones reflejan un grado de similitud en la forma en que las declaraciones han sido clasificadas y el análisis de factores de las correlaciones identifica grupos de individuos con “preferencias parecidas” (Durming; 1999:404). En resumen, esta metodología permite generar explicaciones en torno a las preferencias individuales en torno a una política en concreto, destacando el carácter subjetivo de dichas preferencias y su potencial aplicabilidad como instrumento para valorar el discurso sobre una política en específico.

Los derroteros actuales de la disciplina: El retorno a Lasswell, mejoramiento del instrumental analítico y postpositivismo

Son significativos los esfuerzos tendentes a un regreso al proyecto de ciencias de políticas propuesto por H. Lasswell. Al respecto, Torgerson señala que las críticas en torno a las ciencias de políticas, se han centrado en su orientación positivista y tecnocrática, ante lo cual ha sido necesario generar propuestas de abordaje centradas en una reestructuración pospositivista de la investigación social. Este autor argumenta que “...irónicamente, los críticos han considerado a las ciencias de políticas como el epítome del positivismo y la tecnocracia, dando escasa atención a la figura responsable del término -Harold. D. Lasswell” (Torgerson, 1985:241), el cual mediante su contribución trasciende claramente la orientación positivista y tecnocrática, anticipando, de hecho, las propuestas postpositivistas actuales.

En un esfuerzo por reorientar el proyecto lasswelliano inicial de las ciencias de políticas, deLeon propone la “democratización” de las ciencias de políticas públicas (1994c:5), generando para ello una metodología para la realización del análisis participativo de políticas (*participatory policy analysis*) (deLeon, 1994c:10; y ss.; 1994b:203 y ss.).

En esencia, esta metodología consiste en la inclusión de grupos demandantes–afectados en el proceso de diseño de políticas, así como en su implementación y evaluación, donde la idea es:

“...aumentar la participación ciudadana en la articulación y formulación de los programas de política pública. En lugar de hacer que muchos participen en las decisiones políticas reales (como ocurre en una democracia fuerte), requiere que los analistas (...) diseñen y practiquen activamente la forma de recolectar e incluir los puntos de vista personales de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas (...) traducir y agregar fielmente las preferencias individuales en las políticas públicas. Según March y Olsen (1990), la suposición subyacente es que las personas confiarán más en una política si se les consultó durante su proceso de desarrollo, aun si la política final no coincide con sus preferencias particulares (deLeon, 1994c:10).

A juicio de Dror, los esfuerzos de desarrollo teórico de las ciencias de políticas, deben orientarse al tránsito hacia una “tercera generación” de tipo de estudios de políticas, para alcanzar lo que denomina el nuevo paradigma, a saber: “los estudios avanzados de políticas públicas” (*advanced policy sciences*) (1997:1), resaltando entre otras más, la importancia de la “inteligencia práctica” y del profesionalismo. Las ciencias de políticas avanzadas, serían por tanto “el profesionalismo en la actividad artesanal de estado” (*statecraft professionalism*), basado en un conocimiento profundo y en la habilidad para el uso de dicho conocimiento, donde el profesionalista “... deberá estar familiarizado tanto

en el conocimiento científico como en el de origen práctico, y su especialidad ser la transformación de la ciencia y otras formas de conocimiento sistemático en acción, junto con la generación de conocimiento relevante sobre esta acción” (1997:24). Por ello, Dror sostiene que el objeto de estas nuevas ciencias de políticas, debe ser el de mejorar las decisiones de políticas de cara los tiempos del nuevo siglo, el cual se caracterizará por ser *hiperturbulento*. Ajustar las capacidades de gobierno a los requerimientos del siglo XXI, lleno de asuntos públicos *hipercomplejos*, será pues el reto de los estudios y de la actividad profesional de las políticas públicas (1997:1, cursivas nuestras).

En esta perspectiva, Doron señala que existen tendencias perceptibles que pueden ayudarnos a dibujar un futuro próximo para la disciplina, entre las cuales menciona una mayor colaboración entre grupos de científicos sociales y entre equipos y académicos de las humanidades y ciencias naturales; concentración en asuntos y problemas que traspasan las fronteras nacionales; y una mayor difusión del conocimiento relevante de políticas por medios impresos, y redes electrónicas y de informática. (1992:308)

En lo referente al mejoramiento del instrumental analítico, uno de los problemas a los que se enfrenta la disciplina es una necesaria revisión y renovación del instrumental de análisis, en función de la *colaboración entre perspectivas* orientadas a explicar el papel de las instituciones, los actores y las comunidades epistémicas, redes de políticas y grupos de trabajo que en los niveles intraorganizativo e interorganizacional se conforman, así como los factores organizativos y de contexto que en su conjunto, influyen el curso de la realidad política, de las políticas y de los ámbitos organizativos en donde confluyen (véase Subirats y Gomà, 1998).

Numerosos esfuerzos de investigación teórica se han orientado hacia la búsqueda de metodologías y bases teóricas alternativas. El postpositivismo como corriente ha sido particularmente fértil en estos últimos años. Al respecto, Lynn menciona que existen “tendencias” entre los investigadores de esta corriente: “Los estudiosos de las corrientes postpositivistas, reconocen una diversidad de perspectivas dentro del campo y quieren transformar el análisis de políticas incrementalmente, hacia un entrenamiento y práctica más cualitativo y participativo. Otros son más radicales en su concepción del campo como monolítico y reaccionario, exigen el desmantelamiento completo del análisis de políticas convencional y las instituciones elitistas y el lenguaje que los sustenta, reemplazándolos con democracia auténtica, discurso libre y ordinario entre ciudadanos informados y con más poder, y la modificación de análisis de políticas en una práctica comunicativa (Lynn, 1999:412).

Durning distingue tres escenarios posibles sobre el futuro del análisis de políticas en función de las “tensiones postpositivistas” actuales, e indica que el escenario más plausible (y que incluso está ya generándose) es aquel donde “[l]a práctica del análisis de políticas evolucionará hacia un nuevo paradigma. En este escenario, los cambios pequeños se acumularán en una dirección de una práctica (y las creencias sobre la misma) más congruente con las tendencias en la teoría. Estos cambios serán el resultado de procesos dialécticos que podrán influir tanto la práctica como la teoría. Conforme estos cambios en la práctica se acumulen, se alcanzará un punto en donde la práctica refleje la teoría postpositiva (en alguna variación desconocida), más que una positiva, y el cambio a un nuevo paradigma se completará” (1999:402).

Consolidación democrática y políticas públicas en Latinoamérica: hacia la consolidación de una agenda de investigación

Obviamente, las políticas públicas no se generan e implementan en todos los países de igual forma, o siquiera de manera equivalente. Ello es cierto no solo en función de características tan importantes como la situación económica, social y cultural de un país en un contexto histórico determinado, sino también en función de los elementos del entorno político. Esta obviedad no ha sido muchas veces considerada en la generación de estudios sobre políticas públicas en el contexto latinoamericano⁷, caracterizado actualmente, tal vez como ninguna época de su historia, como una región con relativa estabilidad democrática. Las *características distintivas de los regímenes políticos* son una variable de central importancia, ya que de ello depende tanto la conformación de reglas de juego, escritas o no, el acceso e implicación de grupos formales y no formales en la hechura e implementación de políticas y programas públicos, como también la conformación misma de estos grupos, sus lealtades, intereses y papeles en los procesos políticos y de políticas.

El trabajo de Hughes y Mijeski (1984), realizado antes de que ocurriesen fuertes e importantes procesos de reformas estatales en muchos países de la región, sigue gozando de actualidad a la hora de buscar dar respuesta a la importancia de las variables de mayor peso en la comprensión de las diferencias del proceso de las políticas en los países latinoamericanos. A partir de una tipología de regímenes políticos, (que distingue regímenes democráticos, militares y posrevolucionarios), los autores identifican las fortalezas y debilidades del enfoque de política pública “tradicional” en el estudio de la realidad latinoamericana, así como la importancia del régimen político como variable central para su comprensión y explicación (véase también Medellín, 1998). La comprensión e identificación de variables determinantes del régimen político son pautas de peso en la generación de explicaciones referidas al cómo y quién de las políticas públicas en el contexto latinoamericano.

Algunas de las características distintivas que identifican Hughes y Mijeski de la hechura e implementación de políticas, y que a nuestro juicio siguen vigentes en gran medida en los países de la región, son que:

- Existe un porcentaje significativo de población, básicamente gente pobre, que raramente se ve implicada (o es incitada a hacerlo) en la elaboración de demandas
- Existe la tendencia a basar la formulación de políticas en información limitada y distorsionada
- En muchos gobiernos, existe una consternante característica: su frecuente inhabilidad para llevar a cabo decisiones de políticas. Los ejecutivos y burócratas no han sido muy efectivos en la implementación de políticas. No obstante que muchos problemas de implementación no son únicos de América Latina, las causas del fracaso identificadas son que las agencias responsables de su ejecución usualmente poseen un número limitado de personal entrenado, que cuentan con inadecuados recursos financieros y de información, y que muchos países tienen una cultura

⁷ Al respecto, “[p]areciera que las políticas públicas ocurren independientemente de la existencia, la naturaleza o la tipología de los gobiernos y de los regímenes en que se producen. Inclusive cuando se trata de mejorar los resultados de la intervención pública o de obtener un conocimiento más realista y documentado sobre la formación de las decisiones públicas, los estudios parecen considerar que las políticas públicas son *autocontenidas*. Que se explican por sí mismas (Medellín, 1988:1).

“bifurcada” o dual, donde los valores y patrones de comportamiento de las clases medias altas, y de los pobres e inmigrantes urbanos son tan vastos que limitan la habilidad de los agentes gubernamentales en implementar políticas (1984:4-7)

- Los procesos de políticas reflejan Estados más politizados que institucionalizados (1984:49), debido, entre otras causas, a la tendencia a adoptar posturas autoritarias en la hechura de políticas (Geddes, 1994:191).

Por supuesto, estas características también pueden ser aplicadas a muchos de los países en vías de desarrollo de Asia y Africa. En palabras de Horowitz, “no hay duda de que (...) los esquemas sistémicos de hechura de políticas en los países en vías de desarrollo presentan diferencias marcadas de aquellos de los países industrializados. Tanto las instituciones, los participantes, los recursos disponibles para los participantes, el peso del poder estatal en la sociedad, y la capacidad del estado de hacer su voluntad varían significativamente” (1989:199). Este autor nos señala que los elementos fundacionales de las políticas públicas que difieren marcadamente de aquellos prevalecientes en las sociedades industriales avanzadas son los siguientes:

1. La legitimidad de muchos regímenes está en cuestión
2. Las preocupaciones de políticas no compatibilizan con aquellas que predominan en occidente
3. Las estructuras estatales, no importando su debilidad, continúan siendo relativamente poderosas *vis-à-vis* sus sociedades
4. La capacidad de los estados de hacer y efectuar las políticas es, en importantes aspectos, más imperfecta que la de sus contrapartes en occidente
5. Los participantes en el proceso de políticas son menos en países en desarrollo que en los de occidente
6. Los canales de participación no están bien establecidos y claramente prescritos como en los países de occidente
7. La información en la hechura de políticas es más escasa
8. Los modelos y enfoques del exterior, por tanto, son comúnmente aplicados (1989:199-200).

El cuestionamiento de la legitimidad de los gobiernos puede adjudicarse, en gran medida, al serio déficit democrático que a juicio de Alcántara (1994:169) fue acumulado por los sistemas políticos de la región⁸. Por su parte, las preocupaciones de políticas no compatibles provocan, en mayor o menor medida, un vacío teórico y analítico en relación con los problemas particulares a los que se enfrentan las políticas en el contexto de los países menos desarrollados. Las estructuras estatales, entendidas como patrones persistentes de comportamiento, tienden a dar preponderancia política al Estado frente a la sociedad, reproduciendo (a veces en grados extremos), esquemas autoritarios y de alta discrecionalidad gubernamental, que incluso han pretendido ser desterrados con los procesos de reforma. Los problemas de hechura e implementación de políticas se acentúan en los países de la región debido a la falta de canales institucionales, a la falta de experiencia y habilidades profesionales, a la falta (y baja calidad) de la información. Finalmente, la ausencia de generación de modelos y tecnologías propias hace a la región más propensa a absorber paradigmas teóricos, metodologías y técnicas para la solución de problemas públicos provenientes de otras latitudes y cuyo origen, aplicabilidad y relevancia se basa en contextos diferentes.

⁸ Véase la llamada “crisis de legitimidad” advertida por Wolfe (1980)

Con sus respectivas precisiones, pareciera que estas características (en mayor o menor medida) continúan prevaleciendo en la región, limitando la capacidad gubernamental de repuesta, en función tanto de su *capacidad política* (representativa, democrática y participativa) para procesar las demandas, e incluirlas en agenda, como en su *capacidad técnico instrumental* para implementar adecuadamente las políticas y de generar rendimientos e impactos positivos significativos.

El logro del crecimiento económico se ha entendido como una de las más altas prioridades de los gobiernos y de los hacedores de políticas. El crecimiento demográfico, la dependencia económica de la periferia (tanto de productos como en función de organismos internacionales y países-del-centro) y el peso del endeudamiento externo han sido variables de peso para comprender las tendencias de la política económica en la región (Hughes y Mijeski, 1984:178-181). A juicio de Haggard y Kaufman, los impedimentos políticos de las reformas económicas incluyen dilemas de acción colectiva, conflictos distributivos, y de horizontes de tiempo, los cuales sugieren que los prerequisites políticos e institucionales de reformas exitosas (cualesquiera que sean) pueden ser amedrentados, particularmente ahí donde los problemas económicos son más severos (1995:158).

Adicionalmente, los niveles tan marcados de pobreza y de pobreza extrema en la región imponen retos extraordinarios en el desarrollo y mejoramiento de políticas sociales y de prestación de servicios públicos que generen una efectiva distribución de la riqueza, logren ser más eficientes, equitativas, sustentables, y que gocen a la par de mecanismos efectivos de participación ciudadana y de rendición de cuentas (*accountability*). Ello debido a condiciones históricas persistentes de pobreza y marginación de la región y a que muchos de los países latinoamericanos que han introducido en lustros recientes reformas económicas de libre mercado han sufrido serios incrementos en la desigualdad, léase crisis de distribución del ingreso (Berry, 1997:3). Al respecto, este autor señala que la distribución ha empeorado significativamente, si no dramáticamente, en muchos países comprometidos con reformas económicas de libre mercado, y que la asociación estrecha entre la adopción de dichas reformas y la acentuación de la desigualdad es una causa de seria preocupación, ya que, además, no existe evidencia que permita inferir que los efectos distributivos negativos sean temporales o puedan ser revertidos. Por ello la urgencia radica en alcanzar mejores combinaciones de crecimiento y distribución que aquellas combinaciones alcanzadas en las anteriores dos décadas (Berry, 1997:30-5).

Por la importancia que representa el poder ejecutivo y la conformación de sistemas de partidos en la hechura e implementación de políticas, el papel de estos actores y su relación es clave para la comprensión de las particularidades del proceso de políticas en los países de la región. En función de las características de los sistemas de partidos, Haggard y Kaufman son enfáticos en señalar que “en algunos gobiernos democráticos nuevos, particularmente en casos de crisis, las fuerzas centrífugas en el sistema de partidos incrementan las oportunidades para desafiar las reformas de políticas, por apoyo político fragmentado, y hacen difícil el sostenimiento de coaliciones estables (electorales, legislativas, o de grupos de interés), mientras en otros países, el dominio autoritario produce realineaciones en el sistema de partidos que endurecen el centro, reduce el poder de las fuerzas electorales y partidarias opuestas a la reforma, y amplían el apoyo de una fuerte acción ejecutiva (1995:153).

En la perspectiva del *rational choice*, la aportación de Geddes resulta central para la explicación de los problemas que representa la acción colectiva y los desafíos en el

logro de las reformas administrativas en América Latina. En función de los sistemas de partido, la autora argumenta que los sistemas bipartidistas son más favorables que los multipartidistas para alcanzar la cooperación entre legisladores y con ello iniciar reformas, ya que en situaciones de acción colectiva, un número más pequeño de actores reduce los costos de transacción y aplicación (*enforcement*) (Geddes, 1994:185-7). Siguiendo su análisis, la autora argumenta que los presidentes ayudarán más probablemente en la construcción de competencia administrativa en sistemas de partido bien institucionalizados, menos fragmentados y más disciplinados (1994:187), y será más fácil la generación y aplicación de “pactos” partidistas.

Aunado a lo dicho, las reglas para la conformación de partidos políticos, a la vez que limitan el acceso de nuevos partidos en el sistema, garantizan con el tiempo la estabilidad y consolidación del mismo (Geddes, 1994, 188-9), y donde los poderes constitucionales del ejecutivo son un factor importante para la comprensión tanto de la iniciación de las reformas como de la habilidad de los gobiernos para sostener las políticas una vez puestas en marcha gracias a la formación de coaliciones (Haggard y Kaufman, 1995:165). Las consecuencias predecibles de los sistemas de partidos sobre las políticas, a juicio de Haggard y Kaufman son que la fragmentación crea impedimentos a la coordinación requerida para iniciar y sostener el cambio de políticas. Sistemas más cohesionados, en contraste, son más propensos a generar apoyo electoral y legislativo, que son prerequisite para la consolidación de las reformas económicas. No obstante, los efectos de la fragmentación en la hechura de políticas dependerán en importante medida del grado en el cual el sistema se encuentre también polarizado (1995:170).

Como se ha dicho anteriormente, uno de los desafíos centrales en la generación y aplicación de políticas públicas en América Latina, consiste en producir mecanismos que permitan la institucionalización de procesos democráticos en la hechura de políticas, y la consolidación de canales de información y comunicación, de órganos de representación, en suma, “democratizar” las políticas públicas.

La consolidación de la democracia, es, por ello, uno de los retos actuales a los cuales se enfrenta América Latina. I. Finot es enfático en indicar que “[l]os múltiples problemas que están experimentando los gobiernos de la región demuestran que la tendencia generalizada a la democratización *no es irreversible*. La consolidación de la democracia depende primordialmente de la capacidad de los gobiernos por lograr eficacia y eficiencia en el logro de tres objetivos decisivos: viabilizar el crecimiento económico sustentable, asegurar equidad y canalizar constructivamente la participación” (1998:131, cursivas nuestras). En ello radica la importancia central de una efectiva hechura y ejecución de políticas públicas en la región.

Adicionalmente, y como condición sustantiva, materializar las reformas estatales en Latinoamérica exige en niveles crecientes la legitimación de los procesos por los cuales se toman las decisiones colectivas y la forma en como se instrumenta la acción pública, donde la representatividad juega un papel crucial, ya que, a diferencia de otras formas de organización política, la democracia contemporánea exige mecanismos que permitan la deliberación pública, la participación, y la rendición de cuentas, en resumen, “la continua receptividad del gobierno (*responsiveness*) a las preferencias de sus ciudadanos es la característica central de la democracia” (Dahl, 1971, citado en Stokes, 1997:209).

Por ello, a la par de la necesaria consolidación de las instituciones políticas, uno de los problemas básicos a los cuales se enfrenta la consolidación de las democracias, es la disminución de niveles ilegítimos y exacerbados de discrecionalidad gubernamental. Aún y cuando éstas es un atributo importante en situaciones de crisis, en contextos de “normalidad democrática” se constituye en un potencial peligro frente a la sociedad. En la medida en que la deliberación pública y la rendición de cuentas sea requisito cada vez más necesario en la formulación e implementación de políticas y sean más utilizadas, (no solo para generar legitimidad, sino para fortalecer el espectro de opciones), los gobiernos gozarán de menor discrecionalidad en función de las restricciones legales y aquellas impuestas legítimamente por los grupos demandantes-afectados, o a las redes políticas que estén construidas para cualquier área de asuntos. El déficit institucional en las democracias emergentes y, por tanto, no consolidadas, se manifiesta no sólo en la debilidad de sus instituciones, sino en las dificultades que plantea el diseño de éstas. Las instituciones débiles a menudo se hayan insertas en contextos con marcos legales poco claros, en los que las instituciones y los ciudadanos están poco informados acerca de los niveles de responsabilidad política y su ubicuidad en el sistema político.

P. Medellín señala que: “ La inestabilidad económica e incertidumbre política producida por el escaso grado de consolidación de las reformas en Europa del Este y América Latina (...) impone una exigencia cada vez mayor para que los estudios aporten elementos que no sólo permitan a los gobiernos una mejor y más segura conducción de los procesos de cambio, sino también a los demás observadores tener mejores elementos de información y análisis para anticipar situaciones de crisis o por lo menos reducir su impacto. La constatación de que las transiciones pueden ser reversibles, quedando sujetas a peligrosos deslizamientos (Rumania, Perú, Polonia o Venezuela) o a la regulación de insospechados niveles de violencia (Yugoslavia, Colombia o Rusia), adquiere mayor dramatismo que cuando se observa en condiciones mucho más pacíficas ...” (Medellín, 1998:2)

Por ello, la tarea se encuentra no solo en mejorar e incrementar las capacidades de la práctica política y de políticas, sino también en la capacidad ampliada con que se cuente para explicar los fenómenos políticos y las políticas públicas de la región. La generación de modelos y metodologías propias se intuye como un paso más que necesario en la conformación de un *ethos* propio, mismo que podría definirse como: el estudio las políticas públicas de los regímenes en proceso de consolidación democrática.

Referencias

- Aguilar Villanueva Luis F. (1996a): “Estudio Introductorio”, en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*. (est. Introd. y ed.). Miguel Angel Porrúa. México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996b): “Estudio Introductorio” en Aguilar, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa. México. 2a. Ed. 1996 pp. 15-74
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1997): “La administración pública y el público ciudadano”, *Revista del Senado de la República*. Vol. 3 No. 6. Enero-marzo. México.
- Alcántara, Manuel (1994): *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid
- Anderson, James E. (1975): *Public Policy Making*. Preager. New York.
- Arellano Gault, David (1996): “Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente”. *Gestión y Política Pública*. Vol. V. Num. 2, segundo semestre 1996. CIDE. México pp. 319-347

- Baker, Robert F. et al. (1975): *Public Policy Development, Linking the Technical and Political Processes*. (Baker, Robert F., Michaels, Richard M., y Preston, Everett S.) Wiley Interscience Publications. John Wiley and Sons. NY.
- Bardach, Eugene (1977): *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. MIT Studies in America Politics an Public Policy; 1 The MIT Press. Cambridge, MA. 2a. reimp.
- Bardach, Eugene (1998): *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. Miguel Angel Porrúa. Centro de Investigación y Docencia Económicas. A.C. México.
- Bazúa, Fernando y Valenti, Yolanda (1992): "Hacia un enfoque amplio de política pública". *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. No. 84. México.
- Berry, Albert (1997): "The income distribution threat in Latin America" *Latin American Research Review*. Vol. 32. No. 2 pags. 3-40
- Bozeman, Barry (1997): *Todas las Organizaciones son Públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas públicas y privadas*. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.
- Brewer y deLeon, Peter (1983): *Foundations of Policy Analysis*. Homewood, IL. The Dorsey Press.
- Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1972): *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston. Allyn and Bacon.
- Cunnil Grau, Nuria (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y participación social*. Centro Lationamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Nueva Sociedad. Caracas.
- Dahl, Robert (1971) *Polyarchy: Participation and Oposition*. New Haven, Yale University Press.
- deLeon, Peter (1978): "A Theory of Policy Termination". *The Policy Cycle*. May, Judith and Wildavsky, Aaron (eds.) Ch. 12. Sage. Beverly Hills. CA. pp. 279-300
- deLeon, Peter (1994a): "Reinventing the policy sciences: Three steps back to the future" *Policy Sciences*. No. 27. 77-95. Kluwer Academic Publishers. Netherlands.
- deLeon, Peter (1994b): "Democracy and the Policy Sciences" *Policy Studies Journal*. Vol. 22. No. 2 pp. 200-212. Policy Studies Organization. Summer.
- deLeon, Peter (1994c): "La Democratización de las ciencias políticas" *Gestión y Política Pública*. Vol. III. Num. 1, primer semestre. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México pp. 5-17
- deLeon, Peter (1997): "Una revisión al proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". *Gestión y Política Pública*. CIDE. Vol. VI, núm. 1, primer semestre. México.
- Dror, Yehezkel (1997): "Basic concepts in advanced policy sciences". *Encyclopedia of Policy Studies*. Nagel, Stuart (Ed.).
- Dryzek, J. S. (1990): *Discursive Democracy*. New York. Cambridge University Press.
- Dunn, William N. (1994): *Public Policy Analysis: An Introduction*. 2a. ed. Prentice Hall. NJ
- Durming, Dan (1999): "The Transition from Traditional to Postpositivist Policy Analysis. A Role for Q-Methodology." *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol.18. No. 3, 381-410.
- Dye, Thomas R. (1987): *Understanding Public Policy*. Prentice Hall. NJ.
- Elmore, Richard E. (1978): "Organizational models for social program implementation". *The Policy Process: A Reader*. Hill, Michael (Ed.) Harvester Wheatsheaf. 1993. 313-348. (publicado originalmente en *Public Policy*, No. 26. 1978. pp. 185-228. La versión en español se puede encontrar en Aguilar V. Luis: *La implementación de las políticas*. (Est. Introd. y ed.) Miguel Angel Porrúa. México. 2a. Ed. 1996. pp. 185-249.
- Finot, Iván (1998): "Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?" *Reforma y Democracia*. No. 10, pags. 131-148. CLAD. Caracas.
- Geddes, Barbara (1994) "The Effects of Institutions", en Geddes, Barbara *Politician's Dilemma*. University of California Press. Pags. 182-196

- Guerrero, Omar (1992). "Políticas públicas: Interrogantes". *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. No. 84. México.
- Guerrero, Omar Benigno (1997) "Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas". *Gestión y Política Pública*. Vol. VI. Num. 2, segundo semestre. CIDE. México. Pags. 257-282
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton University Press. Pags 151-227
- Hay, Colin (1998): "The tangled webs we weave" en David Marsh (ed.) *Comparing Policy Networks*. Philadelphia: Open University Press
- Hecko, Hugh (1978): " Issue Networks and the Executive Establishment" en A. King (ed) *The American Political System*. Washington: American Enterprise Institute.
- Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. NY.
- Hood, Christopher (1986): *The Tools of Government*. Chatham House Publishers. NJ.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael (1997): *La argumentación administrativa*. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. México.
- Horowitz, Donald L. (1989): "Is there a third world policy process?" *Policy Sciences*. Num. 22:197-212, 1989. Kluwer Academic Publishers. Netherlands.
- Hughes, Steven W. y Kenneth J. Mijeski (1984): *Politics and Public Policy in Latin America*. Westview Press. Boulder and London.
- Hult, Karen M y Walcott, Charles (1989): *Governing Public Organizations. Politics, Structures and Institutional Design*. Brooks/Cole Publishing Co. CA.
- Ingram, Helen y Rathgeb Smith, Steven (eds.) (1993): *Public Policy for Democracy*. The Brookings Institution. Washington. D.C.
- Jenkins-Smith, Hank C. y Sabatier, Paul A. (1994): "Evaluating the Advocacy Coalition Framework". *Journal of Public Policy*. Num. 14, 2. Cambridge University Press. MA. Pags. 175-203
- Jones, Charles O. (1977): *An Introduction to the Study of Public Policy*. 2 ed. North Scituate Duxbury Press. MA.
- Kingdon, J.W. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little, Brown, Boston MA.
- Lasswell, Harold D. (1951): "La orientación hacia las políticas". *El estudio de las Políticas Públicas*. Aguilar V. Luis. (Est. Introd. y ed.) Miguel Angel Porrúa. México. 2a. Ed. 1996
- Linder, Stephen y Peters, B.Guy (1988): "The Analysis of Design or the Design of Analysis?" *Policy Studies Review*. Vol. 7. No. 4 Summer, 1988. 738-750
- Lynn, Laurence E (1999): "A Place In The Table: Policy Analysis, Its Postpositive Critics, and The Future of Practice" *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 18.No.3, 411-424.
- Majone, Giandomenico (1997): *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Nuevas Lecturas en Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. México.
- Majone, Giandomenico y Quade, Edward S. (Eds.) (1980): *Pitfalls of Analysis*. Nueva York Wiley.
- Martínez, Héctor (1997): "Orígenes y estado actual de la política pública como disciplina" Documento de Trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Administración Pública. México.
- Marsh, David y R.A.W. Rhodes (1992): "New directions in the study of policy networks" *European Journal of Political Research*, 21 (1/2) 181-205
- May, Judith y Wildavsky, Aaron (eds.) (1978): *The Policy Cycle*. Yearbooks in Politics en Public Policy. SAGE.
- May, Peter J. (1992): "Policy Learning and Failure". *Journal of Public Policy* No. 12 vol. 4. 331-354.
- Mayntz, Renate (1999): "Teorie della governance. Sfide e prospettive". *Revista Italiana di Scienza Politica*, año XXIX n°1 Abril . pp 3-21
- Medellín, Pedro (1998): *Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de las políticas públicas*. Mimeo.

- Méndez, José Luis (1998): “¿Vieja o Nueva Administración Pública?: Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”. Ponencia realizada para el III Congreso del CLAD. Madrid. 31 pp.
- Nagel, Stuart (1984): *Public Policy: Goals, Means and Methods*. University Press of America.
- Olsen, Johan P. (1988) “Administrative Reform and Theories of Organization” *Organizing Governance, Governing Organizations*. Colin Campbell S.J. And B. Guy Peters Editors. University of Pittsburg Press. PA. pags.99-128.
- Parsons, Wayne (1995): *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar. UK.
- Peters, B. Guy (1988): “The Machinery of Government: Concepts and Issues”. *Organizing Governance, Governing Organizations*. Colin Campbell S.J. And B. Guy Peters Editors. University of Pittsburg Press. PA. pags.19-53.
- Peters, B. Guy (1988): Introduction, *Organizing Governance, Governing Organizations*. Colin Campbell S.J. And B. Guy Peters Editors. University of Pittsburg Press. PA.
- Peters, B. Guy (1999): La Política de la Burocracia. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. México.
- Portney, Kent (1995): *Approaching Public Policy Analysis. An Introduction to Policy and Program Research*. Prentice Hall. Englewood Cliffs. NJ.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973): *Implementation*. Berkeley. University of California Press. (existe también una edición en castellano publicada por el Fondo de Cultura Económica. Colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno 1997).
- Przeworski, Adam (et. al).(1998): Democracia Sustentable. Argentina: Editorial Paidós
- Regonini, Gloria (1991): “El estudio de las Políticas Públicas”. *Documentación Administrativa*. 224-225 octubre 1990-mayo 1991. INAP. España.
- Rein, Martin y Ravinovitz, Francine (1978): “La implementación: Una perspectiva teórica, entre la intención y la acción”. Aguilar V. Luis F. (est. introd. y ed.) (1996) *La Implementación de las Políticas*. 2a. ed. Miguel Angel Porrúa. México.
- Rose, Richard (1988): “The Growth of Government Organizations. Do We count the Number or Weigh the Programs?” *Organizing Governance, Governing Organizations*. Colin Campbell S.J. And B. Guy Peters Editors. University of Pittsburg Press. PA. pags. 99-128
- Rose, Richard (1989): “Charges as Contested Signals”. *Journal of Public Policy* No. 9 vol. 3. 261-286.
- Sabatier, Paul A. (1988): “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein” *Policy Sciences*, 21:129-68
- Sabatier, Paul A. (1991): “Toward better theories of the policy process” *PS, Political Science and Politics*, 24:147-56
- Schlager, Edella (1995): “Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework”. *Policy Sciences*. No. 28. 243-270. Kluwer Academic Publishers. Netherlands. 1995
- Shulock, Nancy (1999): “The Paradox of Policy Analysis: If it is not used, why do we produce so much of it?”. *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 18. No. 2, 226-244.
- Smith, Gilbert y May, David (1980) “The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making”. *The Policy Process: A Reader*. Hill, Michael (Ed.) Harvester Wheatsheaf. 1993 197-211
- Stokes, Susan C. (1997): “Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori’s Peru” *Comparative Politics*. City University of New York. Vol. 29, num.2, January. Pags. 209-227
- Stone, Deborah (1988): *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W.W. Norton and Company. London.
- Subirats, Joan (1994): *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración* Colección Estudios. Serie Administración General. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Subirats, Joan y Gomà, Ricard (1998): “Políticas Públicas: Hacia la Renovación del Instrumental de Análisis”. *Pólíticas Públicas en España*. Subirats, J. y Gomà R. (Eds). Madrid.

- Thielemann, Eiko (1998): *Policy networks and european governance: the europeisation of regional policy-making in germany* Glasgow. European Policies Research Centre. Regional and Industrial Research Paper Series. Número 27.
- Thoenig, Jean Claude (1997): "Política pública y acción pública". *Gestión y Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas Vol VI., num. 1. primer semestre. México.
- Torgerson, Douglas (1985): "Contextual Orientation in Policy Analysis: the contribution of Harold D. Lasswell". *Policy Sciences* No. 18. 241-161. Elsevier Science Publishers. Netherlands.
- Weimer y Vining (1991): *Policy Analysis: Concepts and Practices*. 2nd. Ed. Prentice Hall, NJ.
- Wildavsky, Aaron (1993): *Speaking Truth to Power: The Art and Craft in Policy Analysis*. Transaction Publishers. New Brunswick.
- Wolfe, A. (1980): *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. Siglo XXI Editores. México.