

Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana

Rodolfo Canto Sáenz*

¿M arcan el pluralismo, el ajuste partidario mutuo y la participación ciudadana las fronteras naturales de las políticas públicas? El propósito de este artículo es intentar una respuesta a esa pregunta a partir de la revisión de una parte de la literatura de la disciplina, incluidos los trabajos de varios autores mexicanos.

La pregunta tiene sentido si consideramos que en México –y desde luego en Estados Unidos– ha prevalecido la tendencia a presentar los enfoques señalados como los límites objetivos, deseables e incluso normativos del quehacer de los gobiernos frente a sus sociedades. Más aún, se llega a plantear que las políticas decididas al margen de los grupos involucrados o de una activa y directa participación ciudadana no deben considerarse como verdaderas políticas públicas sino, en todo caso, como desviaciones o involuciones autoritarias de los gobiernos, incluidos los democráticamente electos. En particular, la participación directa de los ciudadanos en el diseño y la implementación de políticas públicas tiende a ser vista y presentada como el modelo que deben seguir en las sociedades abiertas, plurales y democráticas, como la que aspiramos a construir en nuestro país.

Adelanto la tesis de que estas posiciones deben por lo menos ser matizadas, con la aceptación de que existen diversos tipos de políticas públicas, algunas de las cuales no podrán ser, ni positiva ni normativa-

* El autor es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán. Artículo recibido: 05/1999. Artículo aceptado: 08/1999.

mente, definidas en las arenas del pluralismo, el ajuste partidario mutuo o la participación directa de los ciudadanos, y que esto debe ser reconocido y aceptado aun por los que de una u otra manera se identifican con los valores del pluralismo y la democracia, e incluso por quienes promueven la participación ciudadana directa en determinadas áreas de la política pública.

El artículo incluye tres apartados: en el primero de ellos abordo lo que he denominado los límites del pluralismo como sustrato teórico y enfoque normativo de las políticas públicas; en el segundo incluyo, como antecedente necesario de la argumentación, una crítica a la concepción científicista o, si se prefiere, tecnocrática de la elaboración de políticas; en el tercero señalo algunos inconvenientes de los modelos *de abajo hacia arriba* en la elaboración de políticas públicas que, por lo menos en parte, fueron desarrollados como respuesta a los enfoques tecnocráticos y a los tradicionales modelos *de arriba hacia abajo*. Finalmente resumo las conclusiones.

Me he permitido incluir algunas referencias a la experiencia mexicana tan sólo como recursos argumentales, sobre todo cuando retomo los planteamientos de autores mexicanos. No obstante, éste no es un artículo sobre la hechura de políticas en México y no debe considerarse como tal. Tampoco intenta proponer una tipología de políticas públicas que sea de utilidad en nuestro país. Pienso que ambas tareas siguen pendientes.

Pluralismo y política pública

El estudio de las políticas públicas se introdujo en el horizonte de la ciencia política y la administración pública mexicanas durante la década de los ochenta. Su arribo coincidió con el proceso de sustitución del modelo de Estado interventor que había prevalecido en México desde los años treinta, por un modelo de Estado comprometido con el libre mercado: desmantelamiento del sector paraestatal, reducción del sector central, desregulación de la actividad económica, fin del proteccionismo y apertura comercial, entre otras grandes medidas que definieron el cambio. Durante los años ochenta, al tiempo que tomaba cuerpo una crítica demoledora al intervencionismo estatista, derrochador e ineficiente, se empezó a hablar en México de pluralismo, participación ciudadana, incrementalismo, elección pública y temas semejantes. En esta lógica se inscribe la contribución pionera de Luis Aguilar.

Desde 1987 existía un programa de políticas públicas en una universidad privada de la capital del país;¹ sin embargo, la verdadera irrupción de la nueva disciplina en el plano académico interinstitucional se inició con la traducción y difusión en México de trabajos clásicos de autores estadounidenses, desde el artículo fundacional de Harold Lasswell (*La orientación hacia las políticas*, 1951) hasta los últimos trabajos de los años ochenta. Luis Aguilar compiló y publicó en cuatro tomos más de treinta de estos artículos en su obra *Antologías de política pública* (1992, 1993 y 1994), ya clásica en México para cualquier aproximación al estudio de las políticas públicas.

Al principio, la nueva disciplina no cayó en terreno fértil. Varios autores de distintas instituciones académicas expresaron sus reservas sobre su utilidad potencial en México, fundadas principalmente en los rasgos característicos del Estado mexicano posrevolucionario, que eran subrayados con mayor o menor énfasis según el autor: antidemocrático, autoritario, proclive al verticalismo y a ignorar las iniciativas ciudadanas, centralista, despótico y otros similares. Se subrayaba el contraste con Estados Unidos, país donde nació el análisis de políticas públicas y en el que —se sostenía— las políticas son abiertas, hay democracia electoral, prevalece el pluralismo social y político y existen grandes espacios de participación ciudadana. También despertó suspicacias, por sus connotaciones tecnocráticas, el enfoque de políticas públicas basado en la modelación matemática, los métodos cuantitativos y la microeconomía.

Así, Moreno Salazar (1993, p. 22) sostiene que “las prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino predominantemente de tipo autoritario y corporativo. *Es muy difícil entonces que amplios repertorios analíticos del enfoque de políticas públicas se apliquen, pues no están dadas las condiciones previas que prevalecen en países donde aquéllos se originaron*” (el subrayado es nuestro). En sentido similar, Borzúa y Valenti (1993, p. 27) escriben que “en relación con las sociedades periféricas en general, y en particular con la mexicana, no puede decirse de sus procesos sociohistóricos que hayan conducido ya a la solución del problema estatal de tales sociedades. Cualquier cosa puede suponerse menos que responden sistemáticamente al interés público, al interés del público ciudadano, dada su naturaleza autocrática o despótica, ya sea burocrático autoritaria o, como en muchos casos, abiertamente totalitaria. Por tanto, en

¹ El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

ellas una importación mecánica de lo que parece una 'involución gobiernista' del movimiento de las ciencias de política, a diferencia de las sociedades industriales organizadas como Estado liberal democrático, sí puede generar sustancial daño a la sociedad".

Cabrero (2000, p. 2) es todavía más escéptico respecto de las posibilidades de aplicación del instrumental de las políticas públicas en México. Se pregunta hasta dónde esta disciplina tiene una *denominación de origen* (Estados Unidos). Para él, de hecho, no puede hablarse propiamente de políticas públicas en nuestro país, sino en todo caso de *políticas gubernamentales*: México –escribe– es un país con una aplastante presencia histórica del Estado, vertical en sus formas de relación, proclive a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y centralista en su concepción de la acción colectiva. En este sentido, lo que se puede estudiar son sólo políticas gubernamentales.

El escepticismo de Cabrero sobre la existencia de verdaderas políticas públicas en México parte de una concepción de lo público como el espacio de intersección de la racionalidad estatal con la voluntad social. Sostiene (*ibid.*) que el carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá del contenido jurídico. Lo público de las políticas, afirma, está lejos de significar exclusividad estatal; en cambio, hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia: "Estamos por tanto bajo el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano".

La argumentación de Cabrero (*ibid.*) a favor de la pluralidad reivindica el enfoque incrementalista de las políticas públicas:

Un sistema abierto de toma de decisiones en el que la posibilidad de imponer –verticalmente y sin negociar– la lógica de uno de los participantes (los funcionarios gubernamentales, por ejemplo) es mínima, y en el que la hechura de las políticas se hace incrementalmente porque las restricciones de una arena regulada jurídica o simbólicamente de una forma horizontal así lo imponen. Hay además una proclividad a la participación ciudadana que forma parte de los patrones culturales tradicionales.

La necesidad de distinguir entre las políticas verdaderamente públicas y las políticas tan sólo gubernamentales (como las que se practican en México) es compartida también por Bazúa y Valenti (1993, p. 27).

En realidad, esta distinción entre políticas públicas y políticas gubernamentales, que parte de una concepción de lo público como área compartida por el Estado y la sociedad y que reivindica el pluralismo social y político, se remite a los trabajos del propio Luis Aguilar. En su crítica al Estado omnipresente, hipostasiado, autoritario e ineficiente, Aguilar desarrolla, como objetivo que debe perseguirse en México, una concepción de las políticas públicas basada en la amplia participación ciudadana, en el gobierno por asuntos, en la permanente fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental, en una suerte de democracia participativa que ponga coto al estatismo ineficaz y derrochador en nuestro país. Para argumentar a favor del cambio, este autor introduce la distinción entre lo público y lo gubernamental: "Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental." (Aguilar, 1994, p. 33).

Para Aguilar (*ibid.*), el análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad:

La administración pública es cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público.

La tradicional y ritual planificación sinóptica sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y necesidades, y conforme al grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y compromiso de los ciudadanos. *El pluralismo político deviene pluralidad de políticas*. Éste es el estilo de la democracia, de las sociedades abiertas (subrayado del autor).

Así, con base en esta concepción de lo público, del pluralismo político y de lo que debe ser la administración pública, Aguilar (*ibid.*) propone un *gobierno por políticas públicas*: "Gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ellos, ni pasivos ni unánimes. *Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental*" (el subrayado es nuestro).

Preocupado por la reforma y la democratización del Estado mexicano, Aguilar marcó, seguramente sin proponérselo, márgenes demasiado estrechos al concepto de políticas públicas. Al contrastar su propuesta de un *gobierno de acuerdo con políticas públicas*, con lo que realmente seguía ocurriendo en México, es comprensible que los autores antes cita-

dos cuestionaran la posibilidad de semejante gobierno en nuestro país. Si no, cualquier política gubernamental será política pública, entonces ¿qué políticas del gobierno mexicano merecían el calificativo de públicas? La respuesta natural era que casi ninguna. Con arreglo a esta lógica, Cabrero estaba en lo correcto.

Las fronteras del pluralismo

La revisión de la literatura sobre políticas públicas permite ampliar su concepto lo suficientemente para dar cuenta del conjunto de la acción del Estado sobre el todo social. Hablamos de políticas públicas tanto si la materia en cuestión admite una participación ciudadana amplia y directa (por ejemplo, algún asunto municipal), como de cuestiones donde tal participación será de suyo más restringida o incluso no será posible en absoluto, como la política fiscal, cuya discusión y aprobación está reservada a los representantes electos (y en cuyo caso es impensable la acción amplia y directa de los ciudadanos) o la política exterior, o la monetaria, o la de defensa. En realidad, los autores citados revelan una influencia, no siempre hecha explícita, de la escuela de pensamiento que identifica la acción del Estado deseable o prescriptible con aquella que introduce una fuerte participación de los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad. Ésta es la escuela del pluralismo, uno de cuyos grandes exponentes en el campo de las políticas públicas, Charles Lindblom, fue quien dio formato teórico al incrementalismo y al ajuste partidario mutuo, ambos presentados por Cabrero, y en mayor o menor grado por los otros autores citados, como modelo de lo que deberían ser las políticas públicas.

Podemos remitir esta orientación hacia el pluralismo en el estudio de las políticas públicas en varias universidades mexicanas a un problema de envergadura mucho mayor: la falta de una teoría del Estado y del poder político en la tradición estadounidense de las políticas públicas, que inadvertidamente se trasladó al naciente campo de estudio en México. Estados Unidos no ha tenido una fuerte tradición en teoría del Estado y, los estudiosos de las políticas públicas en aquel país, no han contribuido a crearla. No obstante, esta carencia fue puesta en relieve desde muy temprano por uno de sus cultivadores: ya en 1964, Theodore J. Lowi lamentaba la inexistencia de una teoría del poder en la ciencia política estadounidense. En su lugar, escribe Lowi, algunas nociones generales acerca del poder y de las políticas públi-

cas se desarrollaron a partir de la literatura de los estudios de caso, y, en conjunto, tales nociones integraron indistintamente la teoría de grupos, llamada también de los grupos de presión o el modelo pluralista del sistema político democrático (1992, p. 90).

Al tiempo que dejaba en claro esta insuficiencia, Lowi desarrolló una tipología de las políticas públicas que, pese a su notable poder heurístico, no fue empero considerada por muchos estudiosos de las *policy sciences* en Estados Unidos. Lowi distingue entre políticas distributivas, regulatorias y redistributivas: las primeras no consideran la limitación de los recursos. Se caracterizan por su facilidad para desagregarse y repartirse en unidades independientes entre sí. Aquí favorecidos y desfavorecidos no se enfrentan directamente. En muchas ocasiones, los desfavorecidos no pueden siquiera identificarse como grupo. Las regulatorias también causan impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse. Las leyes se elaboran en términos generales, pero su impacto incide en elevación de costos y/o en reducción de opciones individuales. Involucran una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. Por último, las redistributivas son similares a las regulatorias en el sentido de que incluyen relaciones entre amplias categorías de individuos, pero estas categorías son cercanas a considerarse como clases sociales (propietarios y desposeídos). La naturaleza de una política redistributiva no está determinada tanto por si fue o no redistributiva y en qué medida, sino por las expectativas sobre la posible redistribución y sus amenazas (*ibid.*, pp. 101 y ss.).

El modelo pluralista, escribe (*ibid.*), sólo explica en forma adecuada las políticas regulatorias y, en cierta medida, las distributivas. En cambio, no es útil para aproximarse a las políticas redistributivas; es decir, a aquellas que implican modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos, como la distribución de la riqueza y el poder. Para éstas, es necesario adoptar un enfoque distinto, que Lowi engloba como la escuela de la estratificación social y elites de poder. Esta escuela postula que en las decisiones públicas existe una relación directa entre el estatus socioeconómico y el poder, que explica ciertos resultados más satisfactoriamente que los pluralistas. Para cierto tipo de asuntos, parece claro que las decisiones (en Estados Unidos) son tomadas por los altos funcionarios públicos y privados sin la participación de la opinión pública y los grupos de interés.

Sobre estas premisas, Lowi construye su propuesta de *arenas de poder*. Para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico

de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder. Los contornos de las tres arenas de política se asemejan respectivamente a las teorías generales del proceso político que Lowi considera: la arena regulatoria corresponde a la escuela pluralista; la arena distributiva se puede interpretar a partir de una combinación de las dos principales teorías, y, finalmente, la arena redistributiva se aproxima al punto de vista estratificado-elitista-clasista del proceso político.

No fue Lowi el único analista de políticas que llamó la atención sobre la carencia de teoría política en las *policy sciences*. En 1973, Rittel y Webber publicaron un artículo de crítica a la aplicación sin más del paradigma clásico de la ciencia y la ingeniería a los complejos problemas sociales (a los que denominan *wicked problems* o problemas retorcidos); en dicho artículo reconocen que se carece de una teoría clara que diga cómo encontrar lo que pudiera ser considerado como un mejor estado de la sociedad, o cuál distribución del producto social es la mejor. En cambio, afirman:

Hemos tenido que confiar en los axiomas del individualismo que subyacen en la teoría económica y política, deduciendo, en efecto, que el beneficio del gran público resulta de la suma de elecciones individuales. Y aun así, sabemos que esto no ocurre necesariamente de este modo, como lo demuestran dramáticamente las experiencias actuales del problema de la contaminación (Rittel y Webber, 1993, p. 185).

En efecto, el modelo pluralista, por un lado, y el modelo del individuo racionalizador y maximizador de opciones, importado del campo de la economía neoclásica, por otro, fueron los dos grandes pilares teórico-metodológicos, y también valorativos, de la mayoría de los trabajos de los analistas de políticas estadounidenses, sin que, por supuesto, la respectiva matriz teórica se pusiera de manifiesto en todos los casos. Formalmente no hubo teoría política alguna detrás de las *policy sciences*, vistas sobre todo como *ciencias de la acción*, pero en los hechos, pluralismo y *public choice*, cada uno con sus diferentes matices, desempeñaron ese papel —además con una inconfundible carga valorativa que tampoco solía reconocerse de manera explícita.

Por lo demás, el propio Lindblom reconoce las insuficiencias del pluralismo. En 1979, veinte años después de su clásico *La ciencia de salir del paso*, y de haber recibido numerosas críticas desde muy distintos

ángulos, acepta en *Todavía tratando de salir del paso* el argumento de algunos críticos de que los diversos participantes en el ajuste partidario mutuo no representan en realidad la variedad de intereses de la población, sino, por el contrario, los intereses y valores dominantes: “Es difícil negar la verdad esencial de esta crítica” (Lindblom, 1992b, p. 248).

Lindblom responde con el planteamiento de dividir las cuestiones políticas en dos categorías: las que pertenecen a las cuestiones ordinarias de las políticas y las que constituyen las grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica. Las grandes cuestiones, según él, incluyen la distribución del ingreso y la riqueza, la distribución del poder político y las prerrogativas empresariales. Con notable objetividad, Lindblom (*ibid.*) acepta:

En el primer conjunto de las cuestiones comunes, ordinarias, el ajuste partidario mutuo es activo e influyente (aunque no sin defectos de desigualdad en la participación y no sin preocupantes tendencias hacia el corporativismo). *El ajuste partidario mutuo está en cambio ausente de las grandes cuestiones o es débil*. Un alto grado de homogeneidad de opinión —muy indoctrinada, yo añadiría— gobierna el tratamiento de las grandes cuestiones en política. Como se ha señalado con frecuencia, gracias a la homogeneidad de opinión (es decir, a la *inexistencia de una efectiva competencia de ideas*), *las grandes cuestiones simplemente no se incluyen en la agenda* (el subrayado es nuestro).

Paradójicamente, muchos de los críticos del incrementalismo y el mutuo ajuste partidario no orientaron sus señalamientos en el sentido de la aguda autocrítica de Lindblom; optaron, en cambio, por cuestionar las aparentes o reales insuficiencias del incrementalismo como método de análisis y sobre todo como un método prescriptivo para el diseño de políticas públicas. En este sentido se orientaron los trabajos —cuyos nombres son de suyo significativos— de Goodin y Waldner (1992): “Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar”, de 1979; Dror (1992): “Salir del paso, ¿ciencia o inercia?”, de 1964, e incluso el de Etzioni (1992): “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, de 1967. En todo caso, Etzioni es el único de estos autores que propone, con su *Mixed Scanning*, la necesidad de tomar en cuenta las grandes cuestiones fundamentales, que no suelen decidirse por cambios incrementales.

Un crítico de Lindblom que sí afrontó la cuestión de la insuficiencia teórica del pluralismo para aproximarse a cierto tipo de problemas públicos fue John Forester en *La racionalidad limitada y la cien-*

cia de salir del paso, de 1984 (Forester, 1992). Con el trabajo de Simon y March² sobre racionalidad limitada a la vista, Forester desarrolla una tipología de la racionalidad en la administración y la planeación, basada en un *continuum* que arranca con los problemas únicos en un sistema cerrado, bien definidos, con información perfecta y con tiempo ilimitado (racionalidad ilimitada). El pluralismo y el incrementalismo se situarían en un nivel intermedio del *continuum*: problemas con múltiples definiciones, actores en grupos de interés competidores, espacios en organizaciones con acceso variable, información oculta, retenida y manipulada, tiempo como recurso de poder. Para enfrentar estos problemas las estrategias prácticas son la negociación, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo.

Pero aún existe otro tipo de problemas: aquellos con varias definiciones ideológicas o estructuralmente sesgados, con actores en estructuras de desigualdad politicoeconómica, espacios de poder con recursos, habilidades y estatus social diferenciado, desinformación ideológica dependiente de la participación y la “concientización” y en los que el tiempo favorece a las elites (racionalidad estructuralmente distorsionada). Aquí las estrategias del pluralismo ya no bastan; es preciso anticipar y actuar alternativamente, organizar, democratizar.

En el análisis pluralista, afirma Forester (*ibid.*), el “poder” parece desempeñar un papel débil en virtud de que se basa en el siguiente supuesto: el poder está disperso de manera tan amplia en la sociedad que todos los intereses afectados importantes tienen una voz efectiva o, como dice Lindblom, un “perro guardián”. En realidad –continúa Forester–, el poder y la capacidad para actuar e invertir la sociedad capitalista tienen una distribución bastante inequitativa y las inequidades proporcionan y moldean el contexto en el cual los planificadores y los administradores públicos, y en general los responsables de tomar decisiones trabajan, y actúan. Los actores no son átomos individuales con intereses azarosos y diversos, empujándose y compitiendo como moléculas en movimiento. Al contrario, estos actores sociales tienen, con frecuencia, una posición antagónica en las estructuras economicopolíticas. El escenario se caracteriza entonces no por una pluralidad casual sino por una pluralidad profundamente estructurada, donde la estructura y el poder difícilmente se encuentran separados. En tales escenarios, las definiciones sobre los problemas reflejan sus orígenes sociales.

² James March y Hebert Simon, *Organizations*, Nueva York; J. Wiley, 1958, citado por Forester (1992, p. 318).

En estas condiciones, continúa Forester, las estrategias incrementales difícilmente responden a la realidad presente. *Pueden evitar disgustos, pero la justicia social será el precio de tal conveniencia, ya que son profundamente conservadoras.* Las estrategias que son apropiadas en condiciones de severas distorsiones estructurales y de desigualdad son las que marchan en sentido contrario a la perpetuación de la desigualdad (el subrayado es nuestro). En este punto, Forester (p. 334) retoma la idea de diseñar e implementar políticas redistributivas en el sentido que Lowi las había definido:

Se puede adoptar la tradicional táctica liberal rooseveltiana de redistribución; en este caso se canalizan los esfuerzos hacia formas de remediar o compensar las desigualdades. La acción positiva, las concesiones particulares para aliviar la pobreza y los esfuerzos de desarrollo comunitario son ejemplos comunes de tales estrategias redistributivas. Segundo, se puede adoptar un enfoque que busque formular y llevar a cabo “reformas no reformistas”; el esfuerzo se dirige a dar poder a las poblaciones que podrían más adelante actuar para modificar las estructuras de poder en la sociedad [...] Tercero, se podrían emprender más directamente los esfuerzos no reformistas; en este sentido, el trabajo de los planificadores y de los administradores públicos podría estar dirigido específicamente hacia los movimientos laborales y sociales que buscan inducir cambios estructurales en la organización económica actual.

Como es evidente, para las políticas públicas que implican *modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos* (Lowi), *grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica* (Lindblom), o que atienden *severas distorsiones estructurales* (Forester), su diseño e implementación serán muy distintos según los diseñadores y analistas se remitan al modelo pluralista o adopten marcos de referencia capaces de dar cuenta de la desigual distribución del poder, del papel de las elites o de la existencia de estratos o clases en la sociedad. El pluralismo, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo dan cuenta sólo de una parte del quehacer de los gobiernos en sus sociedades; de otra gran parte, y acaso la más importante –como reconoce Lindblom–, es muy poco lo que pueden decir. Por lo demás, tampoco Forester, al igual que Lowi, parece haber hecho escuela en Estados Unidos. El pluralismo y el individualismo metodológico siguen proporcionando los marcos teóricos del análisis de políticas públicas en aquel país.

Probablemente estaremos de acuerdo con que en México las políti-

cas públicas no se pueden limitar a cuestiones ordinarias de política (Lindblom), lo que equivale a decir que no se pueden ajustar a los marcos del pluralismo y el incrementalismo. Por principio de cuentas, no existe en México, para bien o para mal, esa homogeneidad de opinión indoctrinada de la que habla Lindblom. La agenda pública también es por completo diferente de la de Estados Unidos. Aquí todavía no están del todo establecidos los acuerdos nacionales básicos; la democratización de las estructuras gubernamentales avanza a cuentagotas; las desigualdades y rezagos sociales no tienen parangón en toda América del Norte, como tampoco lo tienen la corrupción de los cuerpos policíacos y la inseguridad; seguimos lidiando con problemas como el de Chiapas. En verdad, ¿cómo podríamos pretender abordar el problema de Chiapas con políticas incrementalistas? Sin embargo, de frente a las realidades mexicanas no tenemos por qué negar validez y pertinencia al análisis de políticas públicas. Más bien al contrario, siempre que aceptemos que el campo de las políticas públicas en nuestro país desborda con mucho los temas del pluralismo, el incrementalismo y la idealización de la participación ciudadana.

El auxiliar del Príncipe

Por lo demás, el pluralismo ya fue una superación de la concepción científicista o positivista original de las *policy sciences*. Marcó el reconocimiento de que los complejos problemas sociales no pueden ser enfrentados y resueltos con las técnicas de la ingeniería, la modelación matemática y los métodos cuantitativos, acaso útiles para construir puentes (Lindblom), pero no para enfrentar los grandes problemas nacionales. Como afirman Rittel y Webber (1993, p. 170), al tratar de explicar la escasa credibilidad de los planificadores públicos: "... los profesionistas sociales erraron el camino al suponer que podían funcionar como científicos aplicados, es decir, que podían solucionar los problemas con la misma clase de mecanismos con que los científicos resuelven los suyos. Un error muy grave".

La literatura de políticas públicas brinda numerosos elementos para acotar los límites del científicismo y el positivismo que están en la base de las tecnocracias gubernamentales de nuestros países. Berman, en su estudio sobre la implementación de 1978, expresa conceptos semejantes a los de Rittel y Webber. Sostiene que los estudios de caso sobre proyectos federales de tecnologías "duras", como las plan-

tas de energía nuclear o los sistemas de recolección de desechos, mostraron cuán miope podía ser una perspectiva R & D.³ Sin embargo, según Berman, la aplicación errónea de un enfoque R & D no se limitó a las políticas públicas basadas en tecnologías duras: las políticas sociales de las dos décadas pasadas asumían habitualmente enfoques exclusivamente tecnológicos, siguiendo el modelo de "colocar al hombre en la luna" (Berman, 1993, p. 288).

En 1986, William Ascher (1994, p. 193) lamentaba la "insidiosa especialización técnica" en el análisis de políticas, que aísla al científico de los problemas sociales y políticos; la confianza excesiva en técnicas analíticas, como los modelos de simulación, la investigación de operaciones o el análisis costo-beneficio; el descuido de la importancia del proceso, por considerar que sólo el problema y la decisión son materia del analista, y el abuso de la modelación a gran escala, cuya complejidad puede servir para ocultar al cliente la fragmentación y estrechez analíticas del analista. Desde 1978, Hugh Hecló (1993, p. 281) había alertado sobre el creciente papel de los *tecnopolíticos*, o los expertos que se han ido apropiando de un número creciente de asuntos públicos y que suponen un riesgo para la democracia: "... puede haber un mayor involucramiento del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática, mejor conocimiento de los asuntos y mayor ignorancia de los ciudadanos".

También en 1986, Douglas Torgerson habla del "sello inconfundible de la herencia positivista" que conserva el análisis de políticas. Él encuentra que, a pesar de los múltiples desarrollos que ponen en tela de juicio la relevancia de dicha herencia, la perspectiva dominante sigue siendo la tecnocrática, que él define como aquella que pretende separar el conocimiento de la sociedad a fin de aplicarlo después a la sociedad (Torgerson, 1994, p. 200). En 1978, Majone critica lo que denomina la visión recibida en el análisis de políticas, de fuentes como los *think tanks*: elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de las decisiones, con apenas "una rociada de ciencia social y de la conducta" (Majone, 1992a, p. 343). En otro estudio, dedicado a la factibilidad de las políticas sociales, este autor afirma que "el análisis de políticas debería convertirse en un órgano para la evaluación crítica de las soluciones propuestas" (Majone, 1992b, p. 395).

Ives Mény y Jean-Claude Thoenig, dos analistas franceses de polí-

³ Investigación y desarrollo.

ticas públicas, celebraban en 1989 el fin de la deriva tecnicista y práctica que había marcado los primeros pasos de las mencionadas *policy sciences*. Estos autores plantean (1992, pp. 43 y ss.) que el análisis de políticas públicas se constituyó en Estados Unidos como una ciencia de la acción, esto es, como una contribución de los “expertos” a las decisiones de las autoridades gubernamentales. Inicialmente, la preocupación principal era orientar la investigación de manera que fuera *relevant*, es decir, útil para la acción, por eso atrajo a los que por su formación tienden a interesarse en los problemas de la acción: a los ingenieros, economistas, estadísticos, a la par que a los politólogos.

En este clima –continúan Mény y Thoenig– las preocupaciones de orden teórico fueron relegadas a un segundo plano. Ni las motivaciones iniciales ni los protagonistas de estos nuevos temas se guiaban por la búsqueda de una teoría interpretativa de la acción y de la naturaleza del Estado. Implícitamente, los politólogos estadounidenses trabajaban en el marco de un sistema político administrativo tomado como un dato, cuyos fundamentos no eran discutidos ni puestos en duda. Los expertos contribuían a la mejora del funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera “práctico” en el corto plazo. Esta concepción “servidora” y ateórica de las ciencias de políticas, del *auxiliar del Príncipe*, sostiene los autores (*ibid.*), “sólo persistió mientras esta rama de la ciencia política fue marginal y dominada por los expertos, en estrecha interacción con los medios gubernamentales”. Con la expansión de la disciplina y la atracción de investigadores del campo de las ciencias sociales, renacería un interés por las cuestiones más fundamentales (*ibid.*).

Es posible que Mény y Thoenig hayan sido excesivamente optimistas sobre el fin de la deriva tecnicista y práctica de las ciencias de política, por lo menos para el caso de América del Norte. En 1986, David Garzón retoma un estudio de Fry y Tompkins sobre los programas existentes de políticas públicas en Estados Unidos, que confirmó una fuerte presencia de matemáticos, investigadores de operaciones, expertos en computación, estadísticos y economistas. Según el estudio de Fry y Tompkins, existe (en Estados Unidos) un evidente acuerdo sobre la importancia de los enfoques racional-exhaustivos en la asignación de recursos y un evidente desacuerdo sobre qué más podría ser útil y apropiado en la enseñanza de políticas públicas, lo que hace muy problemática la enseñanza de esta materia (Garzón, 1994, p. 161).

En México, al parecer, ha prevalecido el mismo enfoque en los programas de políticas públicas. A pesar de toda la evidencia sobre la

limitación de los enfoques científicistas, técnicos o *racional-exhaustivos* (Lindblom), prevalece la idea de que el análisis y diseño de políticas públicas es, ante todo, investigación de operaciones, modelos de simulación, técnicas analíticas y microeconomía, con una *rociada* de administración pública (teoría de las organizaciones, principalmente) y teoría política. Si se me permite un punto de vista, diré que no tengo nada en contra de los métodos cuantitativos y los modelos de simulación, siempre que se les conciba como una fuente más de asesoría e información y no invariablemente como el principal o, peor, único fundamento de las decisiones y del diseño de políticas públicas. No es posible, en cambio, dar por superada en nuestro país la deriva tecnicista y práctica del análisis de políticas; por lo demás, poco se ha hecho para superarla desde el campo de las ciencias sociales.

Políticas públicas, ¿top-down o bottom-up?

Originalmente, los términos “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*) fueron empleados para denominar dos grandes enfoques en el análisis de la implementación. Posteriormente se han aplicado al diseño o elaboración de las políticas públicas, y no sólo a su implementación. Guy Peters (1995, pp. 257 y ss.) plantea que las principales presiones que generan conflictos en los gobiernos contemporáneos, el *imperio de la ley* o la *mayor participación*, reflejan dos perspectivas básicas del proceso de elaboración de políticas. Ambos puntos de vista estructuran gran parte del debate actual sobre cómo diseñar y cómo comprender la política pública en sí misma y el proceso de su elaboración.

Además de la bien conocida (gracias a la literatura sobre implementación) importancia de los niveles más bajos en las organizaciones, existen por lo menos otras dos interpretaciones de los procesos de abajo hacia arriba en las políticas públicas, que Peters (*ibid.*) describe así: 1) una línea de pensamiento plebiscitaria en la que los políticos –jefes ejecutivos, principalmente– tratan de recurrir al pueblo por encima de otros políticos –legisladores, generalmente– o de poderosos grupos de interés, y 2) la línea alternativa de mayor participación en las democracias, consistente en favorecer la participación de los grupos más directamente afectados por una política pública en vez de a la población en general. Este enfoque puede aceptar incluso que dichos grupos controlen o, al menos, tengan poder de veto sobre la política

pública, situación especialmente factible cuando la política en cuestión tiene un impacto limitado en términos geográficos o funcionales. La tendencia hacia el poder localizado se ejemplifica en el “síndrome NIMBY” (*not in my back yard* o no en mi patio), que afecta áreas de las políticas públicas como la energía, el ambiente y la justicia penal.

Un ejemplo célebre del síndrome NIMBY en la literatura de políticas públicas fue el proyecto de construir un gasoducto en el valle del Mackenzie, en Canadá. En 1986, Douglas Torgerson retomó este caso para fundamentar sus tesis a favor de la *observación participante* del analista de políticas que, para él, no es una simple técnica de investigación sino el fundamento central de todo esfuerzo de investigación. A juicio de Torgerson, debe aceptarse el compromiso de promover un proceso de decisión de políticas que permita e impulse una mayor participación ciudadana. Si el análisis tecnocrático es un instrumento del Estado administrativo, el enfoque participativo desafía al conjunto de las relaciones de poder y anticipa cambios importantes en el mundo político. El gobierno de Canadá encargó una investigación para evaluar el impacto social, ambiental y económico del proyectado gasoducto en la región, que promovió la amplia participación de los potenciales afectados, incluidos los pueblos indígenas del norte del país. El resultado de la “Investigación Berger”, como se le conoce, fue que el gasoducto no debía ser construido, y el gobierno canadiense lo aceptó, a pesar de las fuertes presiones de las compañías petroleras (Torgerson, *ibid.*, pp. 224 y ss.).

En realidad es difícil no sentir fuertes simpatías por resultados como éste. Oponerse a las tecnocracias de todo tipo y al *despotismo ilustrado* son actitudes naturales en todo aquel que simpatice con los valores de la democracia y la justicia social. Es probable que el alegato de Luis Aguilar y de otros investigadores mexicanos a favor de políticas públicas auténticamente participativas haya tomado en cuenta experiencias como la del valle del Mackenzie. Si las implicaciones del enfoque de abajo hacia arriba y las políticas públicas en general fueran todas como las que se ventilaron en este caso, posiblemente nadie pondría reparo alguno al enfoque *bottom-up*. Sin embargo, las cosas pueden llegar a ser mucho más complejas, y también puede llegar a ser mucho más difícil tomar partido.

Peters señala algunos de los posibles inconvenientes del enfoque de abajo hacia arriba, no siempre bien ponderados por sus partidarios. Por principio de cuentas, los defensores del enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) afirman, desde el otro lado del espectro, que

los procesos del gobierno democrático, particularmente la democracia representativa, *deben significar algo*, y ese algo es elaborar reglas obligatorias aplicables a la sociedad en su conjunto. Aunque todos podemos señalar algunas deficiencias de las instituciones representativas, ellas deben ser entendidas como las legisladoras legítimas de la sociedad. La igualdad es una de las demandas más importantes que el *principio del imperio de la ley*, inherente al enfoque de arriba hacia abajo, puede exigir. El concepto de igualdad ante la ley es una característica fundamental de las comunidades políticas desarrolladas que no quedará a salvo si se toma en serio el enfoque de abajo hacia arriba sobre la elaboración de políticas. En caso de que la implementación o el control por parte de la comunidad local determinen en la práctica el significado real de una política pública, entonces habrá una variación considerablemente mayor en los resultados (Peters, 1995, p. 269).

Al otorgarse poderes tan amplios a grupos locales, las estrategias democratizadoras pueden obstaculizar las políticas gubernamentales establecidas y crear problemas a la sociedad en su conjunto. Por otro lado, Peters (*ibid.*, p. 263) reconoce que hay cierta evidencia de que una mayor participación directa de la población puede realmente mejorar la calidad de las decisiones que se tomen en algunos casos de políticas públicas, si bien casi es seguro que el enfoque de abajo hacia arriba llevará más tiempo que el proceso democrático representativo. El peligro —señala este autor— radica en que un sistema de toma de decisiones de abajo hacia arriba llegue a convertirse en un gobierno dividido, con una forma alternativa que obstruye y, en última instancia evita, la acción pública efectiva.

Desde luego —continúa Peters (*ibid.*, p. 270)— las reservas frente al enfoque de abajo hacia arriba, basadas en la necesidad de preservar el imperio de la ley, no restan validez al riesgo del enfoque alternativo, bien fundamentado por los partidarios del *bottom-up*, de crear gobiernos que pierdan el contacto con las preferencias de sus pueblos. Además, un gobierno de arriba hacia abajo puede convertirse en una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere; esta situación es especialmente cierta si el área de la política pública en cuestión se caracteriza por una variación regional sustancial en los valores o es un rubro en el que pueden emplearse los clientes como la principal fuente de información y de implementación. Si las cualidades del enfoque de arriba hacia abajo son certeza e igualdad, entonces la fuerza del enfoque de abajo hacia arriba

es la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo.

En México, como es bien sabido, los procesos del gobierno democrático y en particular la democracia representativa han significado muy poco, y sólo recientemente han tenido lugar cambios que apuntan hacia una paulatina democratización de las estructuras de gobierno. En este sentido, resulta particularmente difícil oponer a los defensores del modelo de abajo hacia arriba en nuestro país algunas de las reservas asociadas al *principio del imperio de la ley*. Cuando los autores mexicanos citados al comienzo defienden el modelo de abajo hacia arriba de elaboración de políticas públicas, sin duda tienen razones de mucho peso para hacerlo; también es difícil no estar de acuerdo con ellos. Sin embargo, no se puede igualar *bottom-up* a políticas públicas y dejar fuera del campo de análisis a las políticas que no se ajustan al enfoque. Las políticas *top-down* o de arriba hacia abajo, independientemente de nuestras simpatías, *también son políticas públicas*.

Por otro lado, a los enfoques participativos y comunitarios, que suelen provenir de las izquierdas políticas, se suman otros defensores del enfoque de abajo hacia arriba en la elaboración de políticas públicas, provenientes éstos del conservadurismo político: los partidarios de la elección pública o *public choice*. La teoría de la elección pública se apoya en tres fundamentos principales (Mény y Thoenig, *ibid.*, pp. 47 y ss.): 1) presupone que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales (*self interest*); 2) distingue entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos de las administraciones; la diferencia esencial es que los bienes producidos por el mercado son mensurables, vendibles y se producen según la oferta y la demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles; 3) buscando maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos deben utilizar de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir a sus intereses. La elección pública se interesa por los rendimientos de los servicios públicos de las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño.

La fijación por el mercado de la escuela de la elección pública es, como a continuación se explica, puesta en relieve con insuperable claridad por dos de sus máximos exponentes:

Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana

Tanto la relación económica como la política representan cooperación por parte de dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Los hombres cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio, en la cual él persigue su propio interés, proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio directo para el individuo que se encuentra al otro lado de la transacción. Básicamente, la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante. Dos o más individuos encuentran mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr objetivos comunes. En realidad, ellos "intercambian" *inputs* con la seguridad de un *output* comúnmente compartido (Buchanan y Tullock, 1993 [1962], p. 44).

Sólo pequeñas unidades, de ser posible especializadas, podrían internalizar los bienes públicos dentro de un espacio dado y por tanto determinar el precio justo que debe repercutir en el consumidor. La pequeñez de tamaño no es una meta en sí misma: se trata de especificar los criterios para fijar la proporción correcta, porque el tamaño debe estar en función de las políticas perseguidas. Así, el consejo de barrio será responsable de las instalaciones que conciernen a su población; la ciudad lo será del servicio de limpieza; un organismo especializado tendrá a su cargo la contaminación del aire en la zona metropolitana (Mény y Thoenig, *ibid.*).

La consecuencia de tal organización multiforme, cambiante y plural es, evidentemente, *una gran diferenciación de los servicios, porque cada "público" decide libremente las prestaciones que desea obtener y que está dispuesto a pagar*. Esto no constituye un problema para la escuela de la elección pública porque *su análisis se hace en términos de costo-beneficio y no de valores que hay que promover, como la igualdad o la distribución de la riqueza* (Mény y Thoenig, *ibid.*, el subrayado es nuestro).

¿Cuál es la aplicabilidad de la teoría de la elección pública en una sociedad como la mexicana? Plena de desigualdades sociales y con una distribución de la riqueza que se cuenta entre las peores del continente, nuestra sociedad evidentemente se polarizaría todavía más con políticas públicas inspiradas en el *public choice*: salud y educación pública, servicios públicos y asistenciales diferenciados en cantidad y calidad según el poder adquisitivo y los impuestos pagados por los habitantes de las distintas regiones, o ciudades en una misma región, o colonias en una misma ciudad. ¿Qué servicios públicos podrían pa-

gar los indígenas de Oaxaca y Chiapas, por ejemplo? Tenemos aquí una vertiente del enfoque *bottom-up* de políticas públicas que (pienso) apenas tendrá partidarios entre los estudiosos de las políticas públicas en México. A la vez, las responsabilidades constitucionales e históricas del Estado mexicano lo obligan a desarrollar (independientemente de si lo cumple o no) políticas redistributivas que alivien la marginación y la pobreza extrema de millones de mexicanos. Así, no es posible pensar en una agenda pública en nuestro país sin, por lo menos, determinadas políticas de arriba hacia abajo. Tal es la exigencia del texto constitucional.

Peters (*ibid.*, p. 272) resuelve con sentido común la dicotomía entre el *top-down* y el *bottom-up*: determinadas situaciones en la elaboración de políticas pueden favorecer más a un modelo que a otro. Las políticas que presentan un elemento fundamental de variación local pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba, mientras que aquellas en las que la igualdad es significativa, por ejemplo las que involucran derechos civiles básicos, pueden ser mejores candidatas a usar el enfoque de arriba hacia abajo.

Conclusiones

1) Nuestra primera conclusión es, naturalmente, que el pluralismo, el incrementalismo, el ajuste partidario mutuo y la participación ciudadana no pueden ser considerados sin más como los límites positivos o normativos de la política pública. Se trata de límites demasiado estrechos, que en la práctica son rebasados por el quehacer de los gobiernos, aun de los democráticamente electos. Por ejemplo, muchas áreas de la política pública, con frecuencia las de mayor trascendencia y alcance, desbordan los marcos del pluralismo y el ajuste partidario mutuo para encontrar su justificación y sentido ya sea en la iniciativa de los poderes constituidos o bien en imperativos legales de aplicación general, incluidas las constituciones políticas. Tal es el caso, por ejemplo, de algunas políticas que persiguen objetivos fuertemente redistributivos.

2) De esto se sigue que no podemos confiar en los axiomas del pluralismo —ni en los del individualismo metodológico, característico del *public choice*— como los referentes teóricos obligados en el análisis de políticas. En este punto es preciso retomar plenamente la sugerencia de Lowi: emplear otros marcos teóricos de referencia cuando sea preciso dar cuenta de políticas que implican modificaciones de fondo en

los acuerdos nacionales básicos, como son la distribución de la riqueza y el poder.

3) En cuanto a la participación directa de los ciudadanos, nuestra conclusión no es diferente. No hay duda de que determinadas áreas de la política pública tendrán un mejor diseño, implementación y resultados con una activa y directa participación de los ciudadanos, sobre todo (pero no únicamente) en el ámbito de los gobiernos municipales. Sin embargo, tampoco debe verse a esta participación como un postulado de validez universal, y debe reconocerse que para determinadas políticas la participación ciudadana directa no será deseable o incluso no será posible en absoluto.

4) Con Lowi y Forester a la vista, debemos concluir que hace falta desarrollar tipologías útiles que permitan apreciar en algún grado las características, de suyo profundamente heterogéneas, de las distintas políticas públicas. Con pocas excepciones, los analistas en general tienden a ponerlas todas “en un mismo saco”, cuando resulta evidente que varían grandemente su naturaleza, contextos públicos, contenidos y alcances. Podemos suponer que el desarrollo de tipologías en México incorporará un fuerte componente de discrecionalidad, pero aun así es preciso emprender la tarea; sólo la utilidad que ofrezca una u otra tipología determinará el uso que le den los analistas.

Lo que ha sucedido con frecuencia, principalmente en Estados Unidos, es que los autores analizan una determinada política pública y, de su particular aproximación empírica, intentan derivar conclusiones aplicables al conjunto de las políticas públicas. Acaso la popularidad del modelo pluralista como sustrato teórico del análisis de políticas encuentre su explicación en el hecho de que, hasta hoy, la mayor parte de los analistas son estadounidenses.

5) Pero pensamos que no hay punto de continuidad entre esto último y la opinión acerca de que el análisis de políticas públicas tiene escasa utilidad en nuestro país. Cuando los autores citados al principio cuestionan la validez en México de aportes e instrumentos construidos para realidades cultural y políticamente diferentes, por ejemplo, los del pluralismo y el incrementalismo, tienen mucha razón. No hace falta argumentar las diferencias culturales, históricas, políticas, sociales y económicas entre, por ejemplo, Estados Unidos y México, pero de esto no se sigue que el campo de análisis de las políticas públicas sea poco prometedor en México, siempre que aceptemos rebasar en el análisis, cuando sea necesario, los marcos más bien estrechos del pluralismo, el ajuste partidario mutuo y la participación ciudadana.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1994), "Estudio introductorio", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.
- (1993a), "Estudio introductorio", en Luis Aguilar V. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-92.
- (1993b), "Estudio introductorio", en Luis Aguilar V. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.
- (1992), "Estudio introductorio", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-84.
- Arellano Gault, David (1996), "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre, pp. 319-347.
- Arellano Gault, David y Enrique Cabrero Mendoza (1993), "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1, México, CIDE, primer semestre, pp. 59-86.
- Ascher, William (1994), "La evolución de las ciencias de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 181-195.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1994), "Configuración estatal, gestión buropolítica y desarrollo. Consideraciones teóricas acerca de las determinantes sociopolíticas del crecimiento económico moderno", en Manuel Canto y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco, pp. 41-96.
- (1993), "Hacia un enfoque amplio de política pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, pp. 25-81.
- Behn, Robert D. (1994), "El análisis de políticas y la política", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 239-274.
- Berman, Paul (1993), "El estudio de la macro y microimplementación", en Luis Aguilar V. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 323-372.
- Buchanan, James M. y Gordon Tullock (1993), *El cálculo del consenso*, Barcelona, Planeta-Agostini.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de

- las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre, pp. 189-229.
- Canto Chac, Manuel (1994), "Política social e intercambio político", en Manuel Canto y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco, pp. 119-144.
- Canto Sáenz, Rodolfo (1997), "México. Los alcances de la política industrial", *Revista de Economía*, vol. XIV, núm. 49, Mérida, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, segundo semestre, pp. 89-99.
- Cardozo Brum, Myriam (1993), "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, pp. 167-197.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder (1986), *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema.
- Cobb, Roger W., Jennie-Kelth Ross y Marc Howard Ross (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, núm. 70, marzo.
- Crozier, Michel (1992), "El cambio en las organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, segundo semestre, pp. 93-100.
- (1990), "Hacia dónde debe dirigirse hoy la política?", *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, pp. 7-16.
- Downs, Anthony (1993), "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", en Luis Aguilar V. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 141-159.
- Dror, Yehezkel (1994), "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 119-147.
- (1992), "Salir del paso, ¿ciencia o inercia?", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 255-264.
- Etzioni, Amitai (1992), "La exploración combinada: un tercer enfoque en la toma de decisiones", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-282.
- Forester, John (1992), "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 315-340.

- Frederickson, Jorge H. (1992), "Hacia una teoría del público para la administración pública", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, segundo semestre, México, CIDE, pp. 7-31.
- Garzón, G. David (1994), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 149-179.
- Goodin, Robert e Ilmar Waldner (1992), "Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 283-314.
- Guerrero, Omar (1994), "Los usos del análisis de implementación de políticas", *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, primer semestre, México, CIDE, pp. 19-43.
- (1993a), "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", *Ciencia*, México, Academia de la Investigación Científica, vol. 44, núm. 1, marzo, pp. 29-40.
- (1993b), "Políticas públicas: interrogantes", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, pp. 83-88.
- Habermas, Jürgen (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, G. Gili.
- (1973), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Hecko, Hugh (1993), "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo", en Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 257-284.
- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1992), "Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, segundo semestre, pp. 49-75.
- Landau, Martin D. (1994), "El ámbito propio del análisis de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, tomo 1, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 275-280.
- Lasswell, Harold D. (1994a), "La orientación hacia las políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-103.
- (1994b), "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-117.
- Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México, INAP y Miguel Ángel Porrúa.
- (1992b), "Todavía tratando de salir del paso", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 227-254.
- Lowi, Theodore J. (1992), "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
- Majone, Giandomenico (1992a), "Los usos del análisis de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 341-366.
- (1992b), "La factibilidad de las políticas sociales", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 393-432.
- Méndez, José Luis (1993), "Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, pp. 107-121.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Moreno Salazar, Pedro H. (1993), "Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, pp. 9-23.
- O'Toole, Jr. y J. Laurence (1993), "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo", en Luis Aguilar V. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 413-470.
- Peters, B. Guy (1995), "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE, pp. 257-276.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973), *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- Rittel, Horst W. J. y Melvin N. Webber (1993), "Dilemas de una teoría general de planeación", en Luis Aguilar V. (coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 161-187.
- Torgerson, Douglas (1994), "Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 197-237.

- Uvalle Berrones, Ricardo (1994), *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Varela Petito, Gonzalo (1994), "Las políticas públicas en el desarrollo actual de América Latina", en Manuel Canto y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco, pp. 97-110.