

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E.N.E.P. ACATLAN

tesis presentada por

HECTOR MARTINEZ REYES

para obtener el título de

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

Título

**LA PROPUESTA CONTEXTUAL, VALORATIVA Y MULTIDISCIPLINARIA DE
POLITICA PUBLICA**

*Acercamiento a la propuesta original del fundador moderno:
Harold D. Lasswell*

Asesorada por:

LIC. JUAN MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA

1994.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS.

La gratitud se entiende como un intento por compensar el apoyo o beneficio que uno ha recibido de otra persona. Este trabajo representa el termino de un esfuerzo, que sólo puede entenderse como la conjunción de muchos y muy diversos consejos, altibajos, reencuentros y quizás hasta desilusiones; tanto propias como ajenas; tanto individuales como familiares.

Muchas veces es necesario mencionar nombres, a pesar del riesgo del olvido. Para evitar la omisión involuntaria de los momentos y personas que han definido de manera valiosa mi vida; vaya por todos ellos

MUCHAS GRACIAS.

Sin embargo, permitáseme hacer algunas excepciones:

GRACIAS MADRE

Por tu confianza. Por el esfuerzo de tu espíritu todo. Por ser parte de mi vida. Por esperar. Por tu voluntad inquebrantable. Por ser mi compañera. Por mostrarme la bondad.

GRACIAS HERMANOS Y FAMILIARES:

Todavía quedan muchas cosas para dar, todavía quedan muchas ganas de vivir.

GRACIAS AMIGOS, en especial al incomparable grupo de "esclavos de los libros": Juan Miguel Ramírez Zozaya, el terrorista de la información, Antonio Gómez Nashiki, el último samurai mexicano y a Martín de Jesus Díaz Vázquez, el estimado martincillo.

GRACIAS MAESTROS, que llegue a todos ustedes, que de manera gentil se desprendieron de algo para el logro de esta meta; un mensaje sincero de solidaridad y estimación presente y futura.

I N D I C E.

INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. MARCO TEORICO-CONCEPTUAL.	
1.1 Políticas Públicas y Teoría del Estado	6
1.2 Pluralismo y Elección Pública	17
1.2.1 Fundamentos y conceptos básicos	18
1.3 Las teorías neomarxistas. Fundamentos	24
CAPITULO 2. LA PROPUESTA DE HAROLD D. LASSWELL.	
2.1 La Política Pública origen, propuesta, estado actual y futuro	30
2.2 La búsqueda de un enfoque multidisciplinario	41
2.3 La orientación pragmática y la necesidad de considerar los aspectos contextuales	52
2.4 La necesidad del reconocimiento explícito de los valores	60
CAPITULO 3. LA NUEVA RELACION ESTADO-SOCIEDAD	
3.1 Estado, gobierno y sociedad	65
3.2 Criticas actuales sobre el Estado	69
3.3 Estamos llegando al fin del Estado	76
3.4 Hacia la redefinición del papel del Estado	79

CAPITULO 4. NUEVAS FRONTERAS ENTRE LO PUBLICO Y PRIVADO COMO MARCO
DE LA POLITICA PUBLICA

4.1 Hasta donde lo público y hasta donde lo privado	82
4.2 La nueva relación Estado-Sociedad, origen de una nueva frontera entre lo público y privado	87
4.3 Una breve propuesta para un bosquejo sobre lo público	90

CONCLUSIONES	92
--------------	----

BIBLIOGRAFIA	99
--------------	----

INTRODUCCION

I N T R O D U C C I O N .

En nuestras sociedades, a pesar de la política impulsada a favor de su repliegue en la década de los ochenta, la esfera pública se ha instalado en todas partes, y cada individuo de uno u otro modo siente sus efectos en su vida personal y en sus relaciones con la sociedad. Para empezar podríamos mencionar, como primer acercamiento, que el estudio de la Políticas Públicas no es otra cosa que el estudio de la acción del nuevo estado que guardan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, a través del análisis de las acciones emprendidas en el seno de la sociedad.

Podríamos afirmar, en cierto sentido que las diferentes perspectivas de análisis de las ciencias sociales han tardado, en mirar cara a cara a la acción pública. Las ciencias sociales tradicionales, principalmente la ciencia política y la administración pública, habían desdeñado, la etapa posterior al arribo al poder; a saber, los procesos a través de los cuales se toman las decisiones y se implementan las acciones de gobierno. Todavía en la década de los sesenta, y en América Latina extendiéndose hasta fines de la década de los setenta, dominaban de manera casi absoluta tres enfoques:

- La ciencia administrativa, más conocida como Teoría de la Administración Pública. Inspirada en las ideas Tayloristas.

- La sociografía de los llamados grupos de presión.

- El determinismo de los grandes sistemas ideológicos. Esta expresión encuentra principalmente su versión erudita en los trabajos inspirados por las diversas corrientes marxistas de la época y por la proclamación del triunfo de un economicismo que invadía cualquier fenómeno social.

Para acercarnos al estudio de Política Pública, es necesario adoptar una postura que desconfíe de los marcos teórico-conceptuales categóricos y determinantes, aquellos esquemas que se proclamaban como el derrotero la humanidad. Lo cual, nos conduce a pensar que este enfoque puede definirse tanto como un campo de acción o como un método de análisis: el señalar sus límites y ventajas, a través de la recuperación de la propuesta de Harold D. Lasswell¹ al que se le conoce como el fundador moderno, dentro de la profunda reforma estatal actual, es la ambición a la que responde el trabajo.

En nuestros días el análisis y conocimiento del trabajo gubernamental permite abordar de lleno algunos fenómenos clave del mundo contemporáneo:

¹Para conocer la labor intelectual de Lasswell es conveniente revisar la memoria bibliográfica que presenta Gabriel A. Almond en su libro, *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Sciences*, Sage Publications, 1990, California, USA, p.290. En él se le considera como uno de los diez máximos innovadores y creativos en las ciencias sociales de este siglo.

- La aparición y naturaleza del Estado.

- La esencia de la política moderna. Aceptando que el fenómeno político-administrativo tiene dos caras. Por un lado, tenemos la de la lucha por el poder, y por el otro encontramos la elaboración, implementación y evaluación de una acción pública en si misma y el impacto que provoca en la sociedad.

Por otra parte es un método, o más bien un conjunto de métodos; que nos permite descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas, analíticamente separables, y comparar diversas situaciones entre ellas.²

De acuerdo a lo anterior, podríamos esbozar alguna primera idea sobre el área que nos preocupa, con el fin de ir acercándonos poco a poco a consolidar una definición más acabada y al final llegar a una conclusión sobre la Política Pública como un posible programa de acción de una autoridad pública, pero ya no conceptualizada de acuerdo a las ideas de jerarquización, líneas rígidas de delegación y autoridad, formalización de estructuras y procesos; sino de

²Vease, deLeon, Peter (1994). "The Policy Sciences Redux: New Roads to post-positivism", en *Policy Studies Journal*, Vol. 22, no. 1, pp. 176-184. En él comenta que nunca ha sido su intención hacer de la metáfora del proceso de la política pública un modelo formal. Que a pesar de parecer formalmente lineal se reconocen curvas, cuestiones imponderables y lejanas a la racionalidad y capacidad de acción de las instituciones y organizaciones. En concreto, los seres huamos.

acuerdo a visiones dinámicas y flexibles que nos permitan formular un nuevo paradigma sobre ¿quiénes deben de ejercer la gestión? y sobre ¿quiénes debe descanasar la responsabilidad de los asuntos que son de interés público? Bajo esta nueva perspectiva, este programa y las actividades que implica componen la unidad básica que sirve como materia prima para el analista del trabajo gubernamental.

En este marco, el primer capítulo de este trabajo trata de responder a la necesidad de tomar en cuenta las corrientes teóricas que más han aportado a la discusión, y en consecuencia al desarrollo de la Política Pública, presentando tanto sus conceptos básicos como las principales críticas que se les hacen.

En el segundo capítulo se explica el origen y la propuesta de Política Pública postualda por Harold D. Lasswell, al cual se le considerará como el "fundador moderno" de este campo. En este apartado intentamos recuperar su propuesta contextual. Su llamado por considerar tanto los factores endógenos como exógenos, nos obligaron a abordar los conceptos "tradicionales" del análisis social.

En el tercer capítulo, como mencionamos arriba nos dimos cuenta de la necesidad de analizar la nueva situación que guarda la relación entre el Estado, el Gobierno y la Sociedad Civil; ante los cambios de los últimos tiempos en México y en el mundo. En principio

podríamos decir que reconocimos que del tipo y grado de la autonomía estatal dependen de manera importante las características de acción de una autoridad pública. El nuevo entramado formado por esta relación tendremos que verlo como el contexto en el cual se lleva a cabo una política pública.

Esto nos llevo a intentar definir ¿cómo puede entenderse en este momento histórico del país, los límites y las características de la esfera pública y privada, como el espacio en el que se determina y se ejercita la acción de gobierno, asunto tratado en el cuarto capítulo.

CAPITULO 1

CAPITULO 1. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

1.1 POLITICAS PUBLICAS Y TEORIA DEL ESTADO.

Podríamos establecer de inicio que el analisis de las **políticas públicas** se ha considerado, en particular en los Estados Unidos; como una "**ciencia de la acción**", como una contribución de los expertos a las decisiones de las autoridades públicas.

En un **primer acercamiento** pareciera evidente que existe en esta concepción **cierta ingenuidad** que tiende a establecer una **relación simplista entre un mejor conocimiento de la acción y la mejora de las acciones gubernamentales**. Sin embargo, está totalmente reconocido que el "éxito" de una acción gubernamental no está garantizado por su científicidad y la inteligencia de los analistas de políticas públicas. Estos se muestran limitados inmediatamente ante el impredecible camino que sigue la lucha por el poder y la interacción social alrededor de una acción pública.

En este clima, los fundadores "modernos" de esta disciplina no se preocuparon por las cuestiones teóricas; a decir verdad éstas desaparecieron, por el fuerte flujo de la corriente behaviorista de la postguerra en los Estados Unidos. Los politólogos y administradores públicos norteamericanos trabajaban en el marco de

un sistema político-administrativo, tomado como dato, cuyos fundamentos no eran puestos en discusión, ni en duda.³

³Vease, Orozco, José Luis (1986). *El Estado norteamericano contemporáneo*. Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. UNAM, México, D.F. En el nos comenta que desde 1968, la derecha norteamericana proclama a través de M. Stanton Evans, el surguimiento de los Estados Unidos que no quieren más Estado de bienestar, ni más despilfarro en Washington. En ese tiempo el dezplazar los gastos de defensa hacia la salud o la educación; no es sino inducir el cortocicuito estatal. De aquí que la nueva derecha recurra a la toma racional de decisiones y al análisis de costo-beneficio, que deja atrás al amateurismo y a las deformaciones de la derecha "a la McCarthy, y expurgen de la ciencia económica el artículo keynesiano de fé de que el gobierno sea el agente de cambio social progresivo, al exhibir la desastrosa rentabilidad de los servicios asistenciales. La "decepción liberal" de las *policy sciences* y la reducción de los costos de pacificación social deben remitirse a la desconfianza tradicional de la clase dirigente norteamericana ante la ampliación de los márgenes de autonomía del Estado. Adversa a que el Estado sea una potencia organizadora ubicable por encima del capital privado, la clase dirigente le impide entablar una alianza con la clase obrera atomizandola políticamente en el *lobby system* y rebajandolo corporativamente al "junior partner".

Si ya desde *El Federalista*, se dibuja una democracia supervisada por la racionalidad de las elites, la complejidad cada vez mayor de la administración no planificada económicamente y proyectada internacionalmente obliga a desarrollar un paradigma decisorio, en el cual, por más que sean las agencias que lo configuran, sus pautas obedezcan a una ciencia del *decision-making* basada en la "racionalidad interesada de los jugadores del mercado organizado". A través de él, la estrecha pero ardua relación entre empresa privada y democracia, se fortalece al sujetar por igual a todos los grupos de presión a la normatividad analítica, matemática y estratégica de la "asignación imparcial" de recursos. El policy equilibrium general e institucional dependerá de la correlación entre política pública y opción racional, a lo largo de areas que van desde la conducta electoral hasta la política municipal, fiscal, policial, redistributiva, intergubernamental o de enlace entre el gobierno federal y los locales.

Naturalmente, dosificar la tecnología decisionista y calificar la racionalidad de la actividad de grupo no es un proceso abstarcto a pesar de sus pretensiones de supra o post política. Adjudicada la competitividad del modelo competitivo-concertador-racionalizador a un conjunto articulado (y apolítico) de aparatos ideológicos de Estado (o de empresa), la red nacional de *policy planning* y *opinion-shaping* tiene como vértice central formal a los *think tanks* integrados por altos ejecutivos corporativos, administradores militares y especialistas académicos.

Con el transcurrir del tiempo paradójicamente, la Política Pública iría a insertarse en los modelos teóricos que había rechazado en principio. La mayoría de los analistas reconocieron que todo análisis de políticas, se funda implícitamente o no, en una filosofía política y se vincula, en consecuencia, a las teorías que existen en la actualidad⁴. Lo que determinaba su originalidad, es que se inscribían en un campo hasta el momento inexplorado⁵, se

⁴Vease, Alvarez Díaz, Angel (1992). *Análisis de Políticas Públicas*. Serie Temas de Coyuntura. CLAD. Caracas, Venezuela. Según el autor en América Latina se vive un proceso de reorientación del rol del Estado, reflejado en el la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Este proceso que tiene condicionantes tanto internos como externos; exige una redefinición de los esquemas formales y de los mecanismos informales de formación de políticas.

Esta redefinición no puede olvidar que la legitimidad del orden político democrático depende en mucho de su capacidad para generar los niveles mínimos de existencia para los sectores menos favorecidos. De allí que destacar la dimensión política del análisis de políticas públicas (y no remitirnos tan sólo a sus aspectos de racionalidad instrumental medios-fines), no tenga sólo interés académico, sino por el contrario sea de importancia central en el rediseño de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

En América Latina el Estado ha ocupado un lugar central en el desarrollo. La planificación ha sido el modelo formal de concebir el proceso de formación de políticas. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que que la mayoría de las políticas públicas se forman a través de prácticas menos formales y normadas. En este sentido, Carlos Matus ha puesto en evidencia las limitaciones de la planificación normativa. Las políticas públicas generalmente surgen como respuesta a diversas emergencias, producto de las demandas de grupos sociales con suficiente capacidad para presionar a los organismos públicos; o del mismo juego político al interior del gobierno, como lo ha demostrado Alberto Hirschman.

Por lo tanto, podemos decir con seguridad que las políticas públicas no son relaciones mecánicas de tipo medio-fin; de ejecución automática; en la que lo decidido en la fase de formulación es lo implementado. Por el contrario, es una compleja y flexible interacción de procesos, en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos.

⁵Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. (1992). *Las Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona, p. 45

estudiaban las cuestiones teóricas sin desatender áquellas que se consideraban necesarias para la acción⁶. La confusión entre la investigación y la perspectiva operativa: ha dado lugar a una división de funciones: la del científico, preocupado del conocimiento y del saber, y por otra la del profesional, preocupado por organizarse en relación a la combinación de un objetivo social y de un cuerpo de saber extraído esencialmente de la "ciencia"⁷.

⁶vease Wittrock, Björn (1991). "Social knowledge and public policy: eight models of interaction", así como el excelente resumen sobre la visión de Lasswell que realizan Hirschon Weiss, Carol y Wittrock, Björn (1991), "Summing up: social sciences and modern states", ambos en Wagner Peter et al. (eds.) *Ibid.* caps. 15 y 16 respectivamente.

⁷Price Gordon. (1965). *The Scientific State*. Cambridge, Harvard University Press. Citado por Thoening, *Ibidem*. Esta controversia es de la más antiguas, para Max Weber fue una de sus principales preocupaciones. El problema que ocupó principalmente sus energías según Anthony Giddens, fue la "cuestión del liderazgo"; en ese momento resultado de la dominación de Bismarck. La formulación sociológica general formulada por Weber de la relación entre la racionalización y el cambio social, incluye un contraste radical entre el carácter reglamentario de la burocracia y las propiedades creadoras del valor del carisma. De esta forma la burocratización de la vida política, al tiempo que eleva la dirección de los asuntos humanos hasta la cima de la eficiencia técnica, no puede engendrar por sí misma las capacidades propias de un "auténtico liderazgo". Weber vió en el orden democrático tanto la posibilidad como la necesidad de crear el elemento carismático necesario para el moderno líder político.

En otra parte, apostaba porque: el simple "político de poder" puede conseguir grandes resultados, pero de hecho su labor no llega a ninguna parte y carece de sentido", lo cual se convertiría en uno de los postulados fundamentales de la posterior teoría de la acción.

La concepción epistemológica de Weber de la "irracionalidad ética" del mundo y el aparato metodológico que construyó sobre esta base, representan un intento por integrar diversas corrientes del pensamiento alemán (Marx y Nietzsche). Elaborando un entramado de lo racional a lo irracional, y de lo subjetivo a lo objetivo; antinomias que son base de su concepción sociológica como un conjunto de "categorías puras" y aplicadas empíricamente en sus estudios sobre la historia y la sociedad.

Para lo cual, es muy importante no confundir "la utilidad práctica" con las "recetas del gobierno" y oponer las perspectivas teóricas y sus aplicaciones prácticas.

De acuerdo a lo propuesto por Meny y Thoening, los modelos teóricos que han contribuido a estudiar las políticas públicas pueden agruparse en tres grandes grupos:

Primero.- el enfoque social, que privilegia al individuo y al pluralismo social, y concibe al Estado desde una perspectiva funcionalista.

Segundo.- aquel que insiste en atribuir al Estado, una condición de instrumento al servicio de una clase. El Estado sólo dispone de autonomía marginal, ya sea que represente los intereses del capital (teorías neomarxistas) o los de la burocracia o expertos que controlan desde el interior (teorías neoweberianas).

Tercero.- aquel que busca un camino intermedio entre los desequilibrios que se dan entre el Estado y la sociedad, y que las

*Dichas concepciones llevan implícita la idea de que todas las acciones humanas que se aproximan a la racionalidad deben basarse necesariamente en la irracionalidad (en los valores últimos); pero también de que existe una gran dicotomía fundamental entre razón y valor. De aquí que la sociología y la historia deban recurrir a interpretar el "significado"; pero que no puedan "demostrar" la validez normativa de cualquier conjunto de valores dado. Este tema está tratado con mayor profundidad en *El Político y El Científico*. Premia Editora de Libros, Puebla, México. 1983.*

políticas públicas permiten traducir en: neocorporativismo⁸,

⁸Al corporativismo se le ha difundido recientemente como un intento por analizar los cambios en las relaciones entre el estado y organizaciones de los intereses privados en los países capitalistas de régimen democrático. El uso de adjetivos como "societario", "liberal", "democrático", "voluntario", usados por diversos autores de esta corriente (Schmitter 1974, Lehmbusch 1977 y Wildawsky 1977) exigen la distinción de éste concepto con aquel clásico de corporativismo identificado ideológicamente con el fascismo. La diferencia fundamental es que en un sistema neocorporativista las organizaciones de intereses privados son libres de aceptar o no sus relaciones con el estado; en el corporativismo clásico es el propio estado el que impone y plasma dichas relaciones.

Partiendo de la definición de Schmitter (1974), es una forma de intermediación de los intereses de la sociedad civil y el estado, distinta o contrapuesta a la propuesta pluralista de Dahl. Al contrario de este sistema pluralista, en el neocorporativismo los intereses se generan en la sociedad civil y se organizan en un número limitado de asociaciones. En abierta polémica con el sistema pluralista, se señala el papel que han jugado muchos estados en la formación y consolidación de las organizaciones de intereses, que muchas veces aparecen dispersos e incapaces de unirse a la sociedad civil, apoyados en los principios de la representación funcional para la gestión de la política económica y social.

Sin embargo, gran parte de la literatura especializada se refiere al neocorporativismo como un momento del proceso político, analíticamente distinto de la intermediación de intereses entre sociedad civil y estado. Se le ve como un modo particular de formación de opciones políticas por parte del aparato estatal. Las grandes organizaciones de los intereses no se limitan a ejercer presiones desde el exterior -como en el modelo pluralista- sino que son directamente incorporadas, o asimiladas, en el proceso de formación y de gestión de las decisiones. O sea que consiste en la "participación" de los grandes grupos sociales organizados en la formación de la política estatal, especialmente en la política económica.

El primer concepto corresponde a la demanda desde la sociedad civil al estado; se refiere a un tipo de estructura y funciones de las organizaciones que concentran o representan intereses. El segundo concepto se refiere al modo en que se forman y se gestionan las opciones, lo que indica un modo característico de la incorporación de tales organizaciones en el aparato decisonal y administrativo (concertación de la política económica). Ambos casos son tipos ideales, en ningún país existen las condiciones institucionales y sociales para que esto pueda llevarse a cabo en su totalidad.

neoinstitucionalismo⁹, o la policy communities que se preocupa por el rechazo tanto de un racionalismo economicista, como de una sociedad que dependa del Estado cautivo de una minoría. Por el hecho de su posición intermedia, podemos encontrar teorías que van desde el paradigma pluralista hasta el modelo neomarxista.

Es en este tipo de modelo donde se puede ubicar el esfuerzo de este trabajo. Al intentar señalar los límites y las ventajas de la metodología de análisis propuesta por la Política Pública, dentro del nuevo contexto de la administración pública en México, caracterizado por una nueva nueva relación entre Estado-sociedad; que desde el punto de vista axiológico (de los valores) se orienta, como menciona Joan Subirats; hacia una síntesis de los valores de

⁹Teorías contemporáneas de la política tienden a verse como un reflejo de la sociedad. En los fenómenos políticos se estudian los agregados del comportamiento individual. En la acción de resultados de acciones basadas en un interés propio calculado, en la historia de un agente eficaz en el logro de resultados al mismo tiempo únicos y adecuados, y en la toma de decisiones y la distribución de los recursos, focos centrales de la vida política.

En la actualidad hay algunas aportaciones a la ciencia política que combinan elementos de estas tendencias teóricas con el más tradicional interés por las instituciones. Este nuevo **INSTITUCIONALISMO**, subraya la relativa autonomía de las instituciones políticas, las posibilidades de que la historia no sea eficaz y la importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política. Constituye un rechazo a el reduccionismo (el estructuralismo de Skocpol, y quizás hasta el de la teoría de la organización de March y Olsen, y el modelo del actor individual de la elección pública) de la ciencia política tradicional en EEUU; esto debido a que la revolución conductista de los años cincuenta y sesenta había desdeñado el poder y la autonomía del estado.

Enfoques que habían perdido el contacto con la esfera de la política y de sus instituciones debido a sus estrategias estrechas, encerradas en la clase social, la organización en general y la racionalidad individual a corto plazo.

la personalidad individual, típicos del liberalismo y de los valores sociales en el sentido histórico concreto que el vocablo social adquiere desde el segundo tercio del siglo XIX; y desde el punto de vista ontológico se sustenta en el criterio de que no es posible pensar la existencia humana abstraída de sus condicionantes sociales, el llamado Estado social¹⁰.

En la actualidad, "...la interpretación y las respuestas a las gran transformacion mundial es un reto formidable, que obliga a repensar los términos del debate político, releer la historia y los clásicos, realizar experimentos de pensamiento para acomodar el significado del cambio...Hoy sabemos que hay un ámbito colectivo en las relaciones fuera del Estado; también al finalizar los procesos estatizadores hay una propiedad privada individual y una propiedad privada colectiva".¹¹

Históricamente los politólogos y los filósofos políticos, han tratado a las instituciones políticas, particularmente **el Estado**, como factores independientes, e importantes para ordenar y comprender la vida colectiva. En la actualidad pareciera que ha disminuido tanto su posición de centralidad; como su aportación para comprender las formas de organización política y social. Los

¹⁰Subirats, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. INAP, Ministerio de las Administraciones Publicas, Madrid, España, p. 21.

¹¹La Jornada, 4 junio de 1993, en "El Perfil de la Jornada".

eventos políticos se definen como un fenómeno más dentro del conjunto total que determina y condiciona la vida en sociedad.

Considerar a la Política Pública como reveladora del Estado, como ha sido desarrollado por el Centro de Sociología de las Organizaciones de Francia, alejándose de las concepciones que lo consideraban como una instancia sacralizada por encima de la sociedad, es precisamente su principal propuesta. El Estado no existe en sí mismo, sino sólo desde sus relaciones con los otros actores.

Existen críticas certeras acerca del poco espacio que deja esta escuela de las organizaciones a la instancia organizadora, si es preciso mediante la fuerza, y que justifica a través de procesos de legitimación, las diferencias sociales transformándolas en identidades políticas vinculadas a toda la colectividad; lo cual desde el punto de vista de los críticos no significa sacralizar el poder político; es decir el Estado. A pesar de lo cual, es reconocido por ellos mismos que esta perspectiva, Política Pública, otorga la posibilidad de lograr una mirada más precisa de las acciones político-administrativas. Sin embargo, no aleja el dedo de la llaga, al advertirnos que no se debe olvidar que, por lo general, este tipo de estudios pierde de vista los elementos que logran la identidad política: la ciudadanía, la legitimidad y el uso monopolizado de la violencia.

Teniendo siempre presente esta advertencia, podríamos decir que el análisis de la Política Pública se interesa por el Estado "en acción", o como otros le han llamado el Estado en "concreto". Es obvio que se puede partir de una definición a-priori, incluso se piensa que esto es indispensable para llevar a cabo cualquier investigación; pero actualmente estas estrategias se revelan rápidamente limitadas. Lo que no significa, la negación de una teoría del Estado, sino el evitar el compromiso a-priori con un concepto que compromete el análisis y lo convierte en un círculo vicioso.

El enfoque de Política Pública desde hace algunos años ha sido acogido de buena manera, ante las limitaciones para explicar la realidad de los grandes aparatos "ideológicos", y de la contribución de diversas disciplinas como: la Teoría de las Organizaciones y los estudios comparados, entre otras.

El interés por redescubrir el Estado¹², reside en que esto "no signifique ostracismo y condena de las contribuciones teóricas anteriores; sino reconocer su aportación pero también señalar sus límites. La proposición de reconsiderar el Estado se acompaña por el llamado de un enfoque más contextual, más histórico y de comparación entre naciones"¹³.

¹²Vease Almond, Gabriel (1988). "The return to the State.", en American Political Science Review, Vol 82, no. 3, sept-88, pp. 853-873.

¹³Vease, Ives y Thoening. *Ibid*, p.45

A continuación se presentarán de manera breve los principales postulados de las teorías mencionadas como "extremos" dentro del tercer modelo teórico al que hicimos referencia hace un momento. Esto con el propósito de lograr establecer un punto de partida que nos permita entender mejor la propuesta formulada por Harold D. Lasswell.

Cabe hacer la aclaración de que no se presenta un estudio exhaustivo de estas teorías, sino tan sólo se establecen las principales bases conceptuales de cada una de ellas con la mayor claridad posible.

1.2 PLURALISMO Y ELECCION PUBLICA

A pesar de la anunciada científicidad de lo que se ha llamado "Visión aceptada" de la Política Pública, término propuesto por Majone, es innegable que el planteamiento de Lasswell por el reconocimiento explícito de los valores, de consideraciones ideológicas o éticas no se ha podido hacer a un lado. Considerando está llamada de atención, a continuación analizaremos las dos corrientes principales que han sido las que han predominado tanto en el escenario norteamericano, y que en los últimos años han tomado fuerza en la mayoría de los países latinoamericanos.

La teoría pluralista junto con la teoría de la elección derivada de la ciencia económica, han realizado en los Estados Unidos la principal contribución a la versión "moderna" de esta disciplina. A continuación se presentarán sus principales características.

1.2.1 FUNDAMENTOS Y CONCEPTOS BASICOS.

Los principales promotores de la teoría de la elección pública son James Buchanan y Gordon Tullock; los cuales desde el principio ubicaron su interés lejos de la cuestión clásica de la filosofía política, **el Estado**.

A partir de los objetivos de la acción colectiva, tratan de construir un método que según ellos es "...preliminar y tal vez simplista, una teoría de la elección colectiva...construcción que exigirá varias etapas".¹⁴

Segun ellos, la acción colectiva está formada por la suma de acciones individuales, este modelo incorpora el comportamiento del individuo como su característica central. Apuestan que cualquier teoría de elección colectiva debe intentar explicar o descubrir los medios a través de los cuales se conjugan intereses contrarios.

Su tarea en cierto sentido es proporcionar la **determinación teórica** al "área de la vida humana sobre la cual un gobierno democrático...puede ejercer el control"¹⁵, incluso sobre el postulado puramente individualista. Por determinación teórica entienden: que "la teoría económica no explica la organización de

¹⁴Buchanan, James y Tullock, Gordon. *El cálculo del consenso (fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*. Ed. Espasa-Calpe, Madrid, España, p. 29.

¹⁵*Ibidem*, p.31.

las elecciones privadas de forma suficiente como para permitir al economista pronosticar y predecir, por ejemplo: el producto nacional bruto, los precios de un bien en términos monetarios, etc. Pero además, la teoría económica tiene su verdadera limitación en que sólo puede atender cuestiones de mercado, stocks, precios, etc."¹⁶ Reconocen que la teoría de la elección colectiva puede en el mejor de los casos, tan sólo permitirnos hacer algunas predicciones muy rudimentarias en cuanto a las características estructurales de la decisión de grupo.¹⁷

Esta perspectiva de acción y de comportamiento se sitúa en especial sobre tres fundamentos básicos.

En principio, que los individuos toman sus decisiones de manera racional, sólo considerando su interés personal y buscando optimizar los beneficios de las decisiones.

En segundo lugar, insiste en resaltar la distinción entre bienes privados y públicos. Los primeros mensurables y producidos por el mercado de acuerdo a la ley de la oferta y la demanda. Los segundos son indivisibles y están disponibles para todos, buscando

¹⁶*Ibidem*, p. 31.

¹⁷*Ibidem*, p. 31.

satisfacer las preferencias individuales expresadas en contextos diferentes¹⁸.

En tercer lugar, se une a la cuestión fundamental de la asignación de recursos, por definición, limitados. Los bienes públicos son "externalidades" positivas o negativas, es decir; de efectos que beneficiarán o perjudicarán a un grupo. Se subraya que las estructuras de decisión y organización contribuyen a dar forma al comportamiento de los individuos¹⁹. Los individuos las utilizan para servir sus intereses. Partiendo de esta constatación, los partidarios de la Elección Pública, se interesan casi exclusivamente por los rendimientos de los servicios públicos o las administraciones centrales y locales. Aboga por estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño, lo que los estadounidenses han llamado el "small is beautiful". Sin embargo, "small" no es garantía de democracia, ni de eficacia, ni mucho menos de equidad. Es un alegato en favor de soluciones federalistas, en particular en el campo de las políticas sociales centralizadas, donde los políticos, sucumben a la tentación de

¹⁸Tiebout. (1956) *A pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy*. Citado por Meny y Thoening, *Ibid.* p. 48.

¹⁹Tullock, G. (1970). *Private Wants, Public means: An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government*. New York, Basic Books; citado por Thoening, *Ibidem*.

cambiar ventajas del Estado de bienestar por votos de la población.²⁰

Las críticas tampoco han faltado. En un principio, se cuestionó la preocupación por el regreso al "Mercado total". Crítica excesiva ya que no llegan a postular la sustitución completa de las organizaciones públicas por el mercado. Otro enunciado crítico subraya que se tiende a considerar a las instituciones como mecanismos neutros, que sólo sirven para transformar las demandas en políticas públicas, algo similar a la caja negra de Easton. Una tercer crítica es la relacionada con el postulado del hombre racional. Presupone en principio que el individuo es inducido a realizar elecciones racionales, habida cuenta de los costos y beneficios. **Sobrentiende situaciones en donde en realidad, más que una elección lo que existe es un condicionamiento.** Elegir vivir en un barrio pobre, cuando se es pobre, constituye sin duda para esta escuela la decisión más racional, desde el punto de vista de las opciones que ofrece; pero calificar esto como una elección en realidad sería demasiado audaz; haciendo una comparación podríamos decir, con todas las reservas del caso; que los animales nacieron para estar al servicio del hombre y por eso son animales. Lo que sorprende es el reduccionismo economicista que se aplica a las actividades humanas.

²⁰Ostrom, V. (1974). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press, pp 132-140.

Por otro lado, el enfoque **pluralista racionalista** percibe a las políticas públicas, como respuestas a las demandas sociales. Considera a las instituciones y a las organizaciones como instrumentos que reaccionan a ellas, suministrando productos. Según esta escuela la ausencia de control popular ha permitido la explosión de los gastos en lo que los burócratas están tan más que en aquellos que son de interés de sus clientes.

Esta visión pluralista y racional no es lo gloriosa o normativa; que se pudo haber esperado, pero éste ha sido el acento en los Estados Unidos sobre el papel del análisis de políticas. Dejar a otros pensar en el Estado. Como lo mencionamos hace unos momentos se puede partir de una definición a-priori y tratar de justificar su pertinencia mediante estudios empíricos justificatorios, estrategias que se revelan rápidamente estériles. Una visión agnóstica parece más fecunda para el investigador. El vaiven sistemático entre análisis y hechos, entre acción y representación, entre empirismo y teoría, permite comprender mejor el Estado.

Estudios de políticas públicas cada vez más numerosos han puesto de manifiesto "la importancia de las instituciones del Estado como organizaciones, a través de las cuales los actores públicos persiguen metas y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e infuyen tanto en los procesos económicos como en las clases o los grupos de interés".²¹

²¹Thoening y Meny. *Ibid.* pp. 76-77.

El interés del redescubrimiento del Estado, en particular por la ciencia política norteamericana, reside también en este cambio de perspectiva, "no significa ostracismo y condena de las contribuciones teóricas anteriores. Ni las teorías pluralistas, ni los neomarxistas son rechazadas. Se reconoce su contribución pero también se identifican sus límites"²². La proposición de reintegrar la variable Estado, se acompaña de un enfoque más contextual e histórico -como Lasswell lo propuso hace ya más de 40 años-.

²²Thoening y Meny, "Políticas Públicas y Teoría del Estado", en Documentación Administrativa, no. 224-225, oct 90 -mzo 91, pp. 102-103.

1.3 LAS TEORIAS NEOMARXISTAS. FUNDAMENTOS Y CONCEPTOS BASICOS.

Las teorías neomarxistas sin atribuir tanta importancia a las elites o a la burocracia; se interrogan sobre las funciones del Estado en el capitalismo, acerca de su autonomía relativa. En la actualidad nos hemos dado cuenta de que a través de diversos caminos tanto el proyecto conservador de los años ochenta (Reagan y Thatcher); como el proyecto neomanagerista desarrollado en los Estados Unidos hacia la mitad de la década de los setenta en particular en el análisis de políticas urbanas, y los neomarxistas; todos llegan a una concepción del Estado en la cual éste tan sólo dispone de autonomía limitada; ya sea por ser prisionero de la burocracia o porque se halla al servicio de algún grupo en específico. Sin embargo, mientras los conservadores movilizan sus esfuerzos hacia el Estado mínimo, los neomarxistas analizan lo que ellos han llamado las adaptaciones finales del Estado capitalista.

Existe consenso entre las diversas corrientes neomarxistas sobre el rechazo a la autonomía de la burocracia de Estado; pero no encuentran acuerdo sobre el papel y el lugar del Estado en la sociedad capitalista. Dentro de las diversas posiciones podemos marcar las siguientes como las principales:

1. Niega toda autonomía al Estado, el cual no es sino producto derivado de la estructura de mercado. No da importancia a las políticas públicas, ya que según ellos,

sólo son un producto de las necesidades capitalistas de reproducción.

2. La segunda representada principalmente por Claus Offe (Alemania) y James O'Connor (EEUU). Integra a su análisis el aporte sistémico norteamericano. Considera a la política como un objeto específico y subraya las crisis estructurales que afectan al capitalismo.²³

3. Una tercera corriente estructuralista, inspirada en la tesis de Althusser, se ha visto dominada por los análisis de Poulantzas y, en lo que concierne a las políticas públicas por los especialistas de políticas urbanas. Reconoce cierta autonomía del Estado y a sus componentes principalmente locales.

La tesis de James O'Connor ha sido retomada por Claus Offe²⁴. Insiste en particular sobre la función de contrato social que

²³La tesis de James O'Connor sobre la crisis fiscal del estado, propone interpretar las relaciones entre el Estado y la economía mediante el fenómeno de la socialización del capital; es decir, por el hecho de que las actividades de los capitalistas están cada vez más socializadas por el Estado. El Estado se ve obligado a auxiliar al capitalismo en crisis, lo cual lo enfrenta a su propia crisis fiscal. A diferencia de los análisis marxistas tradicionales él otorga cierta autonomía de acción al sistema político. Estas son las principales propuestas del autor del libro *La crisis fiscal del Estado*.

²⁴Vease Offe, Claus. (1992). *Las contradicciones del Estado de Bienestar*. Ed Patria, México, D.F.

desempeña el Estado a través de las políticas que conduce. Mezclando los enfoques sistémico y marxista, Offe propone un análisis de la sociedad capitalista industrial concebida como una estructura socio-política compuesta por tres subsistemas independientes: la economía, la estructura de socialización y el Estado de Bienestar que contribuye a eliminar el conflicto y las disfunciones entre los dos sistemas anteriores. Las contradicciones aparecen en el momento en que el Estado intenta eliminar las disfunciones de la economía, aún cuando el mismo se halla fuera del mercado, y con las funciones crecientes que el Estado asume para hacer frente a responsabilidades, cada vez mas importantes, aún cuando el sector privado tiene una enorme necesidad de capital.

Ambos ven en el déficit de los presupuestos públicos el signo de estas contradicciones. La única salida, según él, podría encontrarse en la constitución de una sociedad capitalista descentralizada, igualitaria y fundada en movimientos sociales. Offe insiste en que la finalidad de las políticas es el mantenimiento del control y de la legitimación para satisfacer las necesidades del sistema económico; terreno en el que coincide con Habermas.

En la misma lógica de Offe y O'Connor, Habermas se apoya en la crítica del modelo tecnocientífico del capitalismo contemporáneo, orientado a perseguir las metas fijadas por el sistema económico. Según él, la evolución del capitalismo implica transformaciones

profundas de las relaciones sociales y de la acción del sistema político-administrativo. Esta evolución, según él, presenta graves consecuencias para la democracia. Puesto que los problemas se han reducido a cuestiones de racionalidad técnica, la participación de las masas no solamente no es necesaria sino incluso resulta contraproducente. De ello se provoca un adelgazamiento del "espacio público"; es decir, una esterilización del debate y de la comunicación. Los ciudadanos ya no tienen la función de participar en las "opciones de la sociedad" sino que se limitan a elegir entre grupos gestores de alternativas, cuya misión consiste en asegurar la mayor eficacia del sistema. Lo cual, provoca una crisis de legitimidad al alejar al sistema político de los ciudadanos. "El sistema de legitimación, satisfaciendo los imperativos de regulación que ha recibido del sistema económico, ya no consigue mantener en el nivel mínimo la lealtad de las masas."²⁵

Por otro lado, considera indispensable que es necesario restaurar la comunicación entre los individuos, y entre éstos y el Estado; pero que no sea asimétrica, marcada por una situación de dominio. Restaurar una discusión pública libre de toda dominación, comunicación que a todos los niveles de los procesos de decisión, constituyen el único modo de reintegrar la "racionalización" al ámbito de lo posible.²⁶

²⁵Habermas, Jürgen. (1986). *Razón y legitimidad. Problemas de legitimidad en el capitalismo tardío*. Ed Taurus, Madrid, p.70.

²⁶Vease *Ibidem*. p. 118-119.

Las críticas a estas posiciones se han hecho desde la perspectiva postestructuralista y postmodernista. Los tres principales cuestionamientos que se hacen a la posición de Habermas son: originada del trabajo de Foucault, la referida a la objeción de poder, el cual cuestiona radicalmente la idea de un espacio de deliberación libre de coerción para re teorizar la naturaleza del poder en la edad moderna.

La segunda objeción, la encontramos en el trabajo de Loytard, quien cambia la posibilidad de la unidad, de la esfera pública basada en el consenso, en una época que ha presenciado la muerte de las metanarrativas de legitimación y la correspondiente fragmentación de la esfera discursiva dentro de un lenguaje de juegos irreduciblemente heterogéneos.

La tercera objeción, la ontológica; en alguna forma la más socorrida; puede ser derivada del trabajo de Boudrillard. Cuestiona la realidad particular atribuida a la esfera pública como un "espacio común de participación", un mundo sin soporte trascendental o metafísico hasta ahora disponible para todos sus ciudadanos.²⁷

Es de esta que esperamos que este breve esbozo sobre las propuestas y corrientes teóricas; que desde mi punto de vista son aún las más

²⁷Villa, Dana R. (1992) "Postmodernism and the public sphere"; en American Political Science Review, vol. 86, no. 3, p. 712.

representativas de la discusión actual, nos permitan entender la propuesta de Harold D. Lasswell, que presentamos a continuación.

CAPITULO 2

CAPITULO 2. LA PROPUESTA DE HAROLD D. LASSWELL.

2.1 LA POLITICA PUBLICA, ORIGEN, PROPUESTA, ESTADO ACTUAL Y FUTURO.

La principal intención de este apartado será revisar el devenir conceptual y práctico de la Política Pública, dentro de lo que podemos denominar como su versión moderna.

Un antiguo proverbio hindú podría utilizarse como metáfora para dar una primera aproximación. En él se narra como se le pedía a un grupo de personas invidentes que describieran un elefante. Cada una debería tocar una parte diferente del animal: las descripciones que se hacían era parciales y fragmentadas, muy lejanas a lo que en realidad es un elefante. Esta metáfora nos muestra de manera clara la diferencia entre las Ciencias Sociales aplicadas y el enfoque multidisciplinario que propone la Política Pública. Este enfoque intenta colocar al analista en la posición del narrador del proverbio, ya que él es el único que tiene la visión en conjunto y que sabe que lo que ellos están tocando es un elefante.

La Ciencia de las Políticas Públicas ha intentado erigirse como una disciplina intelectual distinta, aunque definitivamente no podría calificarse como nueva; dentro del contexto determinado por los grandes avances tecnológicos y los graves problemas sociales, económicos y políticos del siglo veinte. Esta intenta presentarse como un enfoque multidisciplinario, orientado hacia la solución de

problemas, de naturaleza contextual y con carácter normativo.²⁸ No se restringe a un único marco teórico-conceptual o un sólo cuerpo de conocimiento en su intento por resolver problemas.

Las bases conceptuales, intelectuales y profesionales de lo que podríamos llamar la versión "moderna" de la Política Pública, han sido enunciadas de manera sistemática desde 1951, cuando Lerner y Lasswell fueron los primeros en acuñar este concepto que se encuentra vigente hasta nuestros días al parecer con mayor fuerza.

La Política Pública como más comunmente se le conoce; desde su perspectiva académica se ha desarrollado lentamente. En la década de los cincuenta, además del trabajo pionero de Lasswell y Lerner; se realizaron diversos esfuerzos por establecer los fundamentos de esta disciplina. Estos estudios proporcionaron un importante marco generalizador a través de un informe teórico descriptivo, que intentaba explicar la iniciación y la formación del proceso de toma de decisiones en el sector público.

En los Estados Unidos y en Europa casi en todas las universidades existen programas de análisis y entrenamiento en Política Pública y es raro que una unidad gubernamental no tenga su propio grupo de análisis. En este contexto, estudiosos como Peter de Leon no se cuestionan sobre su supervivencia como disciplina en sí misma, sino

²⁸Vease, Lasswell, Harold D. y Lerner D. (1951). The Policy Sciences. Stanford, Stanford University Press. Texto considerado como el primer intento de sistematizar esta disciplina.

sobre la forma en la que habrá de sobrevivir; sobre ¿cuáles son los cambios que deberán realizarse para que la Política Pública pueda ser considerada como un campo de conocimientos respetado y legítimo, más que como un collage de metodologías que son convenientes sólo para análisis muy particulares?²⁹ En resumen, ¿cuál es el destino de la Política Pública?

Son dos las razones que dificultan contestar estas preguntas de manera aceptable, la primera de ellas es:

a) Este campo trata con asuntos de naturaleza pública, y por lo tanto, de muy difícil y complicado manejo. Además se han impuesto a sí mismas muy elevados requerimientos normativos y epistemológicos. Esto no quiere decir que la Política Pública y sus practicantes sean una especie de transnochados utopistas o masoquistas, esto más bien refleja su relación inevitable con problemas que tienen escasas posibilidades de alcanzar soluciones "fáciles", como los son los que se ubican en la esfera de lo público.

b) La segunda cuestión, no está totalmente divorciada de la primera, y versa sobre: ¿cuáles pueden ser los medios apropiados para llegar a las metas de interés público, que generalmente no son siempre bien definidas o no cuentan con

²⁹deLeon, Peter. (1988). *Advice and consent*. Russell Sage Foundation, New York. p. 1

el consenso social y político necesario? Los medios convencionales, (análisis de costo-beneficio y el análisis de sistemas); ya han probado su utilidad tan sólo para algunas instancias y casos específicos.

La mayoría de los analistas de Política Pública han hecho conciencia acerca de las ventajas, limitaciones y aplicaciones de los diversos enfoques ofrecidos por: la teoría de la organización, la economía, la ciencia política, la investigación de operaciones, la psicología social y las últimas propuestas administrativas; a pesar de esto no se ha logrado forjar una empresa analítica multidisciplinaria,³⁰ objetivo originario de esta disciplina. Según Peter deLeon, este esfuerzo deberá conformarse de "la **sinérgica** de éstos y otros enfoques nuevos, los que deberán ser considerados dentro de la total complejidad contextual de los asuntos contemporáneos, para lograr que sean exitosamente analizados."³¹

La falta de respuestas convincentes a los cuestionamientos anteriores, provocará según Lindblom y Cohen que la Política Pública continúe "...operando bajo la sombra de la irrelevancia práctica y a ser utilizadas tan sólo como un cosmético para

³⁰ vid, Miser, Hugh J. y Quade, Edward S. (eds.) (1987). *Handbook of Systems Analysis: Craft Issues and Procedural Choices*. Elsevier, New York. Se presenta una muy interesante discusión sobre las fuerzas y debilidades del análisis cuantitativo de Política Pública.

³¹ deLeon, Peter. *Ibid.* p. 3

decisiones políticas tomadas de antemano".³² Lo que representa el peligro más grave es que puedan llegar a convertirse en un conjunto de conocimientos lejano de la ciudadanía, casi esotérico e inaccesible. Lo cual, puede dar pauta para la posibilidad de llegar a caer en sistemas político-administrativos oligárquicos o autoritarios.

Aquí podrían hacerse algunas otras preguntas que considero pertinentes: ¿si aceptamos que los valores son centrales para la Política Pública, como incorporarlos explícitamente?³³ No hay duda que desde la elección de los métodos de análisis e investigación se establece un sesgo sobre las recomendaciones y los valores últimos de la investigación. La respuesta a este tipo de preguntas serán igualmente decisivas en el futuro de la Política Pública. Esperando aportar algún primer esbozo de respuesta, a continuación se presentan algunas consideraciones generales.

Los filósofos de la ciencia y los sociólogos del conocimiento han demostrado, que la **acumulación del conocimiento necesario para estructurar y comunicar una disciplina deberá darse alrededor de la**

³² vid Lindblom, Charles E. y Cohen, David K (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Problem Solving*. Yale University Press, New Haven. En este libro se argumenta que el éxito de la investigación social profesional, para aliviar los problemas sociales es tan sólo una oportunidad aleatoria.

³³vid, Wildavsky, Aaron. "The Once and the Future School of Public Policy", en *Public Interest*. No.79, Primavera 1985, pp. 25-41.

formación de un marco analítico.³⁴ Su ausencia, tan sólo logrará observaciones con poca conexión o hasta incoherentes, existe en este sentido de manera clara un hecho epistemológico y no uno disciplinario. Por lo tanto, puede haber escasa oportunidad para avanzar. Estos cargos pueden ser fatales para una disciplina que se define y aprecia a sí misma, en términos de "relevancia y aplicación".

Los cuestionamientos anteriores no están fuera de lugar y demuestran la dificultad de lograr un conocimiento social relevante y su aplicación a los asuntos de Política Pública. Sin embargo, pedir a los ejecutores de políticas publicas que respondan estos requerimientos epistemológicos, podría ser irrazonable (entiéndase que esto no significa que no sea necesario) ya que esto añadiría un problema de muy difícil solución, a la ya alta complejidad de los fenómenos que se pesentan en el contexto actual. Lo cual, obliga a seguir un camino de acción conjunta entre un desarrollo teórico-conceptual y otro empírico-analítico, que se nutran de su contacto con el trabajo cotidiano dentro de la Administración Pública.

La Políticas Pública, como ya se mencionó, esta orientada a solucionar problemas, es de naturaleza contextual, busca encontrar un enfoque multiscisciplinario y es de carácter normativo. Esto, por sí mismo representa una gran variedad de enfoques para entender

³⁴vid Khun, Thomas S (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. FCE, México.

y resolver asuntos de gran importancia pública. Como parte explícita deberá incluir componentes ideológicos y valorativos, los cuales son parte integral y operacional de la política y del proceso político. Los enfoques de la Política Pública necesariamente están más allá de la simple ciencia social aplicada, ya que la mayoría de los problemas actuales tienen que ser observados con elementos críticos de nuevas metodologías, e incluso se podría decir que existe la necesidad imperativa de acudir a los avances e ideas desarrollados en otras áreas de las ciencias.

En palabras de Dunn, el análisis de Política Pública es "...una disciplina aplicada de las Ciencias Sociales que utiliza múltiples métodos de investigación, y busca producir y transformar información relevante de acciones gubernamentales que pueden ser utilizadas en diversos escenarios político-administrativos para resolver problemas..."³⁵ Aunque existe una gran discusión sobre lo que debe considerarse un problema público³⁶, e incluso sobre si una política, en sí misma es pública; el análisis de Política Pública es considerado como un género más discreto dentro de la amplia

³⁵Dunn, William (1981). *Public Policy Analysis*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ. p. 35. Una segunda definición representativa es la de Dye, Thomas R. (1987). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood, NJ, pp. 7-8.

³⁶ vid. Wildavsky, Aaron (1979). *Speaking Truth to power: the Art and Craft of Policy Analysis*. Little Brown, Boston, 1979. Se recomienda leer la Introducción.

esfera de las disciplinas que estudian las acciones gubernamentales³⁷.

La mayoría de los académicos estadounidenses y europeos (que es donde más se ha desarrollado este campo) están interesados en el "Proceso de las Políticas Públicas", como un vehículo para explicar en general como las políticas son concebidas, elegidas, ejecutadas y evaluadas; en el fondo se busca entender la nueva relación entre el Estado y la sociedad civil a través del análisis de una acción de gobierno. Esto representa un marco para colocar los enfoques de la Política Pública en la arena de operación política³⁸.

El énfasis en la yuxtaposición del proceso de la Política Pública refleja la admonición de Laswell para enfocar tanto "el conocimiento de **EL** proceso de la Política Pública y el conocimiento **EN** el proceso"³⁹ Las mayores discusiones han girado alrededor de la pertinencia del enfoque del proceso por etapas para analizar una acción pública.

³⁷Brewer, Garry D. y deLeon Peter (1983) *The foundations of Policy Analysis*. Dorse Press. Homewood, Illinois, pp. 1-31.

³⁸El concepto de arenas fue formulado por Lowi en los Estados Unidos. Una revisión muy interesante a sus cuatro arenas: regulatoría, distributiva, redistributiva y la relacionada con el funcionamiento del gobierno; se presenta en el ensayo de Spitzer, Robert J. "Promoting Policy Theory: revising the arenas of power", en *Policy Studies Journal*, Vol 15, no. 4, Junio-87, pp. 675-689. En él trata de clarificar (según el mismo menciona) algunas de las persistentes ambigüedades de este esquema.

³⁹Laswell, Harold D. "The emerging conception of Policy Science", en *Policy Science* 1, No. 1, Primavera 1970.

Como sea es importante hacer notar que la Política Pública se ha desarrollado sobre diversos marcos teóricos, que anteriormente se han intentado describir de manera muy breve, y diversos modelos de toma de decisión de políticas públicas y su proceso en conjunto, como un medio para realizar su investigación y formular recomendaciones que sean más relevantes para enfrentar los problemas públicos. Estos modelos han demostrado ser en "ciertos casos", tanto en su etapa descriptiva como a nivel de procedimiento; más fructíferos que aquellos usualmente utilizados en la Ciencia Política y la Sociología. Ya que los analistas de políticas públicas requieren una clara comprensión de el y en el proceso de las Políticas Públicas; si desea que sus recomendaciones sean "efectivas".

Desde mi punto de vista la evolución de la Política Pública, puede ser mejor entendida si se le trata como el producto de dos tipos de factores o condiciones diferentes pero relacionadas. El primer tipo puede ser descrito como **ENDOGENO**, esto es grupos de percepciones y metodologías provenientes de la sicología, de la sociología, del derecho, de la ciencia política, de la economía y otras disciplinas. El segundo tipo, **EXOGENO**, es provisto por el mundo real, los eventos políticos y su influencia en la Política Pública en términos tanto del resultado de la elección, como de la manera en la que abordamos los problemas.⁴⁰

⁴⁰En este mismo sentido, puede ser conveniente considerar la propuesta planteada por José Luis Méndez para considerar a la política pública como una variable dependiente, es decir; como un

Deberá tenerse siempre presente una importante "limitación" en este campo, a pesar de que los marcos de análisis quizás puedan aplicarse a diversas realidades, en general este tipo de metodologías se encuentra inmerso dentro de las características del sistema político-administrativo estadounidenses"; las cuales, demuestran la larga tradición pragmática del enfoque norteamericano en las Ciencias Sociales.

A pesar de esto, espero que este trabajo pueda aportar algunas ideas a la discusión que se ha sostenido en México sobre esta disciplina, en los últimos años. En donde encontramos un contexto cultural y organizacional diferente al estadounidense. Caracterizado por la toma de decisiones centralizada a través de estructuras gubernamentales casi monopólicas. Aunque en la actualidad, la mayoría de los académicos y los políticos mexicanos, tienen pocas dudas sobre la transformación que está sufriendo el aparato político-administrativo; aunque aún no sabemos de manera clara si se dirige hacia una mayor apertura y participación o en sentido contrario, hacia una mayor cerrazón y autoritarismo.

objeto de estudio. Donde se tendrá que desarrollar un trabajo conceptualen torno a los ejes o escalas de variación: la política pública activa, la semiactiva y la pasiva. Mendez, José Luis. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en Foro Internacional, Vol XXXIII, no. 1, enero-marzo 93, Colegio de México, pp. 111-144.

"deLeon, Peter y Overman, Sam. "A history of the Policy Sciences", en Handbook of Public Administration, Rabin, Jack (ed.) (1989), Marcel Dekker, Nueva York, p. 405.

Para comprender entonces el desarrollo de la Política Pública en el siglo XX, es útil abandonar la narrativa cronológica con la que generalmente se ha manejado. En su lugar, considero conveniente trazar su desarrollo a través de sus tres principales características, las cuales fueron definidas por Harold Laswell:⁴²

- La necesidad de buscar un enfoque multidisciplinario.
- Su orientación especialmente "pragmática" y la necesidad de contextualizarla para su análisis.
- El inevitable encuentro y reconocimiento explícito de la ideología y los valores con los cuales se aborda cualquier estudio de Política Pública.

Estas características representan diferentes niveles de análisis, los que reflejan distintos fenómenos y condiciones sociales, políticas y económicas. Haciendo más claro y fecundo el análisis.

⁴²Laswell, Harold D. "The Policy Orientation", en Lerner, Daniel y Laswell, Harold D. *Ibid.* La vigencia de visión de Laswell es notable. Para esto se puede ver el artículo de Torgerson, Douglas. "Contextual orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Laswell", en *Policy Sciences*, Vol 18, No. 3, Nov. 1985, pp. 241-262.

2.2 LA BUSQUEDA DE UN ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO.

Desde siempre pero con mayor intensidad durante este siglo, ante el avance tecnológico y la agudización de los problemas del ser humano como lo son: la pobreza, la ecología, hambrunas, y las dos guerras mundiales, entre otros. Los encargados de elaborar las políticas han necesitado de la asistencia "científica" en la formulación de políticas; identificando la estrategia y la implementación. Aunque hay que tener en cuenta como se mencionó en la introducción de este trabajo que una mayor científicidad no implica de manera automática un mejor manejo y comprensión de los problemas públicos.

Hacia el final de los años veinte, los sociólogos europeos del conocimiento, particularmente Karl Mannheim, empezaron a impulsar a sus colegas para llevar sus conocimientos hacia la solución de los problemas sociales. Mannheim consideró que "la historia, la estadística, la teoría política, la sociología, la historia de las ideas y la psicología social, entre otras muchas disciplinas, representaban campos de conocimiento importantes para los líderes políticos"⁴³

⁴³Mannheim, Karl (1973). *Ideología y Utopía*. Aguilar, Madrid, p. 99. Es interesante resaltar aquí que Mannheim no consideró en el listado de estas disciplinas a la administración pública, la economía, y el derecho. En su tercer capítulo inicia la discusión al preguntar ¿porqué no existe una ciencia de la política? al entablar un diálogo con la conferencia weberiana "La política como vocación". Según él, el gran obstáculo para desarrollar una ciencia de la política, es que en el ámbito del pensamiento social y político es inevitable las diferencias en pensamiento. Por lo cual resulta ingenuo estipular la autonomía de una ciencia de la administración pública que este por encima de las ideologías, las

Cualesquiera que fueran las razones exactas, aunque ciertamente existieron importantes avances intelectuales durante la década de los veinte y de los treinta, la mayoría fueron dirigidos hacia los problemas comunitarios y otras perspectivas disciplinarias. Por ejemplo, el emergente campo de la administración pública -dedicado concientemente a mejorar la práctica del gobierno-, fue prácticamente dominado por sus riñas internas sobre la gerencia humanística contra la científica (Taylor versus Barnard) y "el rol objetivo" del burócrata como un instrumento de gobierno".⁴⁴

Se pueden citar excepciones individuales e institucionales principalmente en los Estados Unidos: el sociólogo Robert Merton y la consolidación de la Brookings Institution (1928). Como sea éstas excepciones no pudieron soportar la generalidad impuesta por una disciplina multidisciplinaria y sus aplicaciones a los problemas sociales.⁴⁵

contienas y los partidos políticos. Por lo tanto, según Mannheim el planteamiento de un problema y las técnicas empleadas varían de acuerdo a la posición política del observador.

⁴⁴ Vease Waldo, Dwight (1955). *El estudio de la Administración Pública*. Aguilar, Madrid. Este libro es un trabajo sobre el tema. Es conveniente recordar en este mismo espacio de los dos textos clásicos en Administración Pública en sus versiones originales son los siguientes: White, Leonard D. (1926). *Introducción al estudio de la administración pública*. Macmillan, New York; y Willoughby, F.W. (1927). *Principios de administración pública*. Brookings Institution, Washington, D. C.

⁴⁵ Otros individuos y disciplinas citados por William Ascher, "The evolution of the Policy Sciences: understanding the rise and avoiding the fall", en *Journal of Management and Public Policy*, Vol 5, No. 2, Invierno 1985, pp. 365-373. En la página 366 menciona a Edward Sapir (lingüista); George Herbert Mead (antropólogo) y Myres McDougal (derecho).

El trabajo que los científicos sociales pudieran hacer, y en algunos casos debieran de hacer, en la búsqueda del bienestar social, fue legitimado por el concepto de una nueva disciplina intelectual etiquetada con el nombre de Ciencia de las Políticas Públicas (Policy Sciences).

El término, como se mencionó, fue acuñado por Daniel Lerner y Harold D. Lasswell. Este esfuerzo después del realizado por Mannheim, fue el segundo impulso más relevante en la búsqueda del reconocimiento de la necesidad de una investigación multidisciplinaria. Laswell subrayó que más allá de una disciplina meramente aplicada, reducida por algunos a una simple técnica. Este nuevo enfoque estaba dedicado a "la completa realización de la dignidad humana..." "el énfasis básico del enfoque..es sobre los problemas fundamentales del hombre en sociedad..."⁴⁶ Los tópicos tratados en el libro "**The Policy Sciences, 1951**", reflejaban la complejidad y los intereses multidimensionales de aquellos que consideraban el estudio de la Política Pública como el tema de su investigación. De manera implícita o explícita los autores tenían la esperanza de que su estrategia y métodos pudieran mejorar la comprensión de los problemas que enfrentaban en un ambiente de posguerra. Por lo cual, ellos intentaron lograr la formación de conocimiento social que enlazará la investigación con la práctica, con el propósito de definir, explicar y predecir hasta donde fuera posible, eventos y procesos locales, nacionales e internacionales.

⁴⁶Lasswell, "**The Policy Orientation**", pp. 3, 4 y 8.

El desarrollo de la Política Pública suponía que proporcionaría respuestas concretas a estas esperanzas.

Es conveniente hacer una pausa y examinar como se formó la visión de Lasswell sobre la Política Pública (Policy Sciences). Fue formalmente educado como politólogo. Esto dio origen seguramente a su insistente llamado por el activismo social dentro de la profesión de la Ciencia Política. Su interés y entrenamiento en psiquiatría se manifestaba, por sí mismo, en su concepción de la Política Pública como un esfuerzo introspectivo y contextual. Como observa Torgerson: "el proyecto con orientación contextual definido por Lasswell, es altamente ambicioso, porque busca un conocimiento de la totalidad y al mismo tiempo, es más que modesto al no esperar un éxito completo".⁴⁷ Su conocimiento del marxismo resaltó su énfasis sobre el "análisis conceptual" y el desarrollo de "constructos teóricos" como una ayuda en la tarea de clarificar las metas, identificar las tendencias y estimar las posibilidades futuras"⁴⁸ Por último, y probablemente siempre en la vanguardia Lasswell mostró al mismo tiempo su interés en la lingüística, la propaganda y los símbolos políticos. La amplitud de los conocimientos de Lasswell fue impresionante.

⁴⁷Torgerson. "Contextual Orientation in Policy Analysis", p. 245. Algunos otros documentos que se pueden revisar en este aspecto son los dos primeros capítulos del libro : Wagner Peter et al (1991). *Social Science and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge University Press, New York; así como el otro texto de Torgerson. "Three faces of policy analysis", en *Policy Sciences*, No 19, 1986, pp. 33-59.

⁴⁸Torgerson, *Ibid*, p. 247-248.

Por otro lado, las contribuciones disciplinarias de la Política Pública se mantuvieron básicamente latentes hasta finales de los cincuenta y principios de los sesenta. Las dos disciplinas principales, la investigación de operaciones, y poco tiempo después la economía, fueron moviéndose agresivamente a este vacío. Incluso académicos como Quade y Majone han llegado a escribir que el "análisis de sistemas y el análisis de políticas son sinónimos de la misma actividad".⁴⁹

Es muy probable que la emergencia y el dominio de los enfoques más cuantitativos para el estudio de los asuntos de políticas públicas, haya surgido como respuesta a los análisis "limitados" de los politólogos y los administradores públicos, en su intento por mejorar los procesos y servicios gubernamentales. El impacto de estos enfoques se dió gracias al éxito que los análisis de costo-beneficio y la economía tuvieron en varios sectores del gobierno de algunos países desarrollados, quizás el ejemplo concreto más importante es el del Departamento de Defensa de los Estados Unidos⁵⁰.

⁴⁹Giandemico Majone y Edward S. Quade. (eds). *Pitfalls of Analysis*. Wiley, New York, 1980, p. 5.

⁵⁰Sus principales aplicaciones se dieron en relación al desarrollo de la defensa en contra de las armas nucleares. Uno de los libros más ejemplificativos de esto es: Mckean, Roland et al (1960). *The economics of Defense in the Nuclear Age*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.

A pesar de las limitaciones de tales metodologías; los modelos cuantitativos vinieron a ser como la contraseña de la Política Pública. En muchas instancias los análisis fueron reemplazados por la técnica, la necesidad de cuantificar, reducir todo tipo de políticas a indicadores económicos o cuantitativos, que según parece han llegado a ser perjudiciales por su perspectiva limitada.

Estos énfasis disciplinarios fueron, como sus predecesores, rápidamente puestos a juico. Los análisis de sistemas se consideraron muy insensitivos para estudiar los problemas de las políticas públicas, especialmente aquellos de naturaleza normativa. El reconocimiento de que la economía tiene limitaciones, aún en los asuntos que parecen estrictamente económicos fue el motivo mayor de desencanto. La perspectiva agnóstica sobre las metas de las políticas públicas, el stress sobre la optimización, el desatender los procesos y procedimientos, y la aceptación de que los supuestos microeconómicos del comportamiento humano no eran contundentes; simplemente probaba ser una base inadecuada para el tratamiento de los asuntos de las políticas públicas.⁵¹

⁵¹Lawrence M, Mead, "The interactive problem in policy analysis", en *Policy Sciences*, Vol 16, No. 1, Septiembre 83, pp. 45-66. También puede verse el texto de B. Hanson, "Public Policy Analysis: Some Recent Developments and Current Problems", en *Policy Studies Journal*, Vol 12, No. 1, Septiembre 1983, pp. 14-42.

En esa época, los fundamentos teóricos aportados por Lindblom, fueron adoptados como base para el desarrollo de una comprensión sustantiva del proceso presupuestal.⁵² Esto generó oposición y se formó lo que podríamos llamar como la **Ciencia Normativa de las Políticas**⁵³ -de la cual se hablará con mayor detalle adelante-. Estos y muchos otros trabajos durante los cincuenta y los sesenta no lograron producirse en el marco de una disciplina multidisciplinaria. La investigación fue conocida comunmente bajo el nombre de Política Pública, y presentaba un especial interés para: politólogos, estudiantes de administración pública, economistas y sociólogos.

La tendencia general de estas teorías y programas a excluir las consideraciones normativas, para enfatizar la eficiencia excluyendo la equidad, fue inaceptable para los políticos. Efectivamente, Dror advirtió que el enfoque económico esta "lleno de peligros, por su incapacidad para manejar adecuadamente los muchos elementos críticos de la elaboración de una política pública y la posible deformación en la toma de decisiones resultante de ellos".⁵⁴ Este crecimiento de las "debilidades" llevó a los analistas de políticas públicas a proponer nuevos paradigmas conceptuales y enfoques metodológicos.

⁵²Vease Wildavsky, Aaron. (1988). *The new politics of the budgetary process*. Boston, Scott, Foresman & Co.,

⁵³Vease Dror, Yehezkel. (1971). *Design for policy sciences*. Nueva York, Ed. Elzevier.

⁵⁴Dror, Yehezkel (1971). *Ventures in Policy Analysis*. American Elsevier, New York, capítulo 21.

Sin embargo, al mismo tiempo; las deficiencias percibidas del derecho, la ciencia política, la investigación de operaciones, la sociología, la economía, y otras ciencias sociales aplicadas a los problemas de Política Pública llevaron a una crisis general de identidad y una rápida difusión de pesimismo. Estas percepciones condujeron el desarrollo de esta disciplina, a lo que Barry Bozeman ha llamado crisis de credibilidad.⁵⁵

Si bien han transcurrido cuarenta años desde el nacimiento de la versión moderna de esta disciplina, en la actualidad desafortunadamente no estamos cerca de lograr su admirable meta original. Nuevos problemas han sustituido a los viejos, soluciones aceptables de problemas han sido descubiertas como insatisfactorias, métodos de investigación han sido invalidados y muchos campos han sido refutados. No obstante los que se dedican al análisis de políticas siguen comprometidos para desarrollar un conocimiento relevante y mejorar la calidad de vida de los hombres.

Estas observaciones dan pauta, sin duda para pensar sobre, si las complejidades sociales son demasiado extensas para ser analíticamente capturadas, aún con una red multidisciplinaria, la que por sí misma pudiera ser muy difícil de manejar. Además, todavía las disciplinas parecen imponer barreras en el traslado del conocimiento. A pesar de esto, hoy en día es evidente el

⁵⁵Bozeman, Barry. "The credibility of Policy Analysis: Between Method and Use", en *Policy Studies Journal*, Vol. 14, no. 4, Junio 1986, pp. 519-539.

reconocimiento de los límites de la investigación a través de una sola disciplina (excepto en asuntos muy restringidos y frecuentemente técnicos) y la necesidad de una investigación de políticas públicas multidisciplinaria.

Como Heclo ha señalado, los analistas de Política Pública están "buscando ser más veraces en el conocimiento de la complejidad de los eventos"⁵⁶; postura que muestra la necesidad de un enfoque multidisciplinario para estudiar un problema social dado. Por la simple razón, de que los asuntos de Política Pública no se limitan a sí mismos, para ser investigados por una sola disciplina académica.

Haciendo referencia a Lasswell, Herbert Simon recordaba que los supuestos cognoscitivos básicos de esta tarea, pedían la "racionalidad" necesaria para ser reformulados e integrados dentro de Políticas Públicas.⁵⁷

En realidad, sólo durante la década de los sesenta y principalmente en los Estados Unidos, trataron que el estudio de la Política Públicas empezará a asumir un estatus intelectual independiente. Esto involucró nuevos proyectos, programas académicos y cursos.

⁵⁶Heclo, Hugh H. "Review Article: Policy Analysis", en *British Journal of Politics*, Vol 12, no. 2, 1982, p.87.

⁵⁷Simon, Herbert. "The dialogue of Psychology with Political Science", en *American Political Science Review*, Vol 79, no. 2, Junio 1985, pp. 293-304.

Otros signos de independencia, incluyeron publicaciones especializadas, y en menor grado asociaciones académicas.

Los polémicos y turbulentos años sesenta proporcionaron estímulos adicionales a los académicos; lo cual, permitió resaltar la importancia del estudio de la Política Pública. Conflictos entre diferentes posturas ideológicas, las demandas impuestas al gobierno por los jóvenes y la crisis en el ámbito internacional; condujeron a la necesidad de una experimentación social novedosa, en la ciencia, el gobierno y la sociedad. En consecuencia, los académicos fueron cuestionados sobre ¿ cómo solucionar estos problemas?. En principio los resultados fueron alentadores. La expectativa sobre lo que la ciencia podría y debería hacer fueron muy altas.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo durante este período, vino a ser obvio que existía una gran distancia entre las buenas intenciones y los logros concretos. En esta época los desacuerdos oscilaban desde los medios particulares para solucionar un problema hasta discusiones sobre la definición de los problemas mismos.⁵⁸ Era lógico que si no se sabía como definir un problema, no se podía esperar que se proporcionaran soluciones satisfactorias. La experimentación de Políticas Públicas en esa década en los EEUU, probó en muchos casos ser infructuosa.

⁵⁸Vease Bardach, Eugene. (1981). "Problems of problem definition in policy analysis"; en *Public Policy Analysis and Management*, no. 1, 161-171 pp. También puede verse como ejemplo: Banfield, E. (1974). *The unheavenly city revisited*. Boston, Little Brown.

Esto dejó claro, que los problemas actuales deberían de ser observados a través de una perspectiva multidimensional. Por ejemplo: la pobreza, la inflación y el desempleo ya no fueron vistos como asuntos estrictamente económicos. Se reconoció que también tenían dimensiones psicológicas, sociales y políticas.

Este nuevo campo se convirtió en una industria en crecimiento⁵⁹, se establecieron programas nuevos o interdependientes dentro de los programas existentes: Ciencia Política, Economía y Administración. En la actualidad en la mayoría de los países desarrollados existen organizaciones que se han especializado en la investigación de políticas públicas.⁶⁰ En estos países las podemos encontrar tanto dentro como fuera del gobierno, sirviendo tanto al sector público como al privado.

⁵⁹Vease, Doron, G. y Mintz, A. (eds.) (1991). *Policy Sciences: the state of the discipline*. Urbana, Illinois, Policy Studies Organizatiuon.

⁶⁰Un muy buen ejemplo de esto a nivel internacional es el libro editado por Peter Wagner et al (1991). *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theretical Crossroads*. Cambridge University Press, Cambridge. El libro ofrece una contribución comparativa original para nuestra comprensión de la relación entre el mundo de las ciencias sociales académicas y la implementación de la política pública.

2.3 LA ORIENTACION PRAGMATICA Y LA NECESIDAD DE CONSIDERAR LOS ASPECTOS CONTEXTUALES.

La definición inicial de la Política Pública, enfatizó como hemos mencionado, sobre el **conocimiento DE y el conocimiento EN** el proceso de una acción de gobierno. Además, esta disciplina fue orientada explícitamente al pragmatismo y utilizó como premisa básica enfoques contextuales en la percepción de los problemas sociales; al reconocer que no pueden ser extraídos y aislados de sus ambientes político, económico, social y cultural. Estas observaciones se han mantenido relativamente constantes y han tenido una influencia primordial en el desarrollo de la investigación de políticas públicas. Aunque las críticas más severas han hecho caso omiso de ellas y sólo se han dedicado a atacar el momento "racional" postulado por este enfoque; calificando esta disciplina como "positivista" y al servicio del grupo en el poder.

Profundamente influenciado por Freud y Marx; Lasswell enfatizó la importancia de la orientación contextual de los analistas de políticas públicas.⁶¹ Cuando Lasswell formuló el principio de contextualidad, se refería expresamente a la exposición del método dialéctico, añadiendo los elementos provenientes del psicoanálisis que, según él; completaban la dialéctica marxista. Con lo cual, se

⁶¹Torgerson, Douglas. "Contextual Orientation in policy analysis: the contribution of Harold D. Lasswell"; en *Policy Sciences*, Vol 18, no. 3, nov. 1985, p.242.

podría ayudar a entender "los aspectos simbólicos del desarrollo histórico".⁶² Lo anterior provocó algunos enfrentamientos con los marcos de análisis positivistas convencionales.

A esto se le ha llamado la **reestructuración positivista**⁶³, que contiene esencialmente **tres momentos interrelacionados: el empírico, el interpretativo y el crítico**. En el positivismo tradicional, lo empírico eclipsa a los otros momentos; la atención esta centrada sobre las regularidades predecibles. El tipo de conocimiento obtenido satisface a través de este enfoque, sólo el interés técnico en el control. La "reestructuración" de la investigación no deja a un lado el proceso objetivado, pero enfoca también la interpretación de la dimensión intersubjetiva de la vida del ser humano en sociedad. Es aquí donde no sólo observa desde el exterior, sino también considera la interacción humana desde la perspectiva del participante. Por lo tanto, el momento interpretativo nos ofrece un conocimiento que satisface el interés por la comprensión. La reestructuración de la investigación culmina en el momento crítico, en el cual, incorpora tanto la dimensión empírica como la interpretativa y expone las inevitables influencias de las fuerzas sicosociales e ideológicas que determinan la autonomía y racionalidad del individuo. El momento

⁶²Lasswell hace referencia a Luckas, George. *Historia y conciencia de clase. Estudio de dialéctica marxista*. Ed. Grijalbo, México, p.19. Libro publicado originalmente en alemán, él cita la edición de 1923.

⁶³Torgerson. *Ibid.* p. 243.

crítico entonces provee, un conocimiento que intenta lograr la "emancipación", de aquellas fuerzas que restringen o destruyen la libertad y la razón de una persona. Por lo tanto, el momento crítico es especialmente reflexivo.

Por otro lado, la propuesta de Lasswell por una profesión de la Política Pública orientada contextualmente, también encuentra su raíz en la elaboración de un constructo teórico que ubique al intelectual, como la figura emergente en el futuro; y que identifique la tensión entre dos tendencias dramáticamente divergentes en el rol del intelectual: el oligaraca contra el democrata.⁶⁴

La emergencia de la Política Pública deberá, según Lasswell, ser vista en el contexto del desarrollo político. En este sentido, hallamos que Lasswell identifica como una de las características distintivas del presente período histórico: "el ascenso al poder de la clase intelectual"⁶⁵. Según él, el mundo contemporáneo experimenta una modernización permanente de los intelectuales. El proyecto de una profesión de la Política Pública aparece como parte de una transformación política mucho más amplia e importante. Porque aunque el poder no es ejercido necesariamente de manera directa por los intelectuales o los analistas de políticas

⁶⁴Vease, Torgerson. *Ibid.* p.250

⁶⁵*Ibidem.*

públicas, su contribución es necesaria para poder hacerle frente a las enormes complejidades de la civilización moderna.

Es indispensable recordar en este momento que la intención principal del proyecto contextual no es la preservación de una elite tecnocrática, sino un "proceso de iluminación" para ser extendido a toda la población en general. La Política Pública propuesta por Lasswell, se encuentra en directa oposición a las amenazas de la oligarquía y el burocratismo⁶⁶. En lugar de promover un proceso de Política Pública enclaustrada en la burocracia, o en algunos casos en la tecnocracia de la administración estatal, esta disciplina está comprometida con el "impulso de una continua participación general". La meta propuesta por Lasswell, es **"subordinar los intereses particulares de una profesión para el descubrimiento y el impulso del interés público. Esto implica tanto una participación comunitaria directa como estar al servicio de los clientes";**⁶⁷por parte de los gerentes y los representantes electos.

Pasemos ahora a considerar la metodología de análisis predominante en esta área, existen varias visiones sobre el **Proceso de la Política Pública**. La pionera para hablar acerca de las fases de este proceso fue establecida por Lasswell, en principio consideró: **la concepción de la política, promoción, prescripción, aplicación,**

⁶⁶Lasswell, Harold D. (1971). *A pre-view of Policy Sciences*. Nueva York, American Elsevier, p. 119.

⁶⁷*Ibidem*, p. 119.

terminación y evaluación⁶⁸. Una segunda propuesta es la de **Brewer y deLeon**; ellos basan su comprensión de la Política Pública, sobre un grupo de etapas que se definen como: **iniciación, formulación de alternativas, selección, implementación, evaluación y terminación**⁶⁹. Ninguno de estos modelos ha sido universalmente aceptado, pero su uso de manera general esta evidenciado por los contenidos de la literatura de Política Pública; la cual puede ser fácilmente categorizadas bajo esta perspectiva (formulación, implementación y evaluación). Muchas críticas ha recibido este enfoque ya que en el momento de analizar un caso específico, pareciera tan sólo un esfuerzo intelectual por comprender de mejor manera los asuntos de política pública, que una verdadera herramienta de "solución" de problemas y de comprensión del contexto.

Las publicaciones de este esfuerzo de investigación han encontrado su hogar en los medios de publicación tradicionales, en revistas dedicadas especialmente al tema de la Política Pública, en numerosos libros y en otras publicaciones. Una muestra de los tópicos en las revistas disciplinarias destacadas hacia finales de los ochenta, proporciona el siguiente estado: las tres principales

⁶⁸ vid Lasswell, Harold D. (1971). *A Pre-view of Policy Sciences*. American Elsevier, New York.

⁶⁹ Brewer y deLeon (1983). *The Foundations os the Policy Analysis*. Dorsey Press, Homewood, Illinois. En este libro los autores abordan por capítulo cada una de los "escenarios" de las políticas públicas; convencidos de que este enfoque tiene una amplia aplicabilidad para la comprensión extremadamente intrincada de los problemas de los asuntos públicos.

revistas de ciencia política -*American Political Science Review*, *Journal of Politics* y *American Journal of Political Science*- dedicaron del 10 al 20 por ciento de sus artículos a asuntos relacionados directa o indirectamente a una o más de las dimensiones de la Política Pública.⁷⁰

Además, las revistas de varias asociaciones académicas y profesionales, han hecho que este campo multidisciplinario sea reconocido. Estas revistas incluyen: *Journal of Public Policy*, *Policy Studies Journal*, *Policy Studies Review*, *Policy Sciences*, *International Policy Sciences* and *Journal of Policy and Management*. Por otro lado, libros de texto de varios niveles de sofisticación, disponibles como recurso para la enseñanza de este campo (desafortunadamente en su mayoría escritos en inglés); incluyen desde textos introductorios, libros donde se presenta el estudio de casos específicos; hasta libros donde se trabaja con metodologías de investigación y análisis comparativo entre varios sistemas gubernamentales a nivel nacional o internacional. La información existente es muy extensa. La mayoría de los libros presentan información relacionada con más de una dimensión académica⁷¹. En los Estados Unidos y la mayoría de los países

⁷⁰Doron, Gideon. "Policy Sciences: The State of the Discipline", en *Policy Studies Review*, Vol. 11, no. 3/4, otoño-invierno 1992, School of Public Affairs and Services, Florida International University. 303-310.

⁷¹Vease por ejemplo los siguientes libros: Dye, R. Thomas (1978). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey; y Stokey E. y Zeckhauser, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. W. M. Norton, Nueva York.

Europeos, la industria de la consulta de políticas públicas está en muy rápido crecimiento. En nuestro país ha empezado a desarrollarse desde hace algunos años; esto debido más a las actuales condiciones de nuestra administración pública, donde día tras día se aboga con mayor énfasis sobre una gestión pública democrática, responsable y honesta por parte de los servidores públicos; que a un subdesarrollo académico.

Es conveniente hacer aquí **dos observaciones**, recuperando la visión de las etapas o proceso de Política Pública mencionado hace un momento. **Primero**, estudiar a la Política Pública, a través de la ruta del proceso implica un esfuerzo más conceptual que otros asuntos académicos. El analista deberá de estar familiarizado tanto con el **proceso** como con el asunto específico del área que tiene en sus manos. Después de todo Lasswell mencionó que el objetivo era lograr, el **conocimiento en y conocimiento de** el proceso de políticas públicas.

Segundo, estos paradigmas ayudan a ir más allá del ámbito puramente académico, hacia una profesión más cercana al "mundo real".

Además, la idea que contempla diversas etapas implica que hay distintos enfoques, conceptos y metodologías para cada fase. Naturalmente ninguna de estas distinciones es inmutable, ni independiente. Los escenarios se influyen entre sí, aislarlos puede ser algo irreal y dañino. La formación de la política y su

selección no deberán de ser arbitrariamente separadas, la implementación y la evaluación están íntimamente relacionadas⁷². Sin embargo, el reconocimiento de las etapas del proceso; su orientación pragmática, su naturaleza contextual y la consideración de factores tanto **endógenos** como **exógenos** de la Política Pública; pueden ser utilizados como un rumbo para organizar y estudiar la evolución de la acción gubernamental, e incluso comprender mejor la transformación estatal; y en consecuencia los nuevos retos que enfrenta la administración pública.

⁷²Esto puede encontrarse con mayor detalle en Angela Browne y Aaron Wildavsky. "What Should Evaluation means to Implementation", y en "Implementation as Mutual Adaptation", en Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (1984). *Implementation*. University of California Press, Berkeley, capítulos 9 y 10 respectivamente.

2.4 LA NECESIDAD DEL RECONOCIMIENTO EXPLICITO DE LOS VALORES.

Hasta el momento hemos visto como la Política Pública, ha sido desde sus diversas concepciones explícitamente normativa en su contenido y preocupación con los valores humanos. En palabras de Lasswell:

"El enfoque de las Ciencias de las Políticas Públicas aboga por una considerable clarificación de los valores y las metas involucrados en la acción de gobierno".⁷³

Este énfasis sobre los **valores** -especialmente los relacionados con la protección y el avance de la dignidad humana, reflejados en el respeto de los derechos y libertades individuales dentro de un ambiente de equidad social, se ha mantenido y se deberá mantener como la base fundamental del enfoque de la Política Pública. De la misma manera, también es importante la idea de que estos valores sean reconocidos como una parte explícita del trabajo de los análisis de los fenómenos sociales⁷⁴.

A pesar de estas advertencias, los aspectos valorativos fueron despreciados por la mayoría de los primeros promotores de Política Pública. Tres pueden ser los motivos principales: **primero**, algunos

⁷³Lasswell, "The policy orientation", p. 16.

⁷⁴vid Lasswell, *A Pre-view of Policy sciences*.

demandarán que los gobiernos y los programas fueran más pequeños e insistían en un enfoque incremental, para que la Política Pública tuviera la "oportunidad" de conciliar cualquier postura normativa que pudiera surgir. De este modo se trataba de liberar a los analistas de cualquier responsabilidad normativa.

Segundo, algunos otros argumentaban que las metodologías cuantitativas estaban sencillamente libre de valores, y por lo tanto no tenían nada que ver, en sí mismas; con la ética del proceso o la decisión.

Tercero, un considerable número de analistas argumentaban que los valores son del dominio exclusivo de los políticos, que el pedir a los analistas que se introducirán en este campo pudiera ser perjudicial en el propósito de lograr una ética democrática.⁷⁵

Cualquiera de estos argumentos tienen mérito, pero se desvían claramente de los enunciados originales de esta disciplina. Aún más el rehusar considerar de manera explícita los aspectos valorativos e ideológicos del proceso, provocan que el análisis resulte vacío, que de explicaciones inadecuadas. Las razones propuestas son:

Primero, un enfoque libre de valores sólo puede ser útil para problemas muy específicos, pero aún bajo este supuesto es

⁷⁵Douglas J. Amy. "Why Policy Analysis and Ethics Are Incompatible", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 3, no. 4, Verano 1984, 573-591 pp.

cuestionable ya que no considera ¿quién es y porqué es atendido? Lo que está más allá de cualquier disputa es que el estudio de los fenómenos sociales, no puede ser entendido sin reconocer claramente los valores sociales más prominentes. Yehezkel Dror ha demostrado la bancarota del enfoque incrementalista al tratar los asuntos de Política Pública⁷⁶. Simplemente los valores son centrales para todas las etapas del proceso de política pública.

Segundo, la mayoría de los observadores están de acuerdo en que los enfoques estrictamente cuantitativos para los problemas de políticas públicas son insuficientes, ya que dejan fuera los asuntos de equidad⁷⁷. Además ahora es ampliamente reconocido que la elección de la metodología implica de manera directa un poderoso aparato de valores normativos y supuestos analíticos que por fuerza deberán formar parte del análisis. La idea de la racionalidad en las labores gubernamentales ha demostrado de manera contundente sus limitaciones; e incluso su manejo extremo puede ser instrumento de dominación autoritaria⁷⁸.

⁷⁶Dror, Yehezkel. "On becoming more a policy scientist", en *Policy Studies Review*, Vol. 4, no. 1, agosto 1984, pp. 13-21.

⁷⁷Una excelente contribución en este sentido es el ensayo realizado en Boulder, Colorado; por Frank Fisher, *Politics, Values and Public Policy*, Westview Press, 1980.

⁷⁸Moreno Salazar, Pedro H. "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas", en *Revista de Administración Pública*, INAP, México, 1993, pp 20-23.

En **tercer lugar**, pocos analistas pueden intentar resolver los asuntos normativos en su trabajo; sin embargo, un número cada vez mayor admite que estos deberán de ser reconocidos explícitamente. Los caminos a seguir por esta disciplina son de muy difícil predicción. Sin embargo varias tendencias son visibles y en general pueden ser contempladas para diversas naciones. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo tendrían que considerarse algunas adicionales. A continuación se mencionan las que se vislumbran como más importantes. En general, las tres primeras pueden ser aplicadas a cualquier país, pero parecen más adecuadas para países desarrollados⁷⁹, las dos últimas deberán de tomarse en cuenta para países como México.

1. Una mayor colaboración entre los científicos de diversos campos, provenientes tanto de las humanidades como de las ciencias duras.
2. Concentrarse sobre los problemas y asuntos internacionales. Los problemas de los desechos nucleares, la contaminación del aire y el agua, etc. Será muy conveniente que los académicos más prominentes de diferentes naciones, colaboren en búsqueda de soluciones.

⁷⁹La estrategia a seguir para las contribuciones teóricas de los próximos años deberá contemplar de acuerdo a Ronald D. Brunner. "Editorial: Integrating Knowledge and Action", en *Policy Sciences*, Vol 17, no. 1, Mayo 1984, pp. 5-9; son:

1. Clarificar y desarrollar un marco teórico conceptual.
2. Facilitar la integración del conocimiento a través de las especialidades.
3. Facilitar la circulación y la evaluación de nuevas ideas.
4. Poner la mayor atención sobre los problemas fundamentales y adicionar algunos otros tópicos.

3. Una mayor difusión de la innovación del conocimiento más relevante de Política Pública, a través de los medios impresos, redes electrónicas y computarizadas.

4. No olvidar de que la legitimidad del orden político, depende en mucho de su capacidad para generar niveles mínimos de calidad de vida para los sectores menos favorecidos. De ahí, que en países como México hay que destacar la dimensión política del análisis. Por lo tanto, deberá poner atención a los problemas de dominación, poder y equidad.

5. Será clave el sustituir el clientelismo populista por uno basado en las relaciones de un gobierno responsable y legítimo; y una sociedad civil activa. La teoría de la organización se presenta aquí como un campo promisorio como medio para la comprensión de este nuevo escenario.

En otras palabras, una cabal comprensión de una política pública nos obliga a repensar la nueva relación entre el Estado, al Gobierno y la Sociedad Civil. Además nos exige determinar las nuevas fronteras entre el ámbito público y el privado. Asuntos que tratare en los siguientes capítulos.

CAPITULO 3

CAPITULO 3.

3.1 ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD.

Desde un punto de vista analítico, el Estado moderno (al que también hemos llamado de bienestar, que se ha conservado como tal, por lo menos en la mayor parte de este siglo) ha generado diversos patrones de intervención dentro de lo que comunmente se ha llamado la sociedad civil. Esta perspectiva presupone la distinción entre Estado y sociedad; lo cual, es prominente en la tradición europea y ha sido adoptado recientemente por autores anglosajones.

Para poder entender esta distribución; primero debemos entender que los problemas sociales y las cuestiones de bienestar son las partes que conforman la actividad política; no son entidades separadas aunque analíticamente puedan ser diferenciadas, una puede ser el Estado de bienestar y otra llamada el Estado Político o Constitucional. Una teoría del Estado moderno, por lo tanto, no puede ser restringida a las políticas de bienestar social sino debe incluir aspectos constitucionales e institucionales de los sistemas políticos, sobre los cuales se trata de promover el bienestar de los miembros de la sociedad. **Así como una nueva concepción de las esferas "pública" y "privada".**

Si se quiere entender la función de bienestar en la política, se puede asumir libremente que partes sustanciales de las modernas acciones de gobierno, son legitimadas por la preocupación de mejorar el bienestar individual y colectivo. Existe también la

evidencia de que otros asuntos (crecimiento económico, mantenimiento de las lealtades políticas, etc.) e intereses (sindicatos o asociaciones profesionales) políticos; son frecuentemente más eficientes en la promoción de políticas de bienestar que en su compromiso por ello. Además, las políticas de este tipo no siempre producen la satisfacción necesaria para aquellos individuos que realmente la necesitan. Con sus intervenciones en escenarios sociales ya determinados y constituidos, sus efectos dependen tanto de la implementación de la política como de las reacciones de los afectados. Los efectos de bienestar deberán de ser considerados más como un subproducto de la formación de la política en la esfera del control democrático que como su esencia.⁸⁰

La emergencia de los aspectos de bienestar en el Estado moderno, es vista como la última característica del desarrollo político.

⁸⁰No es mi intención, de ninguna manera, caer en posiciones similares a las postuladas por Albert O. Hirschman, en su libro Retórica de la intransigencia, acerca de los discursos que a través de la historia se han dedicado a descalificar e invalidar cualquier intento de cambio y progreso. Las tesis expuestas son: la del riesgo, la futilidad y la perversidad. En general, apuestan por la limitación inmanente del ser humano para controlar y dirigir las intenciones de su acción. Todo lo contrario mi intención es señalar la importancia de una "gestión participativa y democrática", que impulse y tenga como sine qua non la responsabilidad ética en el manejo de los recursos públicos. Una gestión donde se puedan señalar errores y hacer críticas, donde se enlacen a través de una verdadera relación transparente entre el elector y el elegido, la delegación del poder y su ejercicio responsable.

Rokkan⁸¹ distingue tres procesos básicos de este desarrollo que parecen emerger más o menos secuencialmente y entonces pueden ser analizados como fases de un proceso en conjunto del desarrollo político, y que determinan el contexto de la Administración Pública.

- La formación del Estado moderno, en estricto sentido. Por ejemplo: la construcción de instituciones administrativas y militares relacionadas con un centro político y un territorio delimitado. Lo que en terminos de Max Weber, se llama el proceso de monopolización del poder.
- La construcción de una nación como el proceso de unificación política y cultural de la población en el territorio de un Estado.
- El establecimiento de la ciudadanía política. Por ejemplo, la ampliación de los derechos civiles y de los derechos políticos (partidos y gobierno representativo); y la creación de estructuras para la participación política. Lo cual deberá de conducirnos a una democracia ética.

⁸¹El esfuerzo de Rokkan se ubica dentro de un esfuerzo por integrar la variable Estado, en compañía de enfoques contextuales y comparativos. Vease Rokkan, S. (1985) *Dimensions of State Formation and National-Building*, en Tilly, C. (ed) *The formation of the national states in Western Europe*. Princenton University Press. pp. 562-600.

- El establecimiento del Estado de bienestar, como una consecuencia de la evolución de la llamada democracia de masas y las inequidades producidas por la economía del mercado ⁸².

Es importante considerar que el concepto de gobierno anglosajón, esta más centrado sobre las instituciones que sobre la personas o grupos y da mayor énfasis a la unidad del sector público. Lo que en países como el nuestro se ha desarrollado en sentido contrario, dándose mayor énfasis a las personas y grupos; y no a las instituciones; no definiendo claramente el ámbito de lo "público".

⁸²Kaufmann, Franz-Xavier. (1991). "The Blurring of the distinction. State versus Society.", en The Public Sector. Challenge, Coordination and Learning. Walter de Gruyter, New York, p. 155.

3.2 CRITICAS ACTUALES SOBRE EL ESTADO.

El proyecto postulado por la modernidad⁸³, en la actualidad se encuentra cuestionado; no se ha logrado alcanzar lo que postuló la clásica trilogía proclamada por los revolucionarios franceses de fines del siglo XVIII, que marco el inicio de esta etapa: libertad, igualdad y fraternidad. Sin embargo, habría que analizar si esto es más un problema histórico-social de inequidad y falta de oportunidad, o reconocer que fue una estrategia política de carácter pragmático. Sus potencialidades se han puesto en entredicho y palabras como "crisis", "burocracia", "la pérdida de legitimidad", "privatización", entre otras. Fluyen fácilmente de los labios de los críticos.

La corriente principal de las críticas de los fines de los setenta y los ochenta, no sólo en los Estados Unidos sino en todo el mundo; concluían que las intervenciones estatales habían crecido en exceso. Por lo tanto, la desregulación, la disminución de los impuestos y la privatización; deberían de ser la respuesta adecuada a esta situación. Aún cuando en la década de los ochentas, en los inicios de los gobiernos de Thatcher y Reagan, existieron fuertes intentos por disminuir el presupuesto público y restringir las

⁸³Un muy interesante e imaginativo análisis sobre el sentido de la modernidad, se puede encontrar en Carlos Monsivais. "México. Tradición, cultura y modernidad", en México y los cambios de nuestro tiempo. Coloquio de Invierno, UNAM-FCE-CONACULTA; Tomo III, pp. 139-163.

intervenciones del sector público, no se puede identificar en la realidad un declive sustancial de éste.

Las principales críticas se podrían resumir como sigue. Los de la derecha asumen que el gobierno se ha hecho cargo de muchas tareas, provocando desempleo, crisis fiscal y lo que más comunmente se conoce como la llamada crisis de gobernabilidad y legitimidad en los estados modernos⁸⁴. Los argumentos no siempre explícitos, son en contra de la burocratización, aunque el tema se mantiene muy impreciso, ya que no queda claro si se refieren la administración por sí misma, a las condiciones de la vida diaria o a la sociedad en su conjunto. Las críticas de la derecha consecuentemente demandan: la reducción del sector público, la privatización de las empresas públicas y una reducción de la carga impositiva. La privatización es entendida, principalmente, como una sustitución de la planificación pública en la dotación de servicios, por su provisión a través del mercado. Los gobiernos no deben interferir con las "iniciativas privadas" y dedicarse a sus tareas "genuinas": mantener el orden y la seguridad para trabajar eficientemente.

Por otro lado, las críticas de la izquierda, en principio, curiosamente se parecen a las de la derecha; pero en el fondo son totalmente diferentes. Ellas también, y quizás más vigorosamente, demandan que existe una crisis fiscal y política en las sociedades

⁸⁴vid, Huntington, Samuel P. et al. "The ungovernability of Democracy"; en *The American Enterprise*. vol 4, no. 6, nov-dic 93, pp. 28-41.

occidentales, pero sus explicaciones y propuestas son diferentes. Alegan que la crisis se debe al carácter antagonista de la sociedad capitalista, lo que provocó la inestable relación entre la economía y la política⁸⁵. La pretensión de que el **Estado** sea un poder neutro, es cuestionada, tanto como su capacidad para equilibrar a largo plazo las demandas opuestas de varios grupos sociales. En su intento por lograrlo asumen, que los gobiernos democráticos tendrán que ocuparse cada vez más de asuntos e intervenciones nuevas. Cuando la solución de los problemas democráticos es aparente, estos críticos esperan una dura pérdida de legitimidad que conduzca a una profunda crisis en la sociedad.

Sin embargo, el movimiento más importante parece ser el dirigido tanto en contra de una economía organizada por las leyes del mercado; como en contra del Estado completamente burocratizado. Las alternativas no defienden ni al mercado, ni al Estado; sino a la cooperación y regulación de pequeños grupos, por una nueva solidaridad social y consenso político. "El tipo de progreso que se ha relacionado con el crecimiento organizacional (o como algunos otros han concebido "la prolongación de las cadenas de acción") se supone que ha venido a ser esencialmente contraproducente, y por lo tanto, nos conduce a una crisis de la economía y de la política"⁸⁶.

⁸⁵vid; Offe, Claus. (1984). *Las contradicciones del Estado de bienestar*. Conaculta, México.

⁸⁶Kaufmann, Franz-Xavier. *Ibid.* p.5

Aún los pensadores más tradicionalistas empiezan a cuestionar los supuestos que habían sido los más comunes sobre las potencialidades de la Política para la solución de todos los problemas. En lugar de formas generalizadas de intervención política, ellos postulan "una integración entre el gobierno y las empresas y los sindicatos". Hay un reconocimiento creciente de que las formas tradicionales de intervención gubernamental están llegando a el límite de sus posibilidades de respuesta a las demandas ciudadanas y como mecanismo de integración social y política. Además, de la escasez de recursos fiscales; **hay un nuevo desarrollo que cambia las concepciones tradicionales del Estado y su fuerte dependencia del Derecho.** Así como una creciente preocupación sobre la igualdad y la protección de los ciudadanos contra las arbitrariedades de la administración pública. Esto ha "conducido a lo que se ha llamado "inflación de las leyes" y a la "juridificación de la sociedad". Como nadie es capaz de lograr una visión de conjunto, existe un crecimiento en la posibilidad de normas en conflicto, y de una nueva forma de discrecionalidad administrativa.

Por ejemplo; al decidir que norma deberá ser aplicada a un caso concreto⁸⁷. En muchos casos, sólo una parte de las normas son de hecho aplicadas y controladas. Hay por lo tanto, una preocupación insistente acerca de los costos burocráticos del Estado social y legal. Algunos han comparado al Estado moderno con un dinosaurio que ha crecido demasiado. Esto puede calificarse como una

⁸⁷*Ibid*, p. 7

exageración, pero al menos debemos reconocer un aumento en la entropía en el sector público; la cantidad de energía necesaria para la coordinación dentro y entre las organizaciones públicas, esta creciendo más rápido que los productos y los servicios que ofrece a la sociedad.

Tenemos la suficiente experiencia en la actualidad para reconocer que la controversia entre el Estado y el mercado, sólo nos ha llevado a realizar una inadecuada definición de los problemas públicos. **El éxito de las sociedades occidentales, es el resultado de su habilidad para desarrollar tanto una economía dinámica dirigida por el mercado y un gobierno que regula y, a su vez; es regulado por la ley. El sector público es un producto interinstitucional de la interacción entre ambas fuerzas.**

Es obvio que el gobierno y el Estado han tenido y tienen un papel protágónico en el desarrollo histórico. Hasta la década de los setenta predominó lo que aquí hemos llamado como el Estado de Bienestar⁸⁸; pero uno de los grandes problemas era que cuando se revisan los estudios e investigaciones que se desarrollaban en esa época, era difícil que encontráramos como tal al "Estado", más bien se encontraba un sistema de actores, organizaciones e

⁸⁸vid. Cortina, Adela. "Del Estado de bienestar al Estado de Justicia"; en **CLAVES. DE RAZON PRÁCTICA**. no. 41, Madrid, 12-20 pp. Este ensayo nos da una propuesta novedosa sobre la urgente necesidad de un nuevo Estado social de Derecho, un Estado de Justicia y no de bienestar. Que los derechos básicos no pueden quedar en manos exclusivamente privadas, ya que es una responsabilidad social de justicia.

instituciones; que en la mayoría de los países están bajo las reglas del servicio público y donde los límites entre lo público y lo privado no eran siempre claros. Esto debido a la acción combinada de actores públicos y privados. No existía, y tampoco en la actualidad existe, un progreso definitivo en la determinación de la separación de las esferas pública y privada, como fue solicitado durante el siglo XIX. Tenemos que vivir con el hecho de una creciente diferenciación e interacción de varias esferas de la sociedad.

Esta declaración no significa, obviamente, que todo este bien con las actuales formas institucionales en el sector público. Sin embargo, muestra que nuestras teorías acerca de lo que es lo Público no son suficientes para entender su complejidad y problemas. La división del trabajo y la fragmentación del poder que en México pareciera estar "en ciernes, son características básicas de las sociedades modernas y quizás sea el punto de inicio para las futuras investigaciones.

Las diferencias tradicionales de teoría económica y política; Estado/sociedad; público/privado o política/economía; han perdido la aceptación de su significado tradicional, por lo menos en los países desarrollados. Porque se encuentran lejos de poder explicar lo que sucede en la vida pública organizada. Debemos aspirar a un enfoque más complejo y abstracto; lo cual, deberá permitirnos tratar con asuntos de Política Pública, en términos de una

interacción entre actores públicos y privados o en términos más sofisticados: una nueva interpretación de la economía, la política y la sociedad.

3.3 ¿ESTAMOS LLEGANDO AL FIN DEL ESTADO?

Los argumentos expuestos anteriormente muestran lo que diversos autores han predecido como el declive del Estado, mientras otros particularmente han dejado a un lado esta noción y la han reemplazado por la de sistema político.

El primer supuesto manejado por los críticos para asumir esta debacle, está basado frecuentemente en los grandes huecos dejados por la comparación entre la teoría clásica y la realidad presente del Estado. Por otro lado, si comparamos las realidades del presente y del pasado el resultado es menos dramático. El Estado presente ha ampliado sus funciones, pero no a podido cumplir con todo lo que se proponía en un principio a través del monopolio del poder coercitivo. A pesar de todo, aún existen áreas de indudable y efectiva autoridad pública, que varían de acuerdo a cada país pero que en general pueden considerarse dentro de las áreas de: educación, salud y servicios públicos, entre otras. De la misma manera, en que el Estado todavía prevalece sobre las organizaciones internacionales. El surgimiento en Europa del este de sentimientos nacionalistas y regionalista lo demuestran.

La segunda aptitud, maneja el hecho de que es "obvio" que la Ciencia Política no ha sido capaz, de realizar análisis adecuados para estudiar el Estado, quizás esto se deba a la gran dificultad de operacionalizar los conceptos de la teoría política. Sin

embargo, esto no contesta la cuestión de ¿si el Estado todavía forma parte relevante de nuestra realidad?. En lo que respecta a esta cuestión, es conveniente que la atención se dirija a descubrir las diferencias notorias dentro de un régimen político. La Política Pública puede ser un método interesante, al presentar al Estado en su actuar concreto, descongelado y desagregado; identificando actores y organizaciones tanto pasivas como activas. En esta situación será indispensable reconocer como algunos actores tienen la oportunidad de decidir, a través , de las ventajas obtenidas por la fuerza del consenso colectivo (reflejado en la detención del poder) y otros no tienen esa posibilidad. Los últimos pueden participar sólo en el cumplimiento de las decisiones obligatorias; llegándose al punto en que esto aparezca como una mera formalidad (este contrato colectivo ha permitido que sociedades individualizadas y heteróneas, puedan convivir en conjunto⁸⁹; sin embargo, en algunas sociedades se ha abusado de este poder y se han impuesto regímenes político-administrativos autoritarios u oligárquicos). La posibilidad de que se continúe con este acuerdo básico todavía depende del funcionamiento y las características de las estructuras y procedimientos formalizados al interior y entre las instituciones; lo cual indica que es prematuro despedirse del Estado. Es conveniente aclarar, que esto no significa que todo este claro y equitativo en esta relación entre los que obedecen y los que mandan. Habrá que abogar por que los últimos encuentren

⁸⁹Esto implica quizás uno de los conceptos y prácticas políticas más importantes de la modernidad: **REPRESENTATIVIDAD**; tan cuestionada hoy en día.

mecanismos novedosos de participación dentro de las decisiones que le dan forma al Estado moderno.

3.4 HACIA LA REDEFINICION DEL PAPEL DEL ESTADO.

El papel tradicional del Estado moderno como hemos visto, ha estado representado por el ámbito de lo que podríamos llamar la comunidad⁹⁰ vis-a-vis con intereses particulares reunidos en la sociedad, lo que Hegel llamo gobierno y sociedad civil. Para realizar este papel, el Estado ocupó una posición jerárquica sobre la sociedad y estaba dotado con el poder supremo. Por lo cual, la separación entre lo "público y lo "privado", era clara. Mientras que en la actualidad la distinción entre el bien común y los intereses particulares, es informe. Por un lado, la parte democrática del Estado no está libre de interés particular. Por otro lado, la parte de la autonomía de los intereses particulares puede contribuir al bien común, en algunos países esto es una realidad, en México esta parece ser a todas luces una utopia. Encontrar el equilibrio es la tarea primordial de hoy en día.

El problema está constituido más por la naturaleza de la autonomía funcional del Estado, que por la preocupación ante la indiferencia y la falta de sensibilidad hacia los que no tienen oportunidad de intervenir en la determinación de las decisiones colectivas. El crecimiento de los "costos políticos" de esta inevitable falta de

⁹⁰Vease Etzioni, Amitai (1993). *The spirit of the Community. Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda.* Crown Publishers, Inc. New York. El libro alude a los viejos sentimientos comunitarios de solidaridad; similares a la solidaridad orgánica de Durkheim. Por lo que ha sido considerado como irreal y utópico, sin embargo el autor apuesta por que un cambio en este sentido será el único que podrá reconstruir la sociedad.

equilibrio necesita de una institución que sustituye la falta de sensibilidad de los sistemas autónomos (aquellos que realmente detentan la capacidad de decidir) para con su ambiente. Esto parece ser el papel específico del Estado en las sociedades de la actualidad. Además la autonomía le da legitimidad a la aplicación del poder coercitivo. Por lo tanto, el Estado deberá de influir sobre los autores autónomos, al colocar su poder de elaboración de políticas a disposición de todas las otras partes, con el fin de no incurrir en un estado que represente o sea dominado por un sólo grupo.

El Estado entonces ni estará actuando, como el representante exclusivo del bien común alejándose de los peligros del totalitarismo, pero tampoco se alejará de su posición jerárquica. Sin embargo, la influencia sobre los sistemas autónomos se ha limitada debido parcialmente al poder coercitivo. Por lo que, el Estado puede ser utilizado aún como un último recurso. Por lo cual, todavía en nuestros días queda "algo", quizás más de lo que muchos piensan, de la importancia estatal. Sin embargo, como ha sido mostrado por la tradición anglo-americana esta función no tiene que ser concebida de manera obligatoria bajo los términos tradicionales en los que se ha estudiado el Estado. En la actualidad el énfasis también puede ser colocado sobre las diferentes instituciones y procesos, en lugar de una entidad abstracta detrás de ellos, es aquí donde considero que la Política

Pública es uno de los campos promisorios para poder explicar este nuevo escenario.

La cuestión se encuentra en determinar hasta donde ésta disciplina permite una mejor comprensión de la realidad política-administrativa del país. La respuesta requerirá de una profunda comparación de las ventajas y desventajas de los dos modelos de acción gubernamental: el propuesto por las dos últimas administraciones y el que estuvo vigente hasta la administración de López Portillo. Además deberá considerarse la nueva situación comercial que establecimos con los EEUU y Cánada.

No puede abandonarse, así nada más el Estudio del Estado, se alude en demasia a las instituciones actuales, a la difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado. Pero en realidad, esto me parece más la falta de una correlación adecuada entre la creciente complejidad de la realidad y las metodologías tradicionales de análisis que a una descalificación perene del Estado. Por lo anterior, consideramos que un primer paso podría ser áquel que determinará la distinción actual entre el "bien común" y el "privado"; lo cual nos permitiría redefinir el papel del Estado y establecer un marco de análisis adecuado para utilizar los conceptos y métodos propuestos por la política pública. Esto será el objetivo del siguiente capítulo.

CAPITULO 4

CAPITULO 4.

4.1 HASTA DONDE LO PUBLICO Y HASTA DONDE LO PRIVADO.

La distinción entre público y privado como se ha mencionado en el capítulo anterior, es básica para entender la noción de sector público y el ámbito de una Política Pública, que ha sido dejada de trabajar por la teoría política-administrativa. Lo público requiere de la "publicidad" de todos los actos de gobierno, no es una parte del gobierno o del Estado sino una esfera pública abierta donde todos los ciudadanos abordan un discurso libre, forman la opinión pública y ejercen las prerogativas de la ciudadanía donde el "interés público" está involucrado. Por lo tanto, **en una democracia no existe una división esencial entre "público" y "privado"**; el hombre decide como ciudadano lo que se convierte de interés publico. Sin lugar ha dudas, en la actualidad el desarrollo de los medios de comunicación masiva ha alterado el discurso público, pero no las connotaciones básicas del término.⁹¹

Esto muestra la variedad de dimensiones inherentes en la noción de lo que es **público** y su dificultad para definirse claramente, pero se pueden encontrar características comunes en los enfoques económico y político. Aunque en ambas tradiciones el término esta relacionado con las actividades o características del Estado o del gobierno, también incluye un amplio rango de actores y actividades

⁹¹Villa, Dana R. "Postmodernism and The Public Sphere"; en *American Political Science Review*, Vol. 86, no. 3, Sept-92, p.712.

fuera del gobierno. El hecho de que varias tradiciones estén de acuerdo sobre esta comprensión básica de lo público, hace la noción útil para este trabajo.⁹²

Se puede plantear entonces, la cuestión del ámbito de lo público. Es obvio, que no es fácil determinar fronteras claras entre lo público y lo privado. En países con tradición estatal la división parece ser en primera instancia sencilla. Todas las corporaciones bajo el derecho público serán del sector público. En contraste, aquellas organizaciones que están bajo el derecho privado pueden ser clasificadas como privadas. Pero esta "clara" distinción legal, no explica los asuntos más sustanciales que están involucrados entre lo público y lo privado.

La aparente vaguedad de la distinción entre público y privado; en nuestros tiempos es una clara consecuencia de su distintivo carácter político. La demanda por privacidad en los asuntos individuales o por la "publicidad" de los asuntos de gobierno, fue directamente en contra de la idea y práctica de un gobierno que en nuestro país se ha caracterizado como: paternalista, autoritario, clientelar y corporativo. El problema ha sido que descuidan las bases institucionales para que los resultados de esta "privacidad" y "publicidad", pudieran ser un mecanismo eficaz de equidad y

⁹²Vease Holub, Robert C. (1991) *Jürgen Habermas. Critic in the Public Sphere*. Routledge, New York.

democracia. Por lo menos la experiencia que en México hemos vivido demuestra lo contrario.

Podemos analizar este "acertijo" desde otro punto de vista, el constitucional. El Estado de Derecho, llamado constitucional por algunos juristas europeos, fue el resultado esencialmente del repliegue o restricción del poder político detentado por una persona. Por lo tanto la distinción entre público y privado está ampliamente relacionada con lo que es el Estado y la sociedad. La demanda por "privacidad" ha sido una demanda por la no intervención política, por la libertad para que cada quien determine sus propios asuntos; aún cuando esto tuviera forma de un contrato cuyas normas judiciales fueran reguladas por el Derecho civil. Por lo tanto, la sociedad civil era percibida como el área donde los temas privados pueden desarrollar la fortaleza de sus capacidades creativas, para promover el conocimiento, el bienestar y el progreso. Las aparentes desigualdades resultantes o perpetuadas, por la lucha para sobrevivir en las economías capitalistas, el agrupamiento social de poblaciones industriales en forma de urbanización y el crecimiento de la clase trabajadora; condujo al Estado ha responder con la intervención gubernamental en campos que incluso eran considerados "privados", por aquellos grupos que lograban riqueza e influencia de ellos.

La forma y justificación de las primeras intervenciones públicas, fueron tan variadas como los problemas sociales existentes, que se

habían convertido en blanco principal para la acción política: la pobreza, la salud pública, la explotación de los trabajadores en las fábricas, etc. Estos últimos condujeron a la idea de la Política Social en otras palabras Estado de bienestar; que no significaba por sí misma; expandir el ámbito de la acción del Estado, sino sólo regular y complementar los contratos privados de trabajo para prevenir los riesgos en la vida de los trabajadores. Los movimientos sindicalistas de principios de siglo en todo el mundo son prueba fehaciente de ello.

Merece la pena recordar, que después de la debacle de las formas más antiguas de protección social, existieron fuertes movimientos hacia la auto-gestión en la europa del siglo XIX. En la época actual, quizás el último intento trascendente por este tipo de sistema político-administrativos, fue reprimido violentamente en la Primavera de Praga en 1968.

En este momento surge una reflexión ¿qué hay entonces sobre la noción del sector público? ¿debemos aceptar la idea de que todas las actividades ajenas al área de lo estrictamente privado se deben considerar públicas ? ¿Cómo definir las funciones del Estado de bienestar? ¿Qué criterios asumir para determinar el bienestar público y privado?

La **distinción** entre **público y privado** todavía es relevante, quizás ya no en términos tradicionales. Pero si desde una perspectiva

diferente; reconociendo que no son campos excluyentes el uno del otro, sino ámbitos diferentes de combinaciones de la realidad social, económica y política. Lo estrictamente "público" (en muchos países la toma de decisiones constitucionales, el manejo de los recursos fiscales, etc.) y lo estrictamente privado (apostar, los sentimientos, etc.) son casos limitados. El imperio de una y otra es, debidamente y de hecho; un asunto normativo y político. Una relación más bien recíproca que unívoca.

Como sea, esta posición no deberá obedecer al hecho de que para cierto país en una época determinada, las nociones de "público" y "privado" no sean tan engañosas como los análisis arriba sugeridos. Existen visiones dominantes que en principio conciernen a la vida pública. A pesar de esto, hay "zonas grises" que pudieran ser explicadas con mayor detalle. **Las políticas de bienestar típicamente caen en esta zona; y esta es la razón por lo que ellas están particularmente disponibles para explorar asuntos relacionados con lo público.** El enfoque normativo, contextual, pragmático y bajo la perspectiva de las etapas postulado por Lasswell. Así como el estudio del florecimiento de nuevas formas de organización y participación social, en sus ámbitos institucional y social, parecen ser el rumbo a seguir para futuras investigaciones.

4.2 LA NUEVA RELACION ESTADO-SOCIEDAD, ¿ORIGEN DE UNA NUEVA RELACION ENTRE LO PUBLICO Y LO PRIVADO?

Explicar el funcionamiento del sector público, es cada vez más complicado. "La teoría política y la administración pública, que se han enfocado a estudiar los problemas del Estado o los del gobierno; están cambiando debido a importantes acontecimientos que han transformando el ámbito de la política y de la acción gubernamental; inclusive ampliándolas hacia lo que tradicionalmente fue considerado como privado⁹³. Este cambio corresponde a la creciente interdependencia de lo público y lo privado, y su influencia sobre la vida diaria de la mayoría de la gente.

Día tras día se incrementa la "politización de la sociedad" y la "socialización del Estado" (términos similares a lo que denominamos como el "Estado de bienestar"⁹⁴ y la "economía mixta", respectivamente). Esto ha permitido argumentar, por ejemplo a Sharkansky que vivimos una época que podría caracterizarse por la "marchitación del Estado".

⁹³Kaufmann, Franz-Xavier, "introduction: Issues and Context"; en Kaufmann, F. (1991). *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*. Walter de Gruyter, Berlin, Nueva York, p. 3.

⁹⁴El estado de bienestar, es una antigua realidad si se le entiende como el esfuerzo del Estado por modificar las condiciones del mercado. Vease los artículos de: NEXOS, no. 145, enero 1990, "El litigio por el Estado". En ella se analizan desde diversas perspectivas la reforma del Estado.

En la teoría política, el Estado y el gobierno; son considerados como el derrotero central de la sociedad. Las teorías políticas clásicas ya estaban concientes cuando hicieron la crítica del Estado absolutista, que la complejidad de las sociedades modernas dificulta un dominio ilimitado del núcleo político, sin perjudicar seriamente las capacidades adaptativas y productivas de la sociedad⁹⁵. La diferenciación entre el Estado y una economía regulada por el mercado fue la respuesta que dió el siglo XIX; a los problemas de crecimiento y orden. Sin embargo, la relación entre ellos fue siempre impugnada por las ideologías prevalecientes. **Para comprender los problemas del sector público no es suficiente tratar con la economía y la política. Debemos incorporar un tercer aspecto de las sociedades modernas que ha sido resaltado tanto en la teoría política como en la economía, un campo convencionalmente llamado Servicios Sociales y organizaciones intermedias como las no gubernamentales.** Ellos pueden ser observados como el producto organizacional del Estado de Bienestar, y tanto su tamaño como su impacto en la vida diaria de los ciudadanos han crecido sustancialmente durante las últimas décadas. Por lo tanto, debemos preguntarnos ¿cómo? ¿cuánto? y ¿bajo qué condiciones? el Estado o el gobierno es capaz de determinar y condicionar lo que sucede con la provisión de bienes y servicios, sin la intervención de las organizaciones sociales modernas.

⁹⁵Lo cual, se materializó de manera drámatica en los regímenes totalitarios de este siglo: el fascismo y el nazismo.

No podemos seguir pensando en un Estado centralizado, que implementa las políticas públicas. Más allá de esto, debemos reconocer grupos de sectores altamente diferenciados, dentro de los cuales operan diferentes formas de coordinación y mecanismos de control. La teoría de la organización se ha presentado en esta área como un campo fructífero y prometedor.

4.3 UNA BREVE PROPUESTA PARA UN BOSQUEJO SOBRE LO "PÚBLICO".

El crecimiento de lo público tiene que ser concebido, más como una estructura multiburocrática, que como una estructura megaburocrática. Una multiplicidad de cuerpos organizados que interactúan dentro de redes de trabajo más o menos acopladas, de las cuales sus interacciones están sólo parcialmente reguladas por la ley. Es decir, que han surgido instancias y sujetos que están más allá del marco jurídico existente.

Esta multiplicidad de organizaciones está construida sobre una estructura que puede tener tanto un status oficialmente público o privado. Por ejemplo; las legislaturas, son formalmente públicas; pero en muchas sociedades los partidos políticos son realmente privados, aparente contradicción que merece un estudio más profundo, ambos suponen papeles esenciales en la organización de los procesos gubernamentales. Concebir a las organizaciones privadas como dependientes del sector público, significa que su trabajo depende del ejercicio de las prerrogativas gubernamentales, y por lo tanto implica algún tipo de interés público⁹⁶.

Más que esto, lo que parece existir en la actualidad es un acuerdo de integración de áreas múltiples y multidimensionales de la sociedad, que son condensadas por actividades gubernamentales

⁹⁶Bozeman, Barry (1989). *All organizations are public. Bridging Public and Private Organizational Theories*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco. Vease principalmente en capítulo tres de este libro.

asociadas. En una perspectiva más sustantiva, se debería de hablar más de los sectores en plural, para establecer el problema de manera correcta. Esto consiste principalmente en una variedad de redes de trabajo interorganizacionales que están preocupadas sobre áreas específicas de la Política Pública.

Si lo que aquí denominamos Público, no puede ser concebido como un sistema sencillo, de acuerdo a la gran diversidad de asuntos que enfrenta, los tipos de organización, los patrones de interacción y los mecanismos de coordinación. Entonces **el problema básico es como conseguir un enfoque unificado y buscar nuevas y novedosas metodologías multidisciplinarias que enfrenten este problema.** Ante esto la **Política Pública** y la Teoría de la Organización, se presentan como **campos promisorios.** Este trabajo intentó analizar la propuesta original del primero de ellos.

Debemos encontrar nuevos puntos de partida, enfoques capaces de reconstruir el análisis de la acción estatal y relacionarlos con la compleja esfera de las acciones e interacciones de los "nuevos" actores sociales e instituciones públicas, y que al mismo tiempo permita mejores resultados de las investigaciones y análisis de las acciones públicas.

CONCLUSIONES



CONCLUSIONES.

ALGUNAS NOTAS CRITICAS.

Al iniciar este trabajo el objetivo principal fue el de valorar los límites y las ventajas de la metodología ofrecida por Harold D. Lasswell para el estudio de una política pública. Esto ante la angustia de nuestro tiempo por encontrar nuevas metodologías de análisis para las actividades actuales de nuestra administración pública.

Al inició se apostó principalmente por que la Política Pública no puede ser explicada tan sólo en terminos de racionalidad instrumental, o de la interrelación de intereses de individuos y grupos. Que era necesario para su cabal comprensión tomar en cuenta el contexto, es decir aquellos factores como: la ideología, los valores y los argumentos bajo los cuales es analizada, conceptualizada, justificada y evaluada. Creo que a lo largo del trabajo se ha demostrado que esto es indispensable.

La recuperación que se hizo del enfoque original de Lasswell, sobre la importancia del contexto evidenció la apuesta inicial, y además nos mostró que las críticas más severas sobre este método no toman en cuenta la parte contextual de la propuesta.

Es necesario reconocer que existen grandes diferencias entre los aparatos político-administrativo de los Estados Unidos y México. A

pesar de esto, esta disciplina se presenta como un campo promisorio para ayudarnos a entender la nueva problemática y características de las acciones de la administración pública, que se implementan para dar solución en cualquiera de sus niveles. Al otorgarnos una visión novedosa del Estado; un Estado en acción descongelado y puesto en un proceso social en el que se entremezcla con otras fuerzas sociales.

En la actualidad se ha descubierto que para el análisis de las políticas públicas, debemos relacionar tanto el establecimiento de las metas como la búsqueda de medios para lograrlas. Que el análisis racional-sistémico no puede ser sinónimo del análisis de la Política Pública.

También se ha llegado a la conclusión de que no es un fenómeno autodefinible. Ya que no existe un sólo tipo de instituciones, actores y organizaciones que le den sentido a la acción gubernamental en México.

Además podemos decir que: la política pública es un constructo intelectual, una categoría analítica; que no puede ser explicada sólo en términos de racionalidad y eficacia económicas. Que nos permite descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas, analíticamente separables, y comparar diversas situaciones entre ellas. Política Pública es el programa de acción de una autoridad pública, este programa y las actividades

que implica componen la unidad básica de la que se sirve el analista del trabajo gubernamental.

La formulación propuesta por Lasswell ha recibido críticas desde muy diversos enfoques. Su atención sobre el conocimiento y las habilidades intelectuales, por ejemplo puede ser vista como una exageración y como la negación de otras potentes fuerzas en el desarrollo histórico. Sin embargo, existe aún un peligro más grande el que esta disciplina sea utilizada como un instrumento de la oligarquía, a través de la formación de un cuerpo de "expertos", de personas que "saben", de un gobierno que raye en la tecnocracia absoluta. Lo cual de ninguna manera fue la intención de Lasswell. Aunque, también es que reconocer, que no es posible dejarse atrapar por la nostalgia de las estructuras y procesos decisorios anteriores.

Considero importante, recuperando principalmente las ideas propuestas por Mannheim sobre las inevitables diferencias en el ámbito del pensamiento social, comentar que las críticas contundentes se ubican más en el aspecto de la ingenuidad al pensar que puede lograrse la neutralidad valorativa de una "ciencia" de la Política Pública.

La crítica principal siempre ha sido sobre el elemento racionalista; lo que Majone ha llamado la "Visión Aceptada"⁹⁷, identificada con el pensamiento democrático liberal-burgués. Según Mannheim nos dice, que el surgimiento de la burguesía, se ve acompañada por el intelectualismo externo; referido -según Simmel- a un pensamiento que no reconoce los elementos vitales de voluntad, interés, hábito, emoción, o que si los reconoce considera que no son fácilmente manejados, aprendidos y dominados. Acabando por reducir al mínimo los elementos irracionales.

La edición "moderna" de esta "visión aceptada" se presenta en el racionalismo crítico y la ingeniería fragmentaría de la sociedad abierta propuesta por Karl Popper, la cual consiste principalmente en cuestionar la posibilidad de concebir nuestro conocimiento para las tareas de la gran planificación social. Por lo cual, las políticas públicas deberán siempre practicarse con criterios incrementalistas, lo que en la actualidad también ha demostrado sus limitaciones.

⁹⁷Majone, Giandomenico. "Analyzing the Public Sector", en Franz-Xavier Kaufman (ed). *The Public Sector: challenge for coordination and learning*. Ed. de Gruyter, Nueva York, 1991. En la primera parte del libro se hace una evaluación crítica de la Política Pública, dando énfasis a la declaración formal realizada por la RAND Corporation. Llevando a extremos esta lógica considera que se convierten en un brazo de las matemáticas aplicadas, o de la lógica; o a una presentación de proposiciones autoevidentes sujetas tan sólo al examen de su consistencia interna. Consideran que decidir, aún decidir bien, no es suficiente. En un ambiente organizacional siempre hay problemas adicionales de comunicación y justificación de las decisiones ejecutivas. Quizás lo único que se puede disminuir es la intranquilidad particular del analista, más que las fuerzas y fenómenos sociales.

En cuanto a la importación de esta nueva "tecnología administrativa", se ha resaltado como lo comente hace un momento, la diferencia enorme que existe entre el sistema político-administrativo de los Estados Unidos y el de México. Se cuestiona que algunas de las premisas se encuentran demasiado atrapadas en el contexto estadounidense, tal es el caso de las nociones de grupos de interés, actores burocráticos semi-autónomos, gobiernos y comunidades locales opuestos al gobierno central, y un poder legislativo que participa en la redefinición y curso de las políticas y programas, que la relación entre Estado y sociedad es la del elector-elegido. Se podría desprender la idea de que el enfoque de Política Pública mantiene un fuerte compromiso con el pensamiento liberal y con las características organizacionales y sociales del vecino del norte. Esto ha provocado su rechazo en México; tanto en ámbitos académicos como profesionales, ya que tanto las prácticas sociales y gubernamentales no han sido liberales sino poco democráticas, por no decir autoritarias y corporativas. Por lo cual sería muy difícil que estos enfoques fueran aplicados en un contexto en donde se presentan condiciones completamente diferentes.

A pesar de lo anterior, en la actualidad descubrir el problema de la acción pública, demanda plantear enfoques novedosos. El estudio de las políticas públicas nos puede aportar enseñanzas valiosas para entender la actual transformación estatal, al permitirnos tener una visión del Estado desagregado, como estructura global; y

puesto dentro de los procesos sociales, en los que se mezclan con otras fuerzas sociales.

En décadas recientes se ha redescubierto; la importancia central de la elaboración de políticas públicas para el análisis de los sistemas político-administrativos y la comprensión de las características y autonomía estatal. En realidad me atrevería a decir que son pocos los investigadores que cuestionan la importancia crucial de este campo para el estudio de los actuales fenómenos sociales. Aún cuando el desarrollo de una política pública, en nuestros países parece estar aún en nuestros días mejor explicada por el poder político y económico de los grupos que intervienen en ellas. En la actualidad ante la demanda ciudadana de claridad, responsabilidad y equidad en el manejo de los recursos públicos, ha hecho necesario acudir al manejo de cuestiones muy específicas. Pero permítaseme hacer una advertencia, *estas metodologías no deberán ser utilizadas tan sólo para buscar la permanencia de un grupo específico en el poder, sino que deberá de servir como mecanismo de control de la sociedad civil sobre la responsabilidad conferida a el aparato público, para lograr una convivencia más democrática y una sociedad mas justa.* En la actualidad, los legisladores, los administradores, los críticos y el público en general desean conocer si los programas, reformas y proyectos son justificados.⁹⁸

⁹⁸Majone, *Ibid*, p.39.

En suma, cualquier análisis de Políticas Públicas, debe tomar en cuenta tanto los valores e ideas, como las cuestiones reflejadas directamente en la esfera de la dominación y el poder. Se debe relacionar tanto con el establecimiento de las metas como con la búsqueda de los medios para lograrlas; y en la búsqueda del consenso mínimo indispensable.

La Política Pública como menciona Heclo, no es un fenómeno autodefinible. No existe un sólo tipo de instituciones, actores y organizaciones que le dan sentido a la acción gubernamental, y que esperan ser descubiertas y descritas. Más allá, la Política Pública en entonces es un **constructo intelectual**, una **categoría analítica** de los contenidos, los cuales deberán de ser primero identificados por los analistas⁹⁹. Jamás deberá confundirse con recetas prácticas y fáciles de aplicar, cuidado con caer en el "hagalo usted mismo" del trabajo gubernamental, es decir, en confundirla con una secuencia causal de acciones y reacciones.

En resumen, la Política Pública por su naturaleza abstracta, es una categoría analítica. No puede ser explicada tan sólo en términos de racionalidad instrumental o de eficiencia económica. Una cabal comprensión de la Política Pública no puede ser separada del contexto social, político y económico a través del cual es conceptualizada, explicada, justificada, implementada y evaluada.

⁹⁹Heclo. *Ibid.* p. 88.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. Alvarez Díaz, Angel. (1992). *Análisis de Políticas Públicas*. CLAD, Serie Temas de Coyuntura, Caracas, Venezuela.
2. Anderson, Gunnar. (ed) (1984). *Rationality in Science and Politics*. Reidel Publishing Co., Doordrecht, Holanda.
3. Brewer, Garry D. y deLeon Peter (1983) *The foundations of Policy Analysis*. Dorse Press. Homewood, Illinois.
4. Browne A. y Wildavsky A. "What Should Evaluation means to Implementation", y "Implementation as Mutual Adaptation", en Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (1984). *Implementation*. University of California Press, Berkeley
5. Casullo, Nicolas. (comp. 1989) *El debate modernidad-postmodernidad*. Ed. Punto Sur, Buenos Aires, Argentina.
6. Cerroni, Humberto. (1991). *Reglas y valores en la democracia*. *Estado de Derecho, Estado Social y Estado de Cultura*. Colección Los Noventa, Ed. Patria, México.
7. *México y los cambios de nuestro tiempo*. Tomo III, UNAM, CONACULTA, FCE, México, 1992.

8. Cypher, James M. (1992). *Estado y Capital en México. Política de desarrollo desde 1940*. Ed. Siglo XXI, México.
9. Dahl, Robert A. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. Colección Los Noventa, Ed. Patria, México.
10. deLeon, Peter y Overman, Sam. "A history of the Policy Sciences", en *Handbook of Public Administration*, Rabin, Jack (ed.) (1989), Marcel Dekker, Nueva York.
11. Doron, G. y Mintz, A. (eds.) (1991). *Policy Sciences: the state of the discipline*. Urbana, Illinois, Policy Studies Organizatiuon.
12. Dror, Yehezkel. (1971). *Design for policy sciences*. Nueva York, Ed. Elzevier.
13. Dror, Yehezkel (1971). *Ventures in Policy Analysis*. American Elsevier, New York.
14. Dunn, William (1981). *Public Policy Analysis*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
15. Dye, Thomas R. (1987). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood, NJ.

16. Friedman, John. (1987). *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princenton University Press, Nueva Jersey.
17. Frohock, Fred M. (1988) *Política Pública. Alcance y Lógica*. Syracuse University, S. U. Press.
18. Giddens, Anthony et al. (1990). *La Teoría Social Hoy*. Colección Los Noventa, Ed. Patria, México.
19. Gutierrez Garza, Estela. (coord, 1990) *Testimonios de la crisis (serie) Los saldos del sexenio (1982-88); y Estado de Bienestar*. Vol 4 y 2, respectivamente. Ed. Siglo XXI, México.
20. Griffith, Ernest S. (1986) *El sistema de gobierno de los Estados Unidos de América*. Ed. Frontera, Buenos Aires, Argentina.
21. Guiandemico Majone y Edward S. Quade. (eds). *Pitfalls of Analysis*. Wiley, New York, 1980,
22. Habermas, Jürgen (1968). *Ciencia y técnica como ideología*. Rei México, México.
23. Habermas, Jürgen (1974). *Theory and Practice*. Heinemann Educational Books, Londres.

24. Heady, Ferrel. (1984). *Public Administration. A Comparative Perspective*. Marcel Dekker, Inc. Nueva York.
25. Holub, Robert C. (1991). *Jürgen Habermas. Critic in the Public Sphere*. London, Ed. Routledge.
26. Hughes, Steven W. y Mijeski, Keneth J. (1988) *Politics and Public Policy in Latin America*. Westview Press.
27. Jones, Charles (1984). *An Introduction to the study of Public Policy*. University of Virginia, Brooks/Cole Publishing.
28. Khun, Thomas S (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. FCE, México.
29. Lasswell, Harold D. (1971). *A pre-view of Policy Sciences*. Nueva York, American Elsevier.
30. Lasswell, Harold D. y Lerner D. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford, Stanford University Press.
31. Lindblom, Charles E. y Cohen, David K (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Problem Solving*. Yale University Press, New Haven.

32. Majone, Giandomenico. "Analyzing the Public Sector", en Franz-Xavier Kaufman (ed). *The Public Sector: challenge for coordination and learning*. Ed. de Gruyter, Nueva York, 1991

33. Mannheim, Karl (1936). *Ideología y Utopía*. Aguilar, Madrid

34. Mckean, Roland et al (1960). *The economics of Defense in the Nuclear Age*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.

35. Meny, Ives y Thoening, Jean Claude (1992). *Las Políticas Públicas*. Ed. Ariel Barcelona.

36. Miser, Hugh J. y Quade, Edward S. (eds.) (1987). *Handbook of Systems Analysis: Craft Issues and Procedural Choices*. Elsevier, New York.

37. OCDE (1988). *La Administración al Servicio del Público*. Ministerio Para la Administarción Pública, INAP, Madrid, España.

38. Stokey E. y Zeckhauser, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. W. M. Norton, Nueva York.

39. Sartori, Giovanni. (1987). *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*. FCE, México.

40. Subirats, Joan. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP, Madrid, España.
41. Wagner Peter, et al (1991). *Social Science and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge University Press, New York.
42. Waldo, Dwight (1955). *El estudio de la Administración Pública*. Aguilar, Madrid.
43. White, Leonard D. (1926). *Introducción al estudio de la administración pública*. Macmillan, New York.
44. Wildavsky, Aaron. (1988). *The new politics of the budgetary process*. Boston, Scott, Foresman & Co.,
45. Wildavsky, Aaron (1979). *Speaking Truth to power: the Art and Craft of Policy Analysis*. Little Brown, Boston,
46. Willoughby, F.W. (1927). *Principios de administración pública*. Brookings Institution, Washington, D. C.

HEMEROGRAFIA.

1. Almond Gabriel A. "The return to the State", en *American Political Science Re+view*, vol. 82, no. 3, Sept-88.
2. Ascher, William. "The evolution of the Policy Sciences: understanding the rise and avoiding the fall", en *Journal of Management and Public Policy*, Vol 5, No. 2, Inv 1985, 365-373 pp.
3. Ashford, Douglas E. "History and Public Policy vs. History of Public Policy", en *Public Administration Review*, vol 51, no. 4, julio-agosto 91.
4. Beyme Klaus, Von. "Plea for Policy Analysis", en *Policy Studies Review*, vol 5, no. 3, Febrero 86.
5. Bobbio, Norberto. "La historia no ha terminado", en *El Nacional, Política (suplemento)*, no 160, 28 mayo 1992.
6. Bovero, Michelangelo. "Las desilusiones de la democracia", en *El Nacional, Política (suplemento)*, no 154, 16 abril 1992.
7. Bozeman, Barry. "The credibility of Policy Analysis: Between Method and Use", en *Policy Studies Journal*, Vol. 14, no. 4, Junio 1986, pp. 519-539.

8. The Brookings Institution. "At the center of the debate on Public Policy", Reporte Anual 1992, Washington, D.C.
9. Colegio de México. Foro Internacional. Vol XXXIII, no 1, ene-mzo 93, México.
10. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Revista del Colegio. "La Reforma del Estado". Col. Política y Administración, Tomo II, Marzo 1992, México.
11. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Revista del Colegio. "Transiciones Políticas". Col. Política y Administración, Tomo I, México 1991.
12. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Revista del Colegio. "Políticas Públicas". Col. Política y Administración, año 2, no. 4, octubre 1990, México.
13. Cortina, Adela. "Del Estado Benefactor al Estado de Justicia", en CLAVES, no. 41, Nov-93, Madrid, 12-20 pp.
14. Daneke, Gregory A. "On paradigmatic progress in Public Policy and Administration", en Policy Studies Journal, vol 17, no. 2, Invierno 1988-89.

15. Doron, Gideon. "Policy Sciences: The State of the Discipline", en *Policy Studies Review*, Vol. 11, no. 3/4, otoño-invierno 1992, School of Public Affairs and Services, Florida International University. 303-310.
16. Dror, Yehezkel. "On becoming more a policy scientist", en *Policy Studies Review*, Vol. 4, no. 1, agosto 1984, pp. 13-21.
17. Dror, Yehezkel. "Analistas de Policy: una nueva tarea profesional en el servicio público", en *Public Administration Review*, vol. XXVII, no. 3, sept-67. (traducido por Maria Antonieta Rascón, FCPyS UNAM).
18. Douglas J. Amy. "Why Policy Analysis and Ethics Are Incompatible", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 3, no. 4, Verano 1984, 573-591 pp.
19. Fisher, Frank (1980). *Politics, Values and Public Policy*, Westview Press, Boulder, Colorado.
20. Fukuyama, Francis. "El más frío de todos los monstruos", en *El Nacional, Política (suplemento)*, no 153, 9 abril 1992.
21. Varios. "Going beyond the State?", en *American Political Science Review*, vol. 86, no. 4, Dec-92.

22. González Ortíz, Bauregard. "El concepto de Política Pública en la Administración Pública Norteamericana", en *Revista de Administración Pública, Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico*.
23. Guba, Egon G. "Perspectives on Public Policy", en *Policy Studies Journal*, vol 5, no. 1, agosto-85.
24. Hansen, Susan B. "Public Policy Analysis", en *Policy Studies Journal*, vol 12, no. 1, sep-83.
25. Hanson, B. "Public Policy Analysis: Some Recents Developments and Current Problems", en *Policy Studies Journal*, Vol 12, No. 1, Septiembre 1983, pp. 14-42.
26. Hedge David M. y Mok Jim. "The nature of policy studies: A content of policy journal articles", en *Policy Studies Journal*, vol 16, no. 1, otoño-87.
27. Huntington, Samuel et al. "The ungovernability of democracy", en *American Enterprise*, vol 4, no 6, 1993.
28. Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM. *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, no. 2, abril-junio 93.

29. INAP. *Revista de Administración Pública*. "Políticas Públicas", Ene-Jun 93, México. no. 84,
30. Kelly Rita, Mae. "Trends in the logic of policy inquiry: a comparasion of approaches and a commentary", en *Policy Studies Review*, Vol. 5, no. 3, Febrero 86.
31. Kweit, Mary and Robert. "The politics of Policy Analysis": the role of Citizen Participation in Analytic Decisionmaking", en *Policy Studies Review*, vol 3, no 2, febrero 84.
32. Lawrence M, Mead, "The interactive problem in Policy Analysis", en *Policy Sciences*, Vol 16, No. 1, Septiembre 83, pp. 45-66.
33. Lynn, Lawrence E. Jr. "Policy Analysis in the Bureacracy: How new? How effective?", en *Journal of Policy Analysis and Management*", vol. 8, no. 3, 1989.
34. Mead, Lawrence. "A dialogue on Economics, Political Science and Public Policy", en *Policy Studies Journal*, vol 12, no. 2, dic-83.
35. Mendez, José Luis. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en *Foro Internacional*, Vol XXXIII, no. 1, enero-marzo 93, Colegio de México, pp. 111-144.

36. Melnick A, Shep. "Introduction to symposium of the new Politics of Public Policy", en *Journal of Policy Analysis and Management*", vol. 10, no. 3, 1991.
37. Moreno Salazar, Pedro H. "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas", en *Revista de Administración Pública, INAP, México, 1993*, pp 20-23.
38. Moya López, Laura. "Desencuentros de un discurso: nuestro liberalismo", en *El Nacional, Política (suplemento)*, no 151, 26 marzo 1992.
39. Nagel, Stuart. "PSO and Policy Studies development", en *Policy Studies Review*, vol 2, no 4, mayo-83.
40. NEXOS. El litigio del Estado. no. 145, enero 1990.
41. Ospina Bozzi, Sonia. "Gestión, Política Pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en *Gestión y Política Pública, CIDE*, vol 2, no. 1, ene-jun 93, México.
42. Pérez, Andrés. "Legitimidad y capacidad administrativa del Estado: la Administración Pública en países en desarrollo", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. , no. ,

43. Rivera Ríos, Miguel Angel. "El nuevo capitalismo mexicano", en *El Nacional, Política (suplemento)*, no 176, 17 septiembre 1992.
44. Rogers James, M. "Social Sciences Disciplines and Policy Research: the case of Political Science", en *Policy Studies Review*, vol 9, no 1, otoño-89.
45. Ronald D. Brunner. "Editorial: Integrating Knowledge and Action", en *Policy Sciences*, Vol 17, no. 1, Mayo 1984, pp. 5-9;
46. Sandoval L., Miguel y García Arroyo, Francisco. "La economía mexicana en el fin de siglo", en *Revista de la Cepal*, no. 42, dic-1990.
47. Simon, Herbert. "The dialogue of Psychology with Political Science", en *American Political Science Review*, Vol 79, no. 2, Junio 1985,
48. Spit Zer, Robert J. "Promoting Policy Theory: revising the arenas of power", en *Policy Studies Journal*, Vol 15, no. 4, Junio-87, pp. 675-689.
49. Torgerson, Douglas. "Between knowledge and politics". en *Policy Sciences*, no. 19, 1986.

50. Torgerson, Douglas. "Contextual orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Laswell", en *Policy Sciences*, Vol 18, No. 3, Nov. 1985, pp. 241-262.
51. Torgerson. "Three faces of policy analysis", en *Policy Sciences*, No 19, 1986, pp. 33-59.
52. UAM-Azcapotzalco. *Sociológica*. Transición y democracia en México. Sept-Dic 89, no.11, año 4.
53. Villa, Dana R. "Postmodernism and Public Sphere", en *American Political Science Review*, vol. 86, no. 3, Sept-92.
54. Vite Torres, Ariel. "Análisis de Política Económica del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)", en *Investigación Económica*, UNAM, no. 194, oct-dic 1990.
55. Wagner, Richard E. "On economics, Political Science and Public Policy", en *Policy Studies Journal*, vol 12, no. 2, dic-83.
56. Wildavsky, Aaron. "The Once and the Future School of Public Policy", en *Public Interest*. No.79, Primavera 1985, pp. 25-41.
57. Wildavsky, Aaron. "Schools of Public Policy in poor countries", en *Policy Studies Journal*, vol 14 no 3, marzo 86.