

**Seminario de Políticas Públicas
22 febrero, 2007**

El concepto de política pública: Alcances y limitaciones

**Documento de trabajo o borrador. No citar sin autorización del autor
Se agradecen comentarios y correcciones**

Nicolás Pineda Pablos (npineda@colson.edu.mx)

El enfoque de políticas públicas se está abriendo paso y está adquiriendo cada vez más carta de naturalización en países de habla española. En México desde la década de los noventa existen cuando menos cuatro programas docentes de posgrado orientados a enseñar el enfoque de políticas públicas.¹ Asimismo, durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) se comenzó a hablar de “políticas de Estado” y posteriormente en la presidencia de Vicente Fox (2000-2006) se creó una coordinación de políticas públicas. El término resulta entonces cada vez al menos más familiar aunque no está claro si es bien comprendido. A estas alturas, cabe preguntarse: ¿Cómo se entiende el significado tiene el concepto de política pública para los países de habla española? ¿Qué limitaciones tiene el concepto de política pública, acuñado en los Estados Unidos, en un contexto lingüístico y con una cultura política diferente? ¿Qué aportes y alcances tiene esta forma de análisis en el momento actual de desarrollo del país?

Los objetivos de este trabajo son: (1) Revisar someramente el desarrollo del análisis de políticas públicas en los Estados Unidos, (2) Reflexionar sobre el concepto de política, sus problemas de interpretación y posibles alternativas en los países de lengua española, (3) Tratar de enmarcar este enfoque dentro de

¹ Estas maestrías se ubican en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en la Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco (UAM-X), la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

las diversas entornos político-estatales, y (4) extraer algunas reflexiones sobre la importancia y aplicabilidad del enfoque de políticas públicas a la realidad latinoamericana o en general de los países en proceso de democratización.

El surgimiento del análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas surgió de una propuesta de Harold Laswell en los años de la posguerra en los Estados Unidos. Varios autores (Ripley 1985, p. xiv; De Leon 1994, p. 77, McCool 1995, p. 2) coinciden en apuntar que el trabajo seminal de este movimiento fue la obra editada por Daniel Lerner y Harold Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*, publicada en 1951. Sin embargo, este movimiento académico e intelectual realmente adquirió ímpetu hasta fines de la década de los sesenta. Para los expertos esta corriente de pensamiento representaba hacer del análisis una especie de mercancía que les permitía al mismo tiempo hacer más rentable la actividad académica e influir positivamente en los problemas sociales.

Ante el éxito que habían tenido los estudios científicos e interdisciplinarios en la estrategia militar y la contribución que los estudios de “inteligencia” bélica a superar a las fuerzas enemigas en diversas acciones de guerra, la propuesta era aplicar el mismo tipo de estudios y análisis a los problemas civiles en tiempos de paz y realizar un análisis sistemático, científico, razonado e interdisciplinario a los asuntos civiles de la agenda. El razonamiento era que si el análisis de estrategia y diseño de acciones había tenido resultados en las acciones bélicas, ¿por qué no aplicar esa misma estrategia y diseño a la solución de los problemas públicos?

Es oportuno señalar que junto con el análisis de políticas públicas se desarrollaron también, derivados de experiencias bélicas, el enfoque de sistemas, la investigación de operaciones, la programación lineal, la teoría de colas, la teoría de juegos, las técnicas de Montecarlo y el análisis de costo beneficio (Lee y Johnson 1973, 128). Todas estas son herramientas que crecen y se desarrollan con el nuevo enfoque de análisis de políticas públicas y que

coadyuvan a encontrar nuevas explicaciones y diseñar nuevas estrategias de acción para resolver problemas sociales.

De este modo, en el análisis de políticas públicas confluyen al menos tres vertientes: la del enfoque y análisis de sistemas con fuerte inclinación a los modelos cuantitativos; las ciencias administrativas y sus aplicaciones al derecho y a la administración pública, y la ciencia política principalmente en su rama conductista y orientación hacia el estudio de las instituciones.

Entre los supuestos que dieron base al análisis de políticas públicas están: (1) que los métodos de la ciencia (racionalidad y empirismo) harían más racionales y efectivas las decisiones públicas y (2) que dichos métodos mejorarían la capacidad para resolver los problemas sociales. Se trata entonces de un campo disciplinario fundado en una filosofía eminentemente moderna y empírica.

Muchas obras y artículos han sido publicados sobre el análisis de políticas públicas desde entonces. Entre los autores más distinguidos en este campo pueden mencionarse aquellos que han sido presidentes o miembros del consejo editorial del *Policy Studies Journal* y del *Policy Studies Review*: Aaron Wildavsky, Carol Weiss, Guy Peters, Theodore Lowi, Stuart Nagel, Robert Lineberry, Charles Jones, Thomas Dye, Yehezkel Dror, Kenneth Doleare, William Crotty, James Anderson, Richard Hofferbert, Martin Landau, Michael Lipski, Frances Fox Piven, David Nachmias, y Edward Tufte (Koven 1994, p. 540).

Asimismo, para los años ochenta, ya existía un buen número de programas de posgrado con este enfoque (Friedmann 1987, p. 140) y se habían publicado un buen número de libros de texto para el estudio de las políticas públicas en las universidades más destacadas y vanguardistas de los Estados Unidos. Entre los libros de texto más conocidos destaca la siguiente lista (Koven 1994, pp. 540-544):

- Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, que llevaba ocho ediciones entre 1972 y 1995;

- Clarke Cochran, Lawrence Mayer, T.R. Carr, y N.Joseph Cayer, *American Public Policy*, que iba en su tercera edición en 1990.
- James Anderson, *Public Policy Making: An Introduction*, segunda edición en 1994.
- Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, tercera edición en 1984.
- Randall Ripley y Grace Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, segunda edición en 1986.
- Francis Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, tercera edición en 1984.
- William Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, tercera edición en 1995.
- Lawrence Mohr, *Impact Analysis for Program Evaluation*, 1988.
- Arnold Heidenheimer, Hugh Hecl, y Carolyn Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*, 1983.
- Howard M. Leichter y Harrell R. Rodgers, Jr. *American Public Policy in a Comparative Context*, 1984.

Por otra parte, a principios de los noventa, circulaban cuando menos 16 revistas académicas en lengua inglesa dedicadas al tema de las políticas públicas. Entre ellas, están las siguientes:

- *PSJ- Policy Studies Journal*. A journal of the Policy Studies Organization. Trimonthly. 22:4 Winter 1994.
- *Policy Studies Review*. Policy Studies Organization. College of Urban and Public Affairs. Florida International University. 12:3/4 Autumn/Winter 1993.
- *Policy Sciences*. An International Journal Devoted to the Improvement of Policy Making. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht/Boston/London. Printed in the Netherlands. Editor from Trent University, Ontario, Canada. International Advisory Board. 27:2-3, 1994.
- *International Journal of Public Administration*. Official Journal of the Barnard Society, U.S.A. 18:2&3, 1995. Marcel Dekker, Inc. New York, Basel, Hong Kong.

- *Journal of Social Policy*. The Journal of the Social Policy Association. Cambridge University Press. 24:1 Jan. 1995.
- *Journal of Public Policy*. Cambridge University Press. 14:1 January-March 1994.
- *Administration & Society*. Sage Publications. 27:1 May 1995.
- *PAQ. Public Administration Quarterly*. Affiliated with the ASPA Section for Professional and Organizational Development. Sponsored by the Southeastern Conference for Public Administration. 18:3 Fall, 1994.
- *Sage Public Administration Abstracts*. An International Information Service. Sage Periodicals Press. 22:1, April 1995.
- *J-PART. Journal of Public Administration. Research and Theory*. Transaction Periodicals Consortium. 5:1, Jan. 1995. Affiliated with the Section on Public Administration Research. American Soc. for Public Administration.
- *Journal of Policy Analysis and Management*. Published by John Wiley & Sons for the Association for Public Policy Analysis and Management -APPAM-. 14:2, Spring 95.

Sin embargo, ni los enfoques ni los métodos para estudio y análisis de las políticas públicas se han caracterizado por su cohesión sino que más bien prevalece una gran diversidad. Austin Ranney distingue entre los estudios que se enfocan hacia el proceso y los que se orientan hacia el contenido de las políticas públicas. Dicho de otra manera, unos se dedican al estudio de la forma y otros al análisis del fondo o la sustancia. Ripley (1985, p. 5) a su vez presenta un espectro de posiciones que va desde el enfoque totalmente multidisciplinario hasta su definición como una disciplina independiente, con posiciones intermedias como subcampos de la ciencia política ya sea como estudios o como simple análisis. Por su parte, Zahariadis (1995, pp. 378) presenta tres diferentes lentes o enfoques metodológicos empleados para el análisis de las políticas públicas, éstos son la decisión racional (rational choice), el marco de coaliciones de apoyo (advocacy coalition framework), y el de corrientes múltiples (multiple streams). Hay que señalar además el creciente interés de aplicar

enfoques de la teoría crítica o posmodernos en este campo (Véase por ejemplo Stone 1988, DeLeon 1994, Danzinger 1995).

A pesar de esta diversidad, los estudios de políticas públicas tienen en común al menos tres características. Una primera es que tienen como marco de referencia al sistema político estadounidense y muchos de ellos hacen explícita esta advertencia. Por ejemplo, Peter DeLeon (1988, p. 9) en su estudio del desarrollo del análisis de las políticas públicas expresa que una limitación de su estudio es su patente “localismo” ya que extrae su casos “exclusivamente del medio político americano.” Una segunda característica frecuente del análisis de políticas públicas *made in USA*, según lo señala Friedmann (1987, p. 156-179), es que es un gran negocio y, por ello tiende a ser tratado como una mercancía vendible; sus objetivos son presentados de manera concreta, sus resultados son susceptibles de medición, sus metas son fijadas a corto plazo; la tendencia es hacia la presentación de modelos elegantes, que con frecuencia recurren al lenguaje técnico y críptico y a modelos matemáticos sofisticados, pero que igualmente resultan de relativa efectividad a la hora de su implementación. Por último y no menos importante, una tercera característica estrechamente vinculada con la anterior es la ausencia de consideraciones sobre la dinámica del poder, sus efectos y consecuencias en la gestión de políticas públicas. Los estudios de política pública generalmente buscan servir a los objetivos de los poderes constituidos, reforzar el ordenamiento social existente y a presentar enfoques de los problemas con una óptica de suma positiva, exenta de conflictos y de cambios estructurales.

Heineman et al. (1990, pp. 1, 23, 68) critican la ausencia del estudio explícito de valores en el análisis de políticas públicas y señalan que “los analistas de políticas públicas con frecuencia han dado por supuesto que la calidad objetiva y científica de sus análisis le da peso al proceso de dichas políticas y los protege de los efectos de tomar partido políticamente.” De este modo estos autores advierten que “cualquier combinación de valores que el analista plasme en su escritorio, ésta será en parte una combinación proveniente de influencias ambientales” y concluyen que “para poder influir políticamente, el análisis de

políticas debe de hacerse como una parte integral del contexto cultural más amplio.”

Las travesuras de un concepto

El análisis que propuso Lasswell y que han desarrollado muchos otros autores y académicos estadounidenses se construye y elabora con base en el concepto de “public policy”, que es parte del lenguaje común en inglés y que generalmente, en ese idioma, no requiere mayor definición o elaboración. Dicho término se deriva etimológicamente de la palabra griega *polis*, que pasa al latín como *politia* y al inglés medioeval como *policie* y luego al moderno como *policy* para referirse a la administración gubernamental o a la conducción de los asuntos públicos.

Sin embargo, os términos del inglés de *policy* y *policy-making* tienen hasta ahora dificultades para ser traducidos, comprendidos y adaptados en idiomas diferentes del inglés y por culturas diferentes de la anglosajona. Mientras que la definición y análisis de este concepto es pasada por alto en los textos en inglés debido a que el término *policy* es de cuño corriente en ese idioma,² en otros idiomas su traducción como “política pública” o simplemente como “política” representa un neologismo, constituyendo un término estrictamente académico, o más frecuentemente se presta a confusiones y malentendidos con los otros significados de la palabra “política.” Este es al menos el caso particular de las lenguas romances, es decir el español, italiano, portugués y francés, entre otras, donde la traducción directa de *policy* como “política” o “politique” no tiene un significado univoco y preciso; sino que más bien se presta a diversas

² Por ejemplo, Lasswell (1951, p. 5) definió las políticas públicas como “las opciones más importantes.” Thomas Dye (1987), en el que es aparentemente el libro de texto más difundido sobre esta materia en los Estados Unidos, define política pública como “cualquier cosa que los gobiernos deciden hacer o no hacer.” Más aún, Dye argumenta que la mayoría de las discusiones sobre la definición apropiada de política pública tienden a ser inútiles y sólo sirven para distraer la atención del estudio mismo de la políticas públicas. Dicho de otro modo Dye da por sentada el concepto de política pública y considera ocioso distraerse en pormenores.

interpretaciones y confusiones. Incluso hay referencias de que en alemán o en lenguas asiáticas el término sufre del mismo problema.³

Esta confusión proviene de que el significado más común de la palabra “política” se refiere primordialmente a lo que el diccionario define como “arte, doctrina y opinión sobre los asuntos que conciernen al gobierno y al Estado” (Diccionario Larousse 1992) y equivale más bien a lo que en inglés se denomina como *politics*. Esto ha provocado que o bien el término sea traducido invariablemente junto con el calificativo de “pública,” haciendo de “política pública” un solo concepto; bien que se intente adoptar o incorporar la palabra inglesa *policy* como anglicismo en otros idiomas⁴, o bien se utilizan circunloquios como “curso de acción política” o “acción gubernamental.”

Aunque este problema es aparentemente superficial y baladí, en realidad pone en riesgo la exportabilidad, transferencia y aplicación de los modelos de políticas públicas en otros idiomas y culturas si no se transita previamente por el proceso de adaptación e incorporación al idioma y terminología comprensible localmente. El proceso de conocimiento de una teoría o marco conceptual se inicia con la comprensión del significado de los términos usuales. En este respecto las palabras y el lenguaje son instrumentos básicos y la formación de teorías comprende la construcción y diseño de una terminología propia. Al mismo tiempo, ponerle nombre a las cosas es un proceso que da gran poder a quien lo hace (Hoover 1988, p. 17). Thomas Hobbes pensaba que el ponerle nombre a las cosas era tan importante que era una de las funciones reservadas al soberano. Más recientemente los autores de la llamada Escuela de Frankfurt han destacado la relevancia del lenguaje y la comunicación en el proceso de conocimiento y de un mayor grado de “racionalidad.” Habermas (1981, p16)

3 Información proporcionada en una discusión sobre este tema en el Internet, en un grupo de discusión de políticas públicas, por Lon S. Felker y por Chris Thorn. Este último expresa que algunos escritores alemanes usan “angewandte politik” (política aplicada) para referirse a “policymaking.” En esta misma discusión, Young-Hoon Choi comenta que en Corea ha habido un debate sobre la conceptualización de “política pública” y sus componentes “política” y “pública” que fueron publicados en el Journal de la Asociación Coreana de Administración Pública.

4 Véase, por ejemplo, Anne Jaumin-Ponsar. *La policy science: un nouvelle ecole de la decision publique* (Bruxelles, 1975). También Omar Guerrero “Política, Policy Pública y Administración Pública” *Estudios Políticos*. Cuarta Epoca, num. 1 (oct.-dic. 1993) pp. 87-106.

expresa que “la transición de la interacción mediada por gestos a la interacción mediada por símbolos implica la constitución de un comportamiento gobernado por reglas, que tiene que ser explicado en términos de significados.”

La adaptación y transferencia del enfoque de políticas públicas en los países en desarrollo implica entonces un proceso de inducción, análisis y reflexión que implica primeramente la comprensión original de los conceptos y segundo su significado y aplicación en el nuevo contexto o entorno cultural. El problema va entonces más allá de la mera mecánica de la traducción e implica preguntarse no sólo como traducir el término, sino que, una vez comprendido su significado en la cultura de origen, preguntarse si dicho concepto tiene equivalente en el contexto que lo importa y cuál es su relevancia local.

Bajo esta consideración, antes de hablar de la exportabilidad del enfoque de política pública, trataré de revisar brevemente el concepto de política pública y sus posibles referentes o equivalente en la lengua española.

La public policy o política pública ha sido definida como lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer (Jones 1970). Esta definición es demasiado amplia y no nos resuelve nuestro problema de significado e interpretación. Le faltan elementos distintivos y enfoques característicos que nos ayuden a entender mejor el concepto.

Por otra parte, Harold Lasswell (1971), generador del enfoque de políticas públicas, definió a la política pública como “quién obtiene qué, cuándo y cómo”. Esta definición está centrada en los impactos de la acción pública y sobre todo en los grupos o personas que resultan afectados o beneficiados por dicha acción. Sin embargo, no es una definición operativa, sino más bien una frase atractiva sobre los efectos que no define a la política pública por sí misma.

Austin Ranney (1967, 7) asienta que la política pública consta de los siguientes elementos: un fin o meta particular, un curso deseado de eventos, una línea de acción preferida, una intención manifiesta y la implementación o puesta en práctica de dicha acción.

Al respecto de estas definiciones cabe preguntarse, sin embargo, ¿constituyen una descripción suficiente y adecuada de la forma de actuar de las autoridades en otros contextos diferente de donde fueron acuñados? ¿Qué diferencias existen entre la idea de política pública y la manera como actúan las autoridades de regímenes autoritarios o no democráticos? ¿Existen elementos críticos que no están incorporados en el modelo? ¿Cómo puede describirse o definirse en otros contextos la acción gubernamental o la acción socio-gubernamental de modo que nos resulte útil para el análisis?

Una propuesta de este trabajo es que, a fin de darle la vuelta a los equívocos y confusiones provocados por la traducción de *public policy* como política pública y a fin de avanzar en el proceso de adopción y adaptación de este enfoque, resulta más comprensible y operativo emplear, en su lugar, el término de “acción pública”.

Este término ya ha venido siendo empleado por diferentes autores. Cabrero, por ejemplo, utiliza el término de acción pública y cita al francés Thoenig que la explica como “la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento” (Thoenig, citado por Cabrero 2005, pag. 19). Esta definición está centrada en los problemas públicos y, en este sentido, la acción pública consiste en la respuesta que gobierno y sociedad dan a dichos problemas. Esta resulta, a mi juicio, un término más asequible y una definición más completa del objeto que estamos tratando de estudiar.

Elaborando y afinando un poco más esta definición, podemos definir política o acción pública como lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los

problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente contruidos.⁵

A fin de tratar de avanzar en la comprensión del concepto hay que hacer notar sus presupuestos y características distintivas. El concepto de política o acción pública como categoría de análisis está basado en varios supuestos. Primeramente, supone que la acción pública es *deliberada*, es decir resulta de un acto de voluntad política y que por lo tanto, tiene un objetivo o finalidad específica. Un principio paradigmático de la acción pública es que, debido a la escasez de recursos, los gobiernos no pueden atender todas las demandas que les son planteadas ni pueden atender todos los asuntos con la misma intensidad; por ello, la acción pública implica siempre una agenda pública, es decir la decisión y selección entre varias alternativas y objetivos divergentes. A su vez, la selección de cada uno de estos objetivos conlleva la selección y decisión entre diversos medios posibles para alcanzarlos. Dicha acción es calificada como “racional” en la medida en que las acciones son congruentes con los fines que persiguen y los fines son en general consistentes con el cuerpo de valores asumidos como válidos.⁶

Segundo, esta definición supone que los gobiernos no trabajan de manera aislada sino que interactúan con otras instituciones públicas y con grupos o personas de la sociedad civil. Dicho de otra manera, esta definición presupone un *entorno relativamente abierto y democrático*⁷ y, por lo tanto, diferente de los regímenes autoritarios donde las autoridades asumen una actitud de superioridad o tutelar frente a la sociedad civil y con frecuencia actúan de manera cerrada y carente de transparencia y de canales de participación social.

⁵ Esta definición es una construcción propia con base en elementos de la definición de política pública de Dunn (1994 pag. 85).

⁶ El carácter deliberado y teleológico de la acción pública tienen raíces filosóficas muy amplias y complejas, es parte del bagaje de la teoría de las políticas públicas y ha sido especialmente estudiado por la escuela de pensamiento denominada elección pública o “public choice”. Entre los autores de esta corriente están: Arrow (1951), Buchanan & Tullock (1962), Riker (1962), Olson (1965), entre muchos otros.

⁷ La línea de pensamiento del gobierno como ente colectivo y heterogéneo se deriva del pensamiento del “contrato social” (cfr: John Lock, J.J. Rousseau) y la tradición del liberalismo político.

En esos regímenes políticos lo que prevalecerá no será la acción pública, sino la planificación o administración gubernamental de tipo eminentemente técnico.

Tercero, la definición de acción pública se refiere a aquello que se lleva a cabo *en el espacio público*, es decir en el campo de los intereses comunes o colectivos y a la luz de las miradas de los diversos actores sociales.⁸ Este espacio se diferencia principalmente del espacio privado que corresponde a la vida de los individuos y las familias y del mercado, es decir del espacio en el que se realizan transacciones voluntarias de intercambio para satisfacer las necesidades y deseos de los participantes. El espacio público no es algo definido de manera absoluta y definitiva, sino que es construido históricamente por las sociedades dependiendo de lo que los actores involucrados decidan establecer como correspondiente a este ámbito. Por ello, los asuntos que se ventilan y deciden en el espacio público están sujetos a ajustes y modificaciones y en constante evolución.

Por otra parte, podemos distinguir también algunas características de la acción pública que nos pueden ayudar a construir un concepto más operativo y estar en posibilidad de emprender análisis empíricos y aplicados. Entre las características de la acción pública están que es compleja, que tiene un fin, que es colectiva, que es limitada y que es continua y evolutiva.

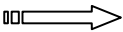
La acción pública es *compleja* por que no se refiere a acciones simples sino a grupos o conjuntos de acciones. Así no se refiere a la acción individual de recoger la basura de una casa, sino en general al grupo de acciones organizadas que se emprenden, por ejemplo, para mantener limpia y saludable una localidad. No es entonces una acción individual sino grupos o conjuntos de acciones que se aglutinan en torno a una finalidad o un problema.

La acción pública *tiene un fin o una intención*, o en términos filosóficos se dice que es teleológica. No se trata de acciones casuales o inadvertidas, sino al contrario se refiere a decisiones y acciones que resultan de una voluntad y que

⁸ El espacio público es otra manera de referirse a lo que J. Habermas (1985) ha denominado “la esfera pública”

tienen una finalidad u objetivo hecho público y conocido por los otros actores del espacio público. Se emprende tal acción para obtener o alcanzar tal resultado; de otra manera la acción de gobierno no tiene sentido. De este modo, la acción de gobierno es una apuesta en la producción de determinado resultado. Si se realiza la acción A en el tiempo t_1 , se espera el resultado O en el tiempo t_2 .

Acción en tiempo 1 Resultado en tiempo 2.

At_1  Ot_2

Estas acciones se emprenden bajo el supuesto de que es posible afectar nuestro entorno y de que tienen un efecto. La acción pública en general busca por lo tanto cambiar y transformar la realidad o entorno social existente. A un nivel más teórico, esta concepción de la acción pública involucra lo que se conoce como enfoque de sistemas. Es decir que cada acción es considerada un sistema, que cuenta con unos insumos, la acción misma como proceso de intervención de la realidad, un producto o resultado y un impacto; así como también un ciclo de retroalimentación. Para el análisis de la acción pública son importantes sobre todo el estudio de los insumos, los productos y los impactos; o lo que en inglés se denomina como *input*, *output* y *outcome*.

Figura 1. Enfoque de sistema de la acción pública

La acción pública es *colectiva* porque generalmente no se refiere a acciones individuales o emprendidas por una sola entidad u organización sino que tiene que ver con una constelación de actores entre los que están los que definen los objetivos y las normas, las dependencias ejecutoras, las entidades públicas de planeación, administración de recursos, vigilancia y evaluación, los grupos sociales directa o indirectamente interesados o beneficiarios de la acción pública y los observadores y analistas de diversa índole de las actividades públicas ya sea localmente o desde el ámbito regional, nacional o internacional. Incluso dentro del ámbito del sector gubernamental, la acción pública implica

normalmente la participación de varias instituciones y entidades gubernamentales, por ello puede decirse que es, cuando menos intergubernamental e interinstitucional. Pero en cuanto participan también grupos o actores sociales, la acción supera lo meramente gubernamental y entonces la denominamos “pública”. Por ejemplo la dotación del servicio de agua potable que hace en Sonora un gobierno municipal se hace con base en las normas establecidas por la ley aprobada por el congreso del estado, de acuerdo con las directrices establecidas por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Gobierno del Estado de Sonora, en base a las concesiones de extracción de agua que otorga la Comisión Nacional del Agua, en coordinación con los usos del agua que hacen los agricultores y ganaderos, así como en estrecha relación con las necesidades, demandas y conductas, ya sea individuales o grupales, de los de los diferentes tipos de usuarios del servicio. De este modo, la acción pública que significa prestar el servicio de agua potable es el resultado de una acción intergubernamental y colectiva.

La acción pública es *limitada* primeramente porque está sujeta a reglas, normas y procedimientos establecidos, así como porque, según ya se expresó, los recursos de tiempo, dinero y personal son limitados y por lo tanto no es posible actuar con la misma intensidad sobre todos los problemas ni en todos los asuntos. Generalmente, de manera formal o informal, se establecen prioridades y se trabaja sobre los asuntos más apremiantes o los que tienen que ver con los grupos más demandantes y visibles o con los diagnósticos realizados sobre los problemas. Además, la acción pública está también delimitada a cierto espacio geográfico u organizacional. De este modo, nadie trabaja sobre todo el problema, sino solamente sobre una parcela o segmento localizado en un perímetro jurisdiccional o determinado tipo de asuntos. Por ejemplo, aunque el problema de la inseguridad pública rebasa con mucho a los gobiernos municipales, cada municipio realiza acciones para atenderlo con base en la legislación y regulaciones establecidas, pero sólo desde el punto de vista preventivo y de vigilancia que es el que corresponde a los municipios, y con los exiguos recursos presupuestales, humanos y técnicos con que cuenta. Con

frecuencia sucede que hay problemas sobre los que no puede actuar porque legalmente están fuera de su ámbito de competencia o porque no cuenta con suficientes para atacarlos.

Por último, la acción pública es *continua y evolutiva*. Como los problemas públicos no se acaban, sino se transforman, de la misma manera la acción pública no termina sino que evoluciona y se transforma. En este sentido, aunque hay diversas acciones, planes, programas, proyectos, campañas, obras, tareas, años de trabajo y períodos de gobierno que se inician y se concluyen, la acción pública no se interrumpe. Sólo para fines de organización y de estrategia es que la acción pública es dividida y segmentada en diferentes parcelas, áreas o sectores de trabajo. De este modo la acción pública de manera conjunta se va renovando, ajustando, modificando y, en el mejor de los casos, afinando.

Los estudiosos y analistas de la acción pública han dividido su estudio en las etapas de previsión, decisión, ejecución y evaluación (Dunn 1993, pag. 16). Pero estas etapas en realidad se entrelazan, se concatenan y empalman entre sí de modo que el diagrama de la acción pública no es corresponde a una línea horizontal sino más bien a una espiral en la que las etapas se repiten una y otra vez en ciclos y donde, si las cosas marchan bien, se van haciendo cambios y avances paulatinas en el logro de las metas y objetivos. Aunque, por otra parte, no se descarta el escenario en que las cosas no siempre marchan hacia delante sino que hay pasos hacia atrás e incluso retrocesos. A veces hay círculos virtuosos, pero también hay círculos viciosos que pueden hacer que la espiral sea ascendente de avances, o descendente de retroceso, e incluso circular de estancamiento.

¿Es exportable el concepto de política pública?

La preocupación de la exportabilidad del análisis de políticas públicas fuera de la cultura anglosajona y a países en desarrollo es planteada por Hofferbert (1990, p. 59) quien pregunta: ¿Qué tan exportable es el paradigma de políticas públicas a los países menos desarrollados? ¿Qué tan determinantes son las diferencias políticas en los países en desarrollo, en comparación con la influencia

aparentemente “equivoca” que el medio político tiene en los países desarrollados?

Siguiendo la línea de Khun para evaluar un paradigma, Hofferbert (1990, p. 60) plantea tres criterios: Primero, la cuestión de si las preguntas que plantea el enfoque de políticas públicas son relevantes; segundo si las preguntas que deja afuera y no plantea son importantes; y tercero si la estrategia de análisis ayuda a distinguir entre las fuerzas controlables y las no controlables. La conclusión de Hofferbert es que el paradigma de políticas públicas cumple con estos criterios. Las preguntas son importantes; no se excluyen categorías importantes; y las respuestas que ofrece parecen útiles para identificar los elementos controlables o cambiables en la tarea respectiva. Sin embargo Hofferbert (1990, p 61) señala también varios aspectos de debilidad en el paradigma de políticas pública. Estos se refieren primeramente a los vínculos entre la política pública y la política en general y entre la política pública y la sociedad. Otra debilidad radica en lo que el llama “penetrabilidad administrativa” es decir la probabilidad de que una política pública sea fielmente ejecutada por el aparato administrativo.

El análisis de Hofferbert constituye un buen punto de partida para reflexionar sobre la exportabilidad del análisis de políticas públicas, pero resulta limitado y se queda corto en varios aspectos. Resulta especialmente cuestionable el segundo criterio, es decir las preguntas que los modelos de análisis de políticas públicas no se plantean. Aparentemente los esquemas de análisis de políticas públicas dejan fuera preguntas básicas referentes al poder, el régimen y la cultura política y que, según apunta Heineman (1990, pp. 1), resultan fundamentales “para poder influir políticamente.” Por otra parte resulta especialmente interesante el asunto de la “penetrabilidad administrativa” o capacidad de implementación en los países en desarrollo cuyos recursos y habilidades distan mucho de ser los de las democracias desarrolladas.

En general las limitantes del análisis de políticas públicas pueden resumirse de manera amplia en dos áreas: los temas del poder y del sistema político, y las diferencias burocrático-administrativas.

La primera limitante de los estudios de política pública producidos en los Estados Unidos para su transferencia a los países en desarrollo es que invariablemente éstos tienen como marco de referencia el sistema gubernamental y político estadounidense. ¿Cuáles son las características del sistema político estadounidense que inciden en el análisis de políticas públicas? A riesgo de dejar muchos elementos fuera, subrayaremos sólo la característica del bajo nivel de autonomía estatal existente en el sistema político estadounidense, esto significa que hay una estrecha relación entre Estado y Sociedad y son pocos los espacios en los que el aparato estatal actúa de manera independiente de la sociedad o al menos de los grupos sociales dominantes. En los Estados Unidos, la ausencia de un pasado feudal, ha resultado en que el poder de los empresarios ha evitado que el estado adquiriera una real autonomía. De acuerdo a los sociólogos franceses Badie y Birnbaum (1983, 125-134), el sistema político estadounidense no resiste la presión externa, ya que el Estado nunca se ha institucionalizado realmente y ha pospuesto indefinidamente la tarea de establecer una auténtica burocracia. El desarrollo de una burocracia autónoma y profesionalizada no sólo ha sido lento, sino que además ha enfrentado una considerable hostilidad que ha evitado su desarrollo. Infiltrado por los hombres de negocios, el sistema político estadounidense no ha alcanzado una verdadera autonomía.

Lo que es especialmente relevante para la gestión de políticas públicas es que, en los Estados Unidos, los conflictos no son resueltos tanto por la intervención del Estado o por medios coercitivos, sino por medio de la negociación en un entorno favorable a la tolerancia y el compromiso. No habiendo un Estado o centro de poder, las alianzas periféricas y horizontales no sólo son perfectamente aceptables y legítimas sino que incluso son la norma de convivencia. En la sociedad estadounidense, el Estado no tiene la obligación de “regir” a la sociedad ni es el que garantiza la cohesión social (Badie y Birnbaum 1983, p. 131). En abono a esta visión, Robertson y Judd (1989, pp. 58-85) presentan con lujo de detalle el estado de excepción del sistema estadounidense y cómo la estructura fragmentada y descentralizada del sistema gubernamental

estadounidense afecta significativamente la gestión de las políticas públicas y ejerce estrictos filtros a la orientación y sentido de las demandas de la sociedad.

Esto contrasta con el mayor grado de autonomía estatal existente en países como Francia y Alemania que cuentan con burocracias institucionalizadas y donde el estado tiene el papel fundamental de regir a la sociedad, resolver los conflictos existentes y dar cohesión a la sociedad. Algo similar puede decirse respecto a la mayoría de los países en desarrollo, donde el estado ha sido considerado el principal agente de desarrollo con un alto grado de autonomía social.

La otra limitante para la exportación y aplicación de los modelos de políticas públicas se refiere a las diferencias en la capacidad estatal para implementar sus políticas y alcanzar sus fines. La capacidad estatal está relacionada con el poder estatal pero no se reduce a éste. John A. Hall (1989, p. 14) distingue dos formas de poder: una es la capacidad de suma cero de hacer que otro haga algo; la otra, igualmente válida, se basa en el fortalecimiento o “empoderamiento” que resulta de la cooperación de entidades autónomas, cuando diferentes formas de energía contribuyen a un fin común. Si la ausencia de la presión social incrementa la autonomía estatal, la mayor suma posible de energía social se obtiene por medio de la cooperación de los grupos independientes. Una consecuencia obvia es que la capacidad estatal para alcanzar sus fines se incrementa con la cooperación y participación de los grupos sociales involucrados. Held (1989, p. 74) señala que esta capacidad para emprender y desarrollar políticas públicas está determinada de tres maneras: por las reglas formales que establecen las modalidades de acceso al poder; por el ordenamiento institucional que determina la articulación e implementación de las políticas estatales; y por la capacidad de la economía para proveer suficientes recursos para la implementación de las políticas. Por su parte Skocpol (1985, p. 16) añade nuevos elementos al apuntar que la integridad de la soberanía y el control administrativo-militar estable de un territorio son precondiciones de la capacidad de cualquier estado para implementar su política pública. Más allá de esto, se requiere contar con funcionarios leales y expertos,

así como con suficiencia de recursos financieros para alcanzar las metas que se plantean.

Sin entrar en descripciones y detalles, podemos dar por supuesto que este tipo de capacidad estatal es superior en los Estados Unidos que en los países en desarrollo e incluso que en otros de los países industrializados. En los países en desarrollo, tanto la apertura política y el acceso al poder, el ordenamiento de las instituciones, la aportación de la economía al estado, así como la capacidad administrativo-militar y la integridad de la soberanía territorial son aspectos subdesarrollados, si no es que definitivamente problemáticos.

Diversos entornos estatales de la política pública

Los alcances y limitaciones del concepto de política pública y su análisis pueden entenderse mejor cuando lo ubicamos en un marco más amplio, como la parte o componente de un sistema político-gubernamental. Generalmente, en la teoría y estudios del análisis de políticas públicas este marco no se hace explícito sino que queda sobreentendido como el marco político estadounidense. Al transferir y aplicar los estudios de política pública en otros contextos, debe por lo tanto tomarse en cuenta el respectivo marco político de la acción pública. Dicho marco corresponde en términos generales al tipo de Estado y régimen político del nuevo contexto.

Utilizando una analogía, puede decirse que la política pública es como una parte o componente automotriz. Aunque todos los automóviles tienen partes parecidas y su funcionamiento es semejante, las partes de los automóviles de una fábrica, digamos un Ford, generalmente no son útiles para un modelo diferente, por ejemplo Volkswagen o Nissan. Comprender el modelo Ford puede ayudar a comprender otros modelos, pero el diagnóstico, reparación y funcionamiento de este otro modelo requiere partes y conocimientos específicos que no pueden ser transferidos directamente del otro modelo. Por otra parte, los modelos no son fijos, sino que van cambiando con el tiempo y, para un análisis más detallado hace falta tomar en cuenta también el año de fabricación. La tesis es entonces

que los Estados son como las fabricas automotrices y las políticas públicas son como las partes y funcionamientos específicos de cada modelo o fábrica.

¿Qué debemos entender por Estado? Hay que aclarar primeramente que el Estado, o aparato de poder y dominación política, no es una entidad unificada, sino mas bien un conjunto de relaciones y procesos complejos que se extienden a lo largo de un territorio (Held 1989, pp. 1-9). Hall e Ikenberry (1989, p. 1-2) definen al estado como compuesto de tres elementos. Primero, el estado es un conjunto de instituciones donde las principales corresponden a la fuerza pública y la coerción. Segundo, estas instituciones constituyen el centro neurálgico de un territorio geográficamente delimitado, y generalmente referido a una sociedad específica. Tercero, el estado monopoliza la elaboración de leyes dentro de su territorio; esta característica propicia la creación de una cultura política común dentro del territorio. El estado se manifiesta de este modo en un conjunto de organismos, departamentos, niveles, estratos, cada uno con sus propias normas y recursos y frecuentemente con diversos propósitos y objetivos. Es importante señalar que históricamente no todas las sociedades han sido controladas por un Estado y que, aún en la actualidad, las sociedades cuentan con diferentes niveles de “estatificación.”

Para analizar las políticas públicas de una sociedad o una cultura debe tomarse en cuenta entonces el marco estatal respectivo. A fin de distinguir entre los diferentes tipos de marcos estatales; o dicho de otra forma entre los diferentes grados de estatificación existentes, se pueden utilizar las variables de la “autonomía” y la “capacidad” con que cuenta un Estado (Skocpol 1985, p. 8). Estas dos variables van a determinar el la prioridad que se asigna a los valores que conllevan las metas de las políticas públicas, el modo como se lleva a cabo al gestión de las políticas públicas y los márgenes de discusión, decisión y acción que se permiten es un contexto estatal particular.

Para los propósitos de este trabajo, la autonomía estatal se refiere al tipo de relación existente con la sociedad. Mayor autonomía implica menos incidencia de la sociedad en la actividad y orientación del estado, mientras que menor

autonomía significa una mayor interacción y sintonía entre estas dos entidades. Dicho de otro modo, la autonomía es inversa al grado de legitimidad existente en el estado. En el contexto actual, esto significa que mayor autonomía implica menor grado de democratización.

La capacidad del Estado, por otra parte, se refiere a la habilidad para alcanzar sus propios objetivos. Según el grado de autonomía que posea, estos objetivos podrán ser impuestos por la sociedad o pueden ser autodefinidos por el mismo Estado. Un ejemplo de capacidad estatal es la descripción de Weber de la burocracia como una forma superior de organización. Asimismo, esta capacidad depende en buena medida del potencial de violencia o coerción que el estado pueda emplear para un objetivo dado. Este potencial de violencia, por su parte, depende a su vez no sólo de la cantidad de recursos y personal con que cuenta, sino también de la “tecnología social” y de la “ingeniería social” (Conceptos de John Dewey). Esto significa que la capacidad no depende del uso de la fuerza y la violencia, sino también del poder de negociación, persuasión y habilidades para llegar a acuerdos y compromisos. Esta capacidad se mueve en dos ámbitos uno es hacia adentro o frente a su población y el otro es hacia fuera o frente al resto de los estados.

Utilizando la autonomía y la capacidad del Estado como parámetros principales, podemos construir una tipología de los marcos posibles del análisis de la acción pública.

Figura 3. Cuatro tipos de marco estatal de la acción pública

| | | Grado de Autonomía | |
|----------|-----|----------------------------|--------------------------------|
| | | Más | Menos |
| Nivel de | Más | Absolutista Burocrático | Participativo Institucional |
| | | | |

Capacidad

| | Autoritario | Participativo |
|-------|---------------|---------------|
| Menos | En desarrollo | Informal |

Tratando de avanzar hacia la ubicación de la política pública en diversos entornos políticos, de estos dos parámetros, podemos inferir cuatro tipos de entornos o marcos estatales en los que se desarrolla la política pública. En una esquina tenemos el estado autónomo y capaz. Este puede ser el Estado absolutista que opera sin rendir cuentas a la sociedad pero que tiene instituciones fuertes recursos suficientes para conseguir sus fines y propósitos. En este caso el análisis de política pública se realiza a través de la planeación centralizada. Este tipo de análisis puede tener una orientación ideológica pero no es sensitivo a los insumos de la sociedad. Por esta razón el análisis no es realmente público, sino un mero ejercicio técnico. Su verdadera motivación tiende a ser sin embargo el mantenimiento y la acumulación del poder político.

Otro tipo de entorno estatal es el de un Estado con capacidad pero con un bajo nivel de autonomía de la sociedad. En este caso, el aparato gubernamental ha desarrollado instituciones especializadas y está en sintonía con la voluntad de los ciudadanos. Este es un Estado abierto con canales de participación que crea sinergias a través de la cooperación con los grupos ciudadanos. Este es el tipo de entorno que presupone el enfoque estadounidense de políticas públicas.

En otra esquina encontramos el estado autónomo pero incompetente. Este puede ser una dictadura tradicional con un hombre fuerte o una élite en el poder. En este caso el análisis de la acción pública se reduce a la mera consejería y asesoría al gobernante. El análisis no es público porque el poder es autocrático y no hay un aparato administrativo bien desarrollado ni recursos institucionales para llevar a cabo las acciones públicas. El fundamento de la asesoría política tiene más que ver con el buen juicio y la intuición política que con estudios

profundos. En gran parte este es el tipo de análisis que se refleja en *El Príncipe* de Maquiavelo.

Finalmente, tenemos un cuarto tipo de entorno estatal de la acción pública. Este es el caso de un estado con amplia participación social pero incompetente. Este es quizá el caso de países políticamente abiertos, generalmente con sistemas revolucionarios o desarrollistas que no han desarrollado sus instituciones ni sus procesos administrativos. El tipo de análisis de la acción pública que requiere este tipo de entorno se relaciona más con el desarrollo de instituciones y de capacidades institucionales que con problemas o asuntos específicos. El Estado debe de construir sistemas e instituciones capaces de atender las demandas de la sociedad. Así, el análisis de la acción pública en este caso está más cerca de los estudios legales, reforma del Estado, creación de instituciones y procedimientos administrativos que realizan los estudios de la administración pública.

Cuatro tipos de entornos estatales del análisis de la acción pública

| | | Grado de autonomía Estatal | |
|-------------------------------|------|----------------------------|--|
| | | Más | Menos |
| Nivel de Capacidad Estatal | Más | Planeación Centralizada | Políticas públicas |
| | Less | Consejería y Asesoría | Análisis de instituciones públicas |

De este modo, el análisis de las políticas públicas tiende a adoptar diferentes formas y fines según sea el entorno político en el cual se desarrolla. Su importación a otro país implica necesariamente su adaptación a nuevas demandas y prioridades.

En el caso de México, como un sistema político en un proceso de democratización, el análisis de la acción pública ha dejado atrás los esquemas de consultoría y de planeación central para avanzar cada vez más en los enfoques de administración pública y de análisis de problemas y de asuntos públicos.

Comentarios y reflexiones finales

El enfoque de políticas públicas está diseñado de origen para la atención de problemas colectivos que son atendidos a través del análisis científico y la negociación colectiva, propio de un entorno democrático. Este enfoque difiere sustancialmente de los tipos de análisis que se demandan en otros entornos no democráticos que tienden ya sea hacia la planeación central y la asesoría personal al gobernante.

1. El concepto de *public policy* que es de cuño normal del idioma inglés, no tiene un significado claro en las lenguas romances y particularmente en español. Por ello se presta a confusiones. Una manera de resolver relativamente este problema de traducción e importación del concepto sería sustituyéndolo por el de “acción pública” que ya ha venido siendo usado por algunos autores como Enrique Cabrero.
2. La aplicación del método de análisis de políticas públicas supone por una parte una sociedad plural y participativa en la agenda pública y por otra, instituciones expertas, especializadas y profesionales en la atención de asuntos públicos. Esto puede esquematizarse como que presupone un entorno estatal no autónomo (no división entre Estado y Sociedad) y capacidad institucional.

3. Este método tiene la limitación de que no es el más adecuado para hacer análisis globales o integrales del aparato del Estado y está suficientemente equipado para integrar la variable del poder en el nivel macro del análisis social. Su mayor utilidad es para atender de manera efectiva problemas localizados y específicos en los que tanto el aparato público como la sociedad están empeñados en avanzar.
4. Tal como ha sido diseñado en los Estados Unidos, el método y enfoque de políticas públicas resulta ajeno y extraño en entornos político estatales en los que no se dan las condiciones de sintonía Estado-Sociedad (que puede ser interpretado como régimen democrático) y capacidad institucional del Estado (que puede ser interpretado como desarrollo económico).
5. Sin embargo, el enfoque de políticas públicas, en estrecha aplicación con el análisis institucional, con sus herramientas de análisis interdisciplinario, focal y específico, puede coadyuvar significativamente al impulso del proceso de democratización y al desarrollo de capacidades institucionales. En el caso particular de México, resulta útil para atender y avanzar en la solución de muchos problemas localizados y focalizados del país.

En el actual proceso de democratización de muchos países en desarrollo, la demanda es por la construcción de instituciones y la atención y resolución de problemas de la sociedad. El enfoque de políticas pública y el análisis institucional pueden contribuir significativamente al desarrollo del país y la democratización del sistema político.

Referencias

- Arrow, Kenneth. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Badie, Bertrand and Pierre Birnbaum. 1983. *The Sociology of the State*. (Translated by Arthur Goldhammer) University of Chicago Press.
- Buchanan, James M., and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2005, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Danzinger, Marie. 1995. Policy Analysis Postmodernized: Some Political and Pedagogical Ramifications. *Policy Studies Journals*. Vol. 23, no. 3, pp. 435-450)
- DeLeon, Peter. 1994. Reinventing the policy sciences: Three steps back to the future. *Policy Sciences*. 27: 77-95.
- Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis. An Introduction*. 2nd. Ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. 1987. *Understanding Public Policy*. 6th. ed. Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall, p. 4.
- Friedmann, John. 1987. *Planning for the Public Domain*. Princeton: New Jersey: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen. 1981. *The Theory of Communicative Action. Volume Two Lifeworld and System: A critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press. [Habermas, Jürgen. 2001. *Teoría de la acción comunicativa*. 2 tomos. México, Taurus Editorial]
- Hall, John A. y G. John Ikenberry. 1989. *The State*. Milton Keynes: Open University Press.
- Heineman, Robert A. et al. 1990. *The World of the Policy Analyst*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Held, David. 1989. *Political Theory and the Modern State. Essays on State, Power, and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hofferbert, Richard I.. 1990. *The Reach and Grasp of Policy Analysis; Comparative Views of the Craft*. Tuscalusa, Alabama: The University of Alabama Press.

- Hoover, K. R. 1988. *The Elements of Social Scientific Thinking*. 4th. ed. New York: St. Martin Press.
- Jones, Charles O. 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Calif., Wadsworth Pub. Co.
- Koven, Steven G. "Public Policy: Assessing the state of the Contemporary Literature," *Policy Studies Journal*. vol. 22, no. 3, pp. 540-544.
- Lasswell, Harold D. 1971, *A Pre-view of Policy Sciences*, New York: American Elsevier Publishing Co.
- Lasswell H. 1951. "The Policy Orientation." In *The Policy Sciences*, pp. 3-15. Editado por Daniel Lerner y Harold Lasswell. Stanford, CA: Stanford University Press. (Citado por McCool)
- Lee, Robert D. y Ronald W. Johnson, 1973, *El gobierno y la economía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lerner, Daniel and Harold D. Lasswell, eds. 1951. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- McCool, Daniel. 1995. *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Riker, William. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Ripley, Randall B. 1985. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Robertson David Brian y Dennis R. Judd. 1989. *The Development of American Public Policy: The Structure of Policy Restraint*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Skocpol, Theda, 1985, Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Curren Research. In *Bringing the State Back In*. P. E. Evans, D. Rueschemeyer, and Th. Skocpol (eds.). Cambridge University Press.
- Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. USA: HarperCollins.