

## **LA RACIONALIDAD DE LOS ACTORES EN POLITICAS PÚBLICAS: UN ESQUEMA TEORICO PARA ENTENDER EL FUNCIONAMIENTO DE LAS DEMOCRACIAS MODERNAS.**

**Alejandro Santibáñez H.**  
**Mauricio Barra R.**  
**Pablo Ortiz M.**

### **Resumen**

Este artículo aporta evidencia al supuesto que la definición de políticas públicas en las democracias modernas y específicamente en América Latina, se deben a la confrontación de intereses, correlaciones de fuerzas y despliegue de recursos entre actores de la sociedad civil y la institucionalidad Pública. También propone un esquema conceptual para analizar la construcción de políticas públicas y describe las principales características de los actores que intervienen en las democracias de América Latina en el contexto de la Globalización. Por último, concluye con una descripción y análisis de los recursos y elementos que utilizan estos actores para bloquear activar o condicionar una política pública.

### **Abstract**

This article contributes evidence to the supposition that the definition of public policies in the modern democracies and specifically in Latin America, owes to the confrontation of interests and correlations of forces and unfolding resource between actors of the civil society and the Public institutionalality. Also proposes a conceptual scheme to analyze the construction of public policies and describes the principal characteristics of the actors who intervene in the modern democracies in the context of the Globalization. Finally, concludes with a description and analysis of the resources and elements that these actors use to block to activate or to determine a public policy.

**PALABRAS CLAVE:** ACTORES – POLÍTICAS PÚBLICAS- DEMOCRACIAS

### **INTRODUCCION**

Analizar como se construyen Las Políticas Públicas implica efectuar reconsideraciones conceptuales y metodológicas para apreciar al Gobierno y al Estado en acción (Subirats, 2005). América Latina se ha caracterizado por la búsqueda de nuevos enfoques y paradigmas para entender el funcionamiento del Gobierno y el Estado. Estas búsquedas han ido desde el modelo de sustitución de importaciones de la posguerra, hasta la estrategia de liberación y apertura según el consenso de Washington (Bid, 2005)

En el caso de las Políticas Públicas en América Latina se había instalado, tras la aparición de diversos Gobiernos de corte militar, un enfoque relativamente cerrado y tecnocratizado de diseñar políticas públicas. No obstante, en las condiciones actuales ese enfoque se ve superado por los procesos de negociación, aprobación, rechazo y aplicación de políticas que coloca una serie de variables que no son consideradas en el enfoque racionalista. (Bid, 2005)

El informe de Progreso Económico y Social (IPES 2005) del BID se basó en una investigación para entender por que ciertos países de la región han tenido experiencias tan diferentes con la aplicación de modelos anglosajones que operaron con éxito en esos países. No obstante, en América latina, presenta resultados disímiles en su aplicación. El enfoque actual, señalan, se debe basar en el análisis de los personajes u actores que intervienen en el proceso de Diseño y Formulación de Políticas Públicas (Bid, 2005). Asimismo el Español Subirats, recalca la necesidad de reconocer a los actores que se movilizan en los escenarios políticos según sus preferencias e intereses y que buscan influir, condicionar, bloquear, o activar decisiones utilizando todo tipo de recursos. (Subirats, 2005)

Los Chilenos Hidalgo y Lahera también concuerdan con este análisis. El primero plantea que si se quiere abordar alguna política se debe comenzar a estudiar los actores en juego, puesto que estos, interactúan y tratan de hacer prevalecer sus intereses. El segundo apoyado en la clasificación que hizo

antes Hugh Hecló, en su trabajo *The Issue Networks*, señala que existen actores públicos y privados que intervienen en la estructuración de Políticas.

El norteamericano Arnold Melstner señala que la definición de actores en Políticas Públicas se puede entender como: “*un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado*” y que busca interferir o moldear una política pública” (Melstner, 1972:368). Afirma que los actores que participan dentro de una dinámica de una política en juego se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante una política determinada. Esta adopción de posturas hace que esos actores entreguen o no apoyo a una iniciativa de Política Pública (Melstner, 1972). Para entregar su apoyo o rechazo despliegan una gama de recursos. En el caso de los actores privados pueden utilizar la publicidad, la financiación extra programática, prerrogativas de no invertir”. En otras instancias emplean recursos de tipo político como manifestaciones, paros o movilizaciones y en otros casos recursos cognitivos, esto es, informes, investigaciones o artículos de expertos. La utilización de estos recursos puede ser de forma aislada o gradual o también de forma conjunta (Subirats, 2005).

En el caso de los actores públicos estos usan los mismos recursos con la diferencia que constan de un recurso que la Sociedad Civil no tiene: Los recursos normativos. Los actores públicos constituidos por el Gobierno y el Aparato Público tienen la capacidad de obligar, de acuerdo a los marcos regulatorios, a obedecer. Sus decisiones se pueden entender como decisiones soberanas aduciendo que corresponden al interés general, aunque nos sugiere Subirats, generalmente son fruto de la interacción y negociación entre actores y de compromisos políticos. Así el proceso político que acompaña la discusión de una política pública está constituida por una serie de actores que tienen papeles protagónicos con funciones asignadas constitucionalmente y otros actores de reparto cuya participación no es tan solemne ni definida, pero no por ello no dejan de ser influyentes (Bid, 2005)

En la clasificación de actores públicos figuran: los Partidos Políticos, el Gobierno, La Administración Pública, El Congreso, El Presidente y El poder Judicial. En el otro lado del continuum, en el mundo, privado, los medios de comunicación, los centros de investigación y los Grupos de Interés como la Iglesia, Sindicatos, ecologistas, etc.

La gama de actores que interviene en la formulación e implementación de las Políticas Públicas son variados, no obstante, según el estudio antes citado del Bid<sup>1</sup>, en el caso de América Latina los papeles estelares en la articulación de intereses entorno a las políticas públicas son tres: El ejecutivo a través de los Presidentes por su rol de representación democrática, sus amplias potestades; los Partidos Políticos le siguen por su papel como articuladores de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo y como desagregadores de intereses en la aprobación de políticas. Aunque no son los únicos participantes en el proceso de construcción de políticas son quienes acaparan la atención en los países de la región.

---

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo *Departamento de Investigación* Volumen 8. El Estudio utilizó dos fuentes distintas de datos: la Encuesta de opinión ejecutiva (*Executive Opinion Survey*) del Informe sobre la competitividad mundial (*Global Competitiveness Report*) del Foro Económico Mundial, que abarca a más de 100 países y se ha venido publicando anualmente desde 1996, y una Encuesta de capacidades del estado realizada por el BID, que consultó la opinión de 150 expertos en 18 países latinoamericanos, entre ellos, analistas de políticas públicas, economistas, politólogos y ex ministros y altos funcionarios públicos, en cuanto a las capacidades del estado con respecto a una serie de dimensiones identificadas como cruciales por Kent Weaver y Bert Rockman.

## LOS ACTORES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

A continuación se describirán y analizarán las características de los actores públicos y privados que intervienen en el proceso de políticas.

### Cuadro de clasificación de Actores que inciden en el Proceso de Políticas Públicas<sup>2</sup>

Actores Públicos	Actores Privados
1. El Gobierno.	1. Empresa Privada
2. Administración Pública	2. Grupos de Interés
3. Partidos Políticos	3. Centros de Investigación
4. Organismos Internacionales	4. Medios de Comunicación

**1. Los Partidos Políticos:** Dentro del proceso de políticas públicas cumplen un rol importante en la definición de las bases programáticas que servirán de insumo para las políticas del gobierno de turno, lo cual le otorga un espacio relevante en el debate sobre políticas (Bid, 2005). Lasagna(2004) afirma que los partidos son actores claves en las democracias, puesto que se constituyen en los articuladores y agregadores de intereses hacia el gobierno. Otra función que les compete a los partidos es la de "accountability" sobre la administración pública y sobre el Ejecutivo. En este sentido utilizan recursos políticos para servir de interlocutores entre el Ejecutivo y el Legislativo para negociar interés en común en la tramitación de Políticas Públicas. Esa característica que se desprende de la función anterior es un factor a considerar en el éxito o fracaso de una política en discusión.

Lasagna señala que los sistemas políticos le han atribuido unas funciones que los transforman en una pieza clave del régimen democrático. La incorporación o captación de nuevo personal en la arena gubernamental y también en el aparato burocrático los coloca con unos recursos bastante útiles para negociar posiciones y conciliar intereses. Por otra parte son los encargados dentro del sistema político de socializar las opciones de políticas que copan la atención de la agenda pública. Przeworski(1998) por su parte señala que son una pieza clave de control democrático o accountability del accionar de los Gobiernos y además de la generación, preservación y alternancia en el Poder.

Para Charles Lindblom (1991) uno de los principales espacios donde se generan y definen las políticas públicas es el Congreso. En este sentido los partidos propician los lineamientos para nombrar jefe de un comité en el parlamento. Además, afirma, se agrupan en pequeñas facciones para la designación de los presidentes de partidos y están en capacidad de sugerir nombres para ocupar altos cargos en el gabinete. También observa que al momento de entregar autoridad a los líderes políticos, estos se envisten de influencia para ejercer cierta gravitación e influencia sobre el resto de los actores en el proceso de formulación de las políticas a través del uso indirecto de la autoridad (Lindblom, 1991). Otro elemento que coloca de relieve Lindblom es la posición que pueden acceder estos líderes de los partidos cuando están en condiciones de entregar mayores apoyos e intercambios para favorecer a algún grupo de interés. Además, su gestión se debe focalizar para que los proyectos de políticas se encuentren en la agenda legislativa, e insistir, para que sean considerados.

### 2. Los Grupos de Interés.

Un grupo de interés se puede definir como una organización social cuyos miembros comparten puntos de vista y objetivos comunes y llevan a cabo acciones para ejercer influencia sobre los

---

<sup>2</sup> No significa que todos estos actores participaran en forma simultánea en la discusión de una política pública. Entraran en juego a medida que sus intereses se vean trastocados de acuerdo al alcance de la política pública..

funcionarios gubernamentales y las políticas públicas. Entre sus objetivos no está llegar al poder, sino, asegurar un trato favorable para ellos, sus miembros y sus intereses. El tamaño e influencia de los grupos de interés varía de acuerdo con el contexto social y político de cada país, pero su principal objetivo electoral se traduce en influir sobre la opinión pública y sobre el resultado del asunto que los moviliza mediante la presión social y las movilizaciones

El Neomarxista Clus Offe, pone de manifiesto que el elemento que está cuestionando el contenido de la democracia formal occidental, es el surgimiento de una serie de movimientos sociales (Ecologistas, gremios, feministas, ecologistas, etc.) como respuesta a la incapacidad de los partidos políticos en canalizar y hacer participar de las demandas de esos grupos dentro de la agenda de gobierno. Afirma que el sistema de funcionamiento actual de los partidos políticos apunta hacia una monopolización de los intereses de unos pocos (Offe, 1988). Su estudio se centra en la experiencia del Estado de Bienestar en Europa, y en la crisis que sufrió su institucionalidad (parlamento, gobierno y partidos políticos) como consecuencia de su propio éxito y crecimiento. Así al crecer el Estado, crecieron sus funciones y las demandas aumentaron, no pudiendo ser canalizadas por la institucionalidad existente, haciendo surgir a los movimientos sociales o grupos de interés<sup>3</sup>. (Cárdenas, 1992). Así estos grupos de interés de tipo social actúan con patrones difíciles de codificar. Cuestiona el código binario de la teoría política liberal, aquel que divide las acciones en públicas y privadas (Cárdenas, 1992). Los protagonistas de estos movimientos se encargan de representar demandas que los partidos políticos no son capaces de recoger. Sus representaciones en el escenario de discusión de políticas son anacrónicas y se caracterizan por que en la mayoría de los casos actúan con informalidad, espontaneidad, un bajo grado de diferenciación, además de utilizar como recurso la movilización social como mecanismo de presión.

En el caso de América latina, tras la restauración de la democracia, la movilización social se ha transformado en un instrumento que incluso ha derrocado Presidentes (Bid, 2005). Una mirada un poco más en detalle nos permite observar que en algunas ocasiones quienes dirigen estos grupos son personajes con alta preparación y que están bien insertos en la comunidad. Estos al ver que sus intereses no son agregados a la agenda de discusión pública, por parte de los canales institucionales formales, están dispuestos a utilizar otros mecanismos para hacer plausibles sus intereses. Estos grupos de interés con el apoyo de los medios de comunicación y con su nivel de movilización y presión social se han transformado en actores complejos y relevantes dentro del proceso de políticas cuando se deciden a intervenir.

Lasagna afirma que es positiva la existencia de grupos de interés puesto que estos fortalecen y enriquecen a la sociedad civil. No obstante, al igual que Offe, asiente que la aparición de estos se debe a la crisis de legitimidad por la cual atraviesan los partidos políticos en América Latina. Según él sería impensable una desagregación de intereses solamente con la acción de los grupos de interés. También que la democracia exige la presencia de una institucionalidad que procese las demandas de la sociedad.

Chuaqui (2003) infiere en el lado positivo del problema de la crisis de legitimación de los partidos políticos en América Latina en pos de la mayor participación de los grupos sociales. Actualmente en Chile está aumentando el nivel de asociatividad en la Sociedad Civil, los individuos se reúnen entorno a temas específicos o "single issues". Para Chuaqui la puesta en escena de los grupos de interés por parte de la Sociedad Civil está sirviendo para redefinir los problemas públicos orientados hacia la visión de la comunidad.

**3. Gobierno:** Robert Dahl(1989) afirma que al gobierno le corresponde articular y decidir sobre los temas más relevantes a los cuales se enfrenta la sociedad y decidirlo sobre la base de criterios democráticos. En su trabajo "La Democracia y sus Críticos" coloca al Gobierno como un actor que debe dirimir sobre cuestiones que previamente se han discutido entre el resto de participantes del juego democrático. Para Sirvent (1999) el Gobierno actúa en una competencia de distintos intereses de varios y potentes grupos políticos y sociales propias de la democracia pluralista. A raíz de ello el accionar del Gobierno se ve

---

minado, puesto que esta constelación de actores se transforma en una suerte de camisa de fuerza que le impide protagonizar sus grandes cometidos. Hidalgo (2001) por su parte define al gobierno como una elite política que tiene un papel estelar en democracia, eso radica en que es el encargado de canalizar y filtrar las demandas e intereses de tipo político y social. Además le compete como principal función concebir proyectos políticos de tipo sectorial o de tipo global para resolver de forma armónica los asuntos públicos.

Cesar Nicandro Cruz (2001) señala que la principal actividad del gobierno es la producción de políticas públicas y programas para la satisfacción de las demandas sociales. No obstante, no solo es importante que el gobierno sea reconocido y legitimado, sino también, debe ser legitimado lo que hace y produce, por tanto una preocupación esencial para los gobiernos es dotar de legitimidad lo que hacen y lo que no<sup>4</sup>. Así las justificaciones en el ejercicio del poder para provocar legitimidad se transforman en elementos fundamentales para avalar la capacidad y competencias gubernamentales para el diseño y aplicación de políticas públicas<sup>5</sup>.

Eugenio Lahera señala que un tema crucial para los gobiernos es especificar su programa a través de políticas públicas para su materialización. Esta es una forma eficiente de entregar al electorado lo que busca en términos de resolución de problemas. El cuidado que debe poner el gobierno en ese diseño de políticas públicas es que no se entreguen soluciones prefabricadas, sino en su lugar, un rango de soluciones posibles, puesto que no existe ninguna garantía de escoger una política óptima. No obstante, es un deber escoger alguna línea de acción, eso es el arte de gobernar a través de políticas públicas (Lahera; 2005). *“Así, el buen gobierno es aquel que logra los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social”*. (Lahera, 2001:8)

**4. Empresa Privada:** Luego de la retirada del Estado de Bienestar, tras su crisis por su excesivo crecimiento, la eficiencia de sus servicios y los resultados poco convincentes en la distribución de la riqueza, era evidente la búsqueda de una nueva alternativa. La nueva forma de organizar la sociedad consideró la instalación de una economía de mercado junto a un Estado con un rol menos protagónico, interviniendo en aquellas áreas que por razones estratégicas no pueden ser traspasados a los privados (defensa, seguridad y generación de normas regulatorias) (Feo de la Cruz; 2004). Con este cambio de paradigma es la empresa privada quien asume funciones como la de producir, generar inversión, contratar fuerza laboral y procurar que se produzca el denominado crecimiento económico.

Bernardo Kliksberg (2005) afirma respecto de la importancia de la empresa privada que en Europa existen políticas que han implicado subir los estándares de responsabilidad de las empresas. Asevera que en ese continente se visualiza a la empresa privada como un ciudadano corporativo (Kliksberg; 2005). En ese contexto se le exige que comprenda su rol dentro de la sociedad y el impacto que tiene su accionar dentro del colectivo. Al respecto se han implementado normas<sup>6</sup> que certifican desde la responsabilidad por el medio ambiente hasta su involucramiento en programas de interés colectivo.

David Rockefeller en contraste con la visión de Empresa de Milton Friedman, asegura que esta tiene un rol relevante dentro de la sociedad, más allá que la mera acumulación de capital para los accionistas (Kliksberg, 2005). La empresa privada en la búsqueda de optimizar sus niveles de producción para

---

<sup>4</sup> Al respecto Scharppf nos dice que el argumento más gravitante al momento de entregarle legitimidad a un gobierno es la definición democrática de las políticas públicas. Esta legitimidad servirá de soporte para generar la gobernabilidad necesaria para cualquier sociedad. Así la legitimidad se transforma en un prerrequisito de la gobernabilidad democrática.

<sup>5</sup> La legitimidad y efectividad de una política pública esta dada por dos condiciones. La primera proviene de la legitimidad del sistema político y del gobierno del cual emanan, en este caso es una legitimidad institucional que se basa en la creencia por parte de la sociedad civil de que las instituciones operan en base a leyes que son definidas democráticamente y que dichas instituciones son aptas para gestar tales iniciativas. Así según la visión de Easton se requeriría de dosis de apoyo difuso y específico. El primero dice relación con la legitimidad antes mencionada y el segundo con la legitimidad que debe generar la propia política o el gobierno en ese accionar específico.

<sup>6</sup> En el caso de Bélgica existe el etiquetado verde que sirve para identificar los mejores estándares de desempeño en responsabilidad social. Esta rotulación identifica a esas empresas como éticas para que el consumidor lo tenga como un criterio de elección. En el caso de Italia se han establecido licitaciones públicas donde tienen un puntaje adicional las empresas verdes.

ganar en eficiencia, se transforma en un canal importante en la incorporación y creación de nuevas tecnologías, canales de distribución y mejoras en las formas de comunicación.

*El Bid<sup>7</sup> señala que “las practicas voluntarias de las empresas, pueden suplir la carencias de regulaciones y ordenanzas existentes, los retrasos de algunos países en la adopción de normas establecidas a nivel internacional, la falta de incentivos y las presiones del resto de grupos de interés”.* Lo que infiere esta investigación es que al preocuparse de otros temas, como el medio ambiente, los consumidores o las demandas de otros grupos de interés aportan en el desarrollo socioeconómico de sus sociedades más allá de la significativa provisión de fuentes de trabajo y pagos de impuestos (Bid, 2005). Lindblom advierte que las políticas privadas inciden en todo el funcionamiento de la articulación económica-productiva y también en lo social. Condicionan el precio de los productos energéticos, el nivel del empleo, el grado de crecimiento económico, etc. Referente al rol que le compete a la empresa privada. “Nadie puede decir que estas decisiones no pueden ser denominadas políticas públicas” (Lindblom; 1991) Surgen dirigentes de la elite empresarial como otro tipo de cargos públicos, hombres importantes que se desenvuelven dentro de la escena de lo público para que sus demandas sean escuchadas.

La empresa privada, nos dice Lindblom, influye en gran parte de las decisiones de gobierno. A través de los recursos con los que cuentan tienen presencia en todas las etapas del proceso de las políticas. Consiguen adaptarse teniendo presencia a través de distintos actores: Partidos Políticos, Grupos de Interés y en las actividades electorales. Con lo cual aparecen con una presencia importante en la elaboración de políticas. Se generan mecanismos tanto formales como informales para que su postura sea escuchada y tomada en consideración en la elaboración de políticas públicas.

**5. Organismos Internacionales:** Oscar Oszlac (2004) en su trabajo titulado Políticas Públicas y Regímenes Políticos, parte de la premisa que debido a la incorporación de nuevos organismos cuyos intereses van más allá de la cosmovisión de un Estado se han modificado los límites de su accionar. Por tanto, el Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica, por el contrario, debe ser visualizado en estas nuevas condiciones como un sistema en permanente flujo con la red internacional, que internamente está diferenciado de sus pares, pero que sobre él repercuten diferencialmente demandas y contradicciones del sistema internacional.

Actualmente el nuevo entramado de relaciones entre países que ha instalado la Globalización, ha significado que el Estado reformule su concepto de Soberanía<sup>8</sup>. En la esfera de las políticas públicas, este cambio de paradigma ha significado la aparición de nuevos actores conformados por organismos internacionales<sup>9</sup> que están en capacidad de incidir en la discusión, ejecución y evaluación en este

---

<sup>7</sup> Kliksberg afirma que la responsabilidad social empresarial es clave para las instituciones multilaterales porque promueve las bases para que el desarrollo sea impulsado también impulsado por la empresa privada. La responsabilidad social empresarial (RSE) es clave para los países en desarrollo, para fortalecer las confianzas entre la sociedad civil, la empresa privada y las instituciones. Así lo señala estudio del BID titulado "El papel de las multilaterales en el fomento de la responsabilidad social empresarial"

<sup>8</sup> Al respecto autores como Raúl Atria, León Duguit y Jacques Lagroye plantean una discusión sobre una nueva Sociología del Estado. Esta reconsideración pasaría por reconceptualizar el Estado como una obligación de la Ciencia Social y Específicamente de Ciencia Política a propósito de la Globalización y sus efectos en los márgenes de la soberanía en los Estado –nación.

<sup>9</sup> Para Martínez en su estudio sobre Micro crédito y pobreza en América latina saca como conclusiones que la evaluación de políticas públicas en los países en desarrollo ha recibido fuerte apoyo por parte de los organismos internacionales que proporcionan préstamos y donaciones, los cuales han hecho esfuerzos por difundir la cultura de la evaluación y desarrollar capacidades. Organizaciones internacionales como el Banco Mundial, United Nations Development Program (UNDP), Banco Interamericano para el desarrollo (BID), los bancos de desarrollo de África y Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), UNESCO, y organismos de ayuda bilateral como U. S. Agency for International Development (USAID), Canadian International Development Agency (CIDA), y la UNESCO, por mencionar algunos, tienen unidades de evaluación y monitoreo de programas y proyectos. En estas unidades se genera gran cantidad de información, manuales, artículos y trabajos de investigación sobre las actividades de

proceso en los países que se encuentran en vías de desarrollo. Estos actores instalan temas en la agenda de discusión internacional en el debate de los países que son susceptibles de ser asumidos por el gobierno para su discusión y posterior tramitación como políticas o programas gubernamentales. Estos Organismos utilizan como principales mecanismos para influir la capacidad técnica- científica y los recursos financieros para solventar programas.

Giandomenico Majone el 2004 presentó los resultados de su estudio<sup>10</sup> de caso sobre la ingerencia de la Unión Europea sobre la formulación de políticas en los países miembros de esta comunidad. Nos señala que actualmente es difícil hablar de políticas e instituciones de un país en particular, sin hablar de lo que está sucediendo en el contexto supranacional (Majone, 2004). En su estudio afirma que gran parte de las reformas llevadas a cabo por la UE no habrían tenido éxito de no haber sido por los factores externos o elementos del sistema internacional que sirvieron como catalizadores de esas reformas. Estos elementos exógenos provenientes del sistema internacional apuntan a una dimensión económica, señala Majone. Que los gobiernos estén sumergidos en una serie de acuerdos multilaterales, áreas de libre comercio, tratados de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes, limita o circunscribe su accionar. Martínez en tanto, colocando otra mirada considerando América latina. Señala que los organismos internacionales<sup>11</sup> han ayudado a colocar a la evaluación de Políticas como un tema central en la agenda de los países en vías de desarrollo a fin de que optimicen su gestión, además de prever que los recursos que sean traspasados a esos países sean utilizados eficientemente. Martínez cita una reunión efectuada en Tokio el 2001 donde 22 países votantes, agencias multilaterales de desarrollo y seis países de la OCDE, concluyeron que la evaluación es un mecanismo no es solo un instrumento que sirve para rendir cuentas por parte de esos países, sino que además, inicia y genera las condiciones para nuevos procesos de aprendizaje para sus administraciones públicas. (Martínez, 2004:9)

En una realidad sociopolítica más cercana en la década de los noventa en países como Chile, El Salvador, Panamá, Costa Rica y Uruguay, se comenzó a discutir acerca de la pertinencia de una reforma educativa a fin de que se transformara en el mecanismo revitalizador para el capital humano, para así, enfrentar las nuevas implicancias que conllevaba el proceso globalizador. Las principales propuestas de esos gobiernos versaban sobre la incorporación de informática, inglés, políticas de descentralización y el aumento del tiempo lectivo. ¿Quiénes hicieron que esos debates y propuestas aparezcan en un tiempo más o menos coincidente en la región? Eso se responde, por una parte, por las actuaciones de los organismos internacionales y sus recomendaciones tendientes a reformular las políticas educativas de esos países, y por otra, por la aceptación de esos gobiernos en incorporar esas propuestas en la formulación de las políticas públicas en materia de educación<sup>12</sup>

**6. Think Tanks:** Martin Thunert<sup>13</sup> argumenta que la forma de hacer política cada vez requiere de la incorporación de nuevos constructos teóricos que den respuesta a la complejidad de los nuevos problemas sociales. En ese contexto los centros de investigación optimizan el proceso de políticas desde una perspectiva transdisciplinaria. Engelman y Zapata se refieren al surgimiento de estas instituciones como contribuidoras al proceso de mejoramiento de hacer políticas otorgando alternativas con mayor

---

monitoreo y evaluación, que son de fácil acceso para países en desarrollo, investigadores e interesados. Además exigen la evaluación de los programas que financian.

<sup>10</sup> Ver en el Estudio "Avatares de la reforma regulatoria en la Unión Europea". La experiencia reciente de la Unión Europea es un buen ejemplo de cómo la mejora regulatoria contribuye a fortalecer zonas de libre comercio.

<sup>11</sup> Un Ejemplo de Programas de Monitoreo y Evaluación, cita Martínez, es el caso de la agencia holandesa IOB, que implementó programas de evaluación en siete países: Bangladesh, Bolivia, Egipto, India, Mali, Tanzania y los territorios palestinos. Las evaluaciones fueron llevadas a cabo por expertos independientes de Holanda y locales, haciendo esfuerzos para involucrar a las autoridades locales y otros grupos afectados con el fin de mejorar la calidad de las evaluaciones mediante la incorporación de la visión de estos sectores, los cuales tienen un conocimiento más detallado de la sociedad local. Para ello se hicieron reuniones y seminarios con los afectados por los proyectos, con instituciones asociadas y con expertos locales independientes. Al involucrar a los grupos locales se consiguió un mejor feedback de los resultados de la evaluación

<sup>12</sup> Para profundizar en el tema se recomienda ver el estudio Proyección de Organismos Internacionales y Formulación de Políticas Educativas: Costa Rica y el Salvador 1995. Realizado por: Marlen Quesada Ugalde Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica.

<sup>13</sup> Politólogo Alemán que se ha dedicado al estudio de los centros de pensamiento en Alemania y su gravitación en las políticas públicas de ese Estado.

profundidad en su contenido. Edward H. Crane<sup>14</sup> por su parte se remite a una explicación un tanto distinta al señalar que los Think Tank surgen como alternativas para reducir la coacción de los Gobiernos. En tal sentido hace una analogía entre Sociedad Civil y Política. Referente a la primera, las personas toman por sí mismas las decisiones por que el orden lógico lo establece así; en tanto en las políticas, son otros quienes las toman y por ello surgen la coacción.

Yeshekel Dror hace un análisis de las condiciones que se conformaron para su aparición y la condensa en las circunstancias a las que se enfrenta el Gobierno y que muestra una alta intolerancia ante los fracasos, a ello se le suma lo vertiginoso de los cambios en el entramado político social, lo cual hace que la incertidumbre y la complejidad sean el hábitat en el cual se deba decidir sobre las Políticas Públicas.

Donald Abelson (2004) afirma que a partir de la instauración en EEUU de tres instituciones de investigación política: “El Carnegie Endowment for international Peace” (1910), “Hoover institute on War Revolution and Peace” (1919), “Council on Foreign Relations” (1921) se dio origen a una tradición de investigación en el área de Políticas Públicas. Thurnert señala que dentro de los think tanks más antiguos están la “Fabian Society” (1884) y el “Royal Institute for International Affairs” (1920). Pero no es hasta la aparición de los Think tank surgidos durante la Segunda Guerra Mundial que se comienza el estudio de las políticas públicas de manera más o menos institucionalizada. En Europa y EEUU<sup>15</sup> la gravitación e incidencia de estos centros en: formular recomendaciones y colocar temas para la discusión en materias de políticas públicas ya lleva bastantes décadas.

En el caso latinoamericano es bastante mas reciente su aparición, no obstante, su grado de influencia no debe ser pasado por alto. Estos centros pensantes a través de estudios de opinión y de campo arrojan cada ciertos lapsos, resultados referentes a temas como: delincuencia, pobreza, desempleo, institucionalidad, que pasan a formar opinión pública e insumo para el debate y conformar temas a evaluar por parte del gobierno con aprontes de transformarse, según su trascendencia, en temas a considerar para su incorporación en la Agenda de Gobierno.

Phillip N. Truluck<sup>16</sup> clasifica a los think tanks en cinco categorías dependiendo de los tipos de investigaciones que realice y de sus orientaciones ideológicas. La primera categoría las asocia a los institutos que realizan trabajos para el gobierno y que tratan de darle una orientación eminentemente técnica al tema encargado. Luego están los institutos que se dedican a investigar y publicar en relación a un solo tema. El aborto, la pobreza, la delincuencia son temáticas que generalmente desarrollan. Su especialización les impide hablar sobre otros temas. El otro tipo tiene que ver con institutos que están asociados a universidades y son constituidos por profesores dedicados a la investigación sobre políticas y que se han agrupado a fin de lograr mayor presencia y unidad. Existen otras, en palabras de Truluck, que se dedican a estudios prolongados y de un corte netamente académico. Entre ellas ubica a la “Brooking Institution” o la “American enterprise Institute”. Finalmente los institutos que responden a una visión ideológica muy clara, esto es, de izquierda o derecha. Su propósito es generar investigación de tipo científica que argumente soluciones técnicas inspiradas en las bases filosóficas que defienden.

Dentro de las principales barreras a las que se enfrentan los think tanks son la resistencia y desconfianza que los cubre por su vinculación a agrupaciones políticas. Truluck señala que puede constituirse en una amenaza a la objetividad y credibilidad de los resultados de sus investigaciones. No obstante, afirma, es un problema en países que están en vías de desarrollo. La solución a ese problema radica en la financiación. Al explicar como se solventa, señala que no más del diez por ciento de sus ingresos proviene del empresariado, el resto es vía contribuyentes que deciden aportar a la fundación y el resto autogestión por la venta de estudios.

---

<sup>14</sup> Presidente del Cato Institute. Fundado en 1977. La finalidad de ese centro es hacer estudios en materias sobre gobierno limitado, libertad individual, mercados libres y paz.

<sup>15</sup> James G. McGann del Instituto de Investigación de Política Exterior señala que, aproximadamente 1.500 centros de investigación y análisis de política pública participan en una gama de actividades relacionadas con las políticas, y representan un conjunto diverso de instituciones con una variedad de formas de organización en Estados Unidos.

<sup>16</sup> Vicepresidente ejecutivo y gerente de la Heritage Foundation, instituto de políticas públicas fundado en 1973 cuyo propósito es investigar referente a temas relacionados con principios conservadores.



P. Truluck defiende la existencia de think Tank vinculados a un punto de vista ideológico, la clave está, sostiene, en ser rigurosos. Dror escribe al respecto en una posición distinta que los think tanks deben estar en absoluta desvinculación con los partidos políticos o movimiento ideológico de cualquier índole a fin de asegurar su rigurosidad. Thurnert dice que la credibilidad de una fábrica de ideas puede verse perforada si sus resultados tienen como objetivo producir ideología o están en demasiada cercanía con algún partido político. Al ilustrar con el caso de Alemania señala que la dependencia, de estas fabricas de ideas como les llama, hacia el Estado han llevado a resaltar el argumento de su naturaleza científica lo cual ha jugado en contra de la comprensión general.

Engelman y Zapata (2004) señalan que son actores heterogéneos que intervienen en la nueva forma de organización de problemas basados en el "saber hacer". Advierten también que su creciente número e injerencia ha ido sustituyendo los espacios públicos tradicionales de participación (Comités, asociaciones sindicales, etc.). Thurnert agrega que su influencia va más allá que el de la mera asesoría. Buscan influir en los medios de elaboración de la agenda política y además en las redes temáticas sobre un asunto que concita la atención de los decisores. Finalmente Truluck mide la forma de influir de los think tank en tres categorías: en el impacto de sus estudios: Primero al promulgarse una ley o política identifican la o las secciones que han sido incluidas de sus recomendaciones. La segunda la cobertura periodística que concitó el tema que estudiaron y sus propias recomendaciones, La tercera y ultima es la prueba de mercado. En la medida que hayan interesados en comprar nuestros estudios y los interesados en financiar la iniciativa.

**7. La Administración Pública:** Hacer realidad decisiones gubernamentales o implementar políticas públicas es la actividad central del aparato burocrático. Si tomamos como válida la definición sobre políticas públicas que nos entrega Mayntz en 1979 en la que expresa que es una articulación diferenciada de objetivos y especificaciones de regulaciones normativas; bajo ese prisma, quedarían cubiertas las variaciones que se producen en la practica, en los programas que son implementados por las burocracia para su ejecución.(Oszlac, 2004:31). La visión anterior introduce una dimensión externa al actuar de la burocracia estatal, puesto que el proceso de materialización de una política pública interviene en los intereses de los actores de distinto tipo dentro de la sociedad civil. Con esa premisa la naturaleza y alcance de los niveles de efectividad en la implementación se ven notoriamente afectados en países en desarrollo. Así, no solo necesita utilizarse la sucesión de transacciones burocráticas que deberían en teoría, poder materializar una política, sino también la dinámica de poder y social que acompaña ese proceso, y los efectos que de él se desprenden en términos de feedback para el resto de los actores de la Sociedad Civil (Oszlac, 2004)

La tesis central de Oszlac apunta a que el ámbito institucional que ocupa el Estado a través de la Burocracia es privilegiada como arena de poder o conflicto político, ahí intentan prevalecer intereses contrapuestos y se resuelven cuestiones altamente problematizadas. Por tanto, nos dice Oszlac; la naturaleza de la Burocracia<sup>17</sup> y su accionar es afectada en todos los sentidos por las vicisitudes producidas por la lucha intra y extraburocrática, que a su vez son reflejos de otros enfrentamientos sociales.

El Estadounidense Guy Peters coincide con las sugerencias de Oszlac en el sentido que la burocracia debe considerarse como otro actor político que está en permanente relación con los partidos políticos y el Gobierno. Lyn y Wildwasky proponen que la forma más apropiada para hacer efectivo los estudios de viabilidad política con las Burocracia es a través de mecanismos de evaluación en relación con que políticas pueden ser implementadas por las Administraciones Públicas. En su trabajo coloca como evidencia empírica la iniciativa que fracaso durante el mandato de Nixon que consistía en entregar viviendas al segmento más pobre, los que eran tipificados como individuos socialmente vulnerables. No obstante el programa fracasó por los sobornos que realizaban los

---

<sup>17</sup> Una de las consecuencias de este proceso conflictivo, que se puede apreciar en el caso chileno, es la introducción en el aparato estatal de un inevitable "arrastre" de personal y organismos cuyos intereses u orientaciones pueden resultar poco congruentes con el programa de acción del régimen de turno. La supervivencia de los mismos pasa a depender especialmente de consideraciones de cálculo político y criterios de legitimación acorde a *los polos de poder respectivo*, más que de criterios de desempeño o logro, lo que trae aparejado un bajo grado de articulación funcional entre estas unidades y aquellas que sirven como eje de la acción estatal.

vendedores a los evaluadores gubernamentales con el fin de obtener un beneficio adicional. El otro factor que detono el fracaso, fue una razón técnica. Ello se tradujo a que los beneficiarios no fueron lo suficientemente informados respecto de los costos de mantención, lo cual significó que los dineros que debían ser pagados en hipotecas tuvieron que ser traspasados a gastos de mantención por parte de los beneficiarios. En concreto la razón primordial del fracaso argumentan Lynn y Wildawsky, fue la utilización de fondos públicos con racionalidades propias del sector privado.

Van Meters y Van Horn(1993) afirman que no todo el fracaso de las políticas públicas y programas gubernamentales debe atribuirse al contenido de las políticas públicas o al proceso de implementación en abstracto, sino, se debe revisar que tan eficiente es el aparato burocrático. Para concretar o implantar las decisiones gubernamentales sobre Políticas Públicas. Para Lindblom el hecho de administrar e implementar (actividades propias de la administración pública) son fenómenos que inciden de manera totalmente distinta y diferenciada en las políticas y van en grado de importancia separados considerablemente. Además Lindblom se pregunta ¿Como interfieren los intereses distintos del funcionario a la hora de implementar una Política Pública? Por ejemplo: Los deseos del funcionario “x” de evitar un trabajo penoso, o verse involucrado en la implementación de una política impopular o imponerla a la fuerza. Una cultura organizacional, en este caso; del aparato administrativo estatal, que sea resistente al cambio o directamente ineficaz, puede hacer que la política se modifique negativamente. Los casos de los presidentes Roosevelt, Truman y Kennedy, son perfectamente ilustrativos (Neudstad; 1991). Dichos presidentes dejaron escritos una serie de quejas donde señalaban una serie de órdenes que fueron ignoradas o débilmente cumplidas.

“En gran medida las políticas son el resultado de los que los funcionarios eligen y no lo que se declaran en las decisiones visibles de políticas”(Lindblom, 1991:305)

**8. Medios de Comunicación:** José Luis Dader utiliza una metáfora que nos ayudara a entender el papel de los medios de comunicación dentro del proceso de estructuración de Políticas Públicas. Este autor hace referencia a que los medios de comunicación actúan como un haz luminoso de un cañón en una sala oscura de espectáculos. La opinión pública constituiría el haz de luz que a su arbitrio se moviliza a través de la sala. Durante un pequeño lapso el cañón ilumina, sacando de las penumbras, algunos sitios de esa sala, en este caso grupos de personas o realidades.(Dader; 2005). Niklas Luhmann afirma que los medios de comunicación son los principales constructores de espacios públicos de discusión y que además tienen una repercusión política. Aguilar (1992) sugiere que los medios de comunicación debido a su carácter de medios de comunicación de masas, son quienes fijan y colocan sobre el tapete temas de discusión que se transforman en foco de atención de la opinión pública a través de un proceso que ellos realizan. Ese proceso se define como “*Agenda Setting*”. Este efecto significa que mediante la influencia que tienen los *mass media* en la opinión pública ayudan a determinar el interés del público en ciertos temas. Por tanto Maxwell McCombs y D. Shaw(2005) aseguran que existe una directa correlación entre la Agenda Setting de los medios de comunicación y la Agenda Pública, siendo la primera la que entrega los insumos para trabajar, por parte del Gobierno, alternativas de políticas para dar soluciones tentativas a ciertos temas<sup>18</sup>.

Gurevitch y Blumler(2005) en el mismo sentido que los autores antes citados sugieren que la función primordial de la comunicación política es formar agenda pública. Bajo ese argumento el grado de incidencia de los medios de comunicación como articuladores y agregadores de temas para la agenda pública es considerable. De esa forma los medios de comunicación actúan como un procesador de demandas sociales para que sean instaladas en el debate público, con lo cual ganan legitimidad por parte de los grupos de interés involucrados y por el resto de la sociedad que juega el papel de espectadores.

Issa Luna (2001) en su trabajo sobre medios de comunicación y democracia establece una relación simbiótica, toda vez que la información es el pilar fundamental en un régimen democrático. Bajo ese

---

<sup>18</sup> Al respecto Manuel Castells desarrolla un estudio sobre los medios de comunicación en EEUU. En este estudio afirma que a partir de la década de los ochenta las principales cadenas de televisión encuadraban y moldeaban la opinión pública.

prisma señala que todo proceso democrático es por definición un proceso comunicativo. Analiza la importancia de los mass media a través de la clasificación en términos de institucionalidad básica colocada por Robert Dahl para que funcione un sistema democrático: Libertad de Expresión y Variedad de fuentes de información.(Luna, 2001:3). Así el espacio que se crea de interés público a través de la información que entrega se transforma en una arena clave para que los ciudadanos discutan y vayan adoptando posturas para luego deliberar.

## ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro de todo el Ciclo que transitan las Políticas Públicas hay ciertos elementos y recursos que aparecen en distintos momentos analíticos. Tanto en su diseño, como en su implantación y evaluación (como fases de un proceso más específico) surgen esos componentes que son utilizados por los actores antes analizados, y que en conjunto, van moldeando y definiendo la política pública. Se transforman así en construcciones cognitivas y abstractas que a diferencia del rasgo de materialidad que les otorga los actores a las políticas, son imprescindibles como marco de referencia conceptual, para realizar proyecciones con respecto al fenómeno de las políticas públicas.

**1. Los Problemas Públicos:** Wildawsky plantea que los problemas públicos son constructos mentales que se caracterizan por su amplio espectro de diversidad de connotaciones, y por tanto difícil de delimitar o definir. Así los problemas públicos son parte de un mundo etéreo de representaciones que debe ser resuelto por el gobierno. Por su parte Ellder y Cobb consideran que los problemas públicos son construcciones abstractas de tipo social que representan una manifestación compleja de la realidad. Cervantes coloca de relieve que el principal motor de la acción gubernamental es la resolución de problemas públicos que afectan a la sociedad en diferentes áreas dentro de un sistema social que contiene un universo de problemas, muchos de los cuales resulta imposible abordar mediante acciones gubernamentales (Aguilar; 1993)

Aguilar nos señala que no solo basta que un problema sea público para que deba ser asumido por el gobierno. Por tanto no todas las necesidades de la Sociedad involucran la intervención del Gobierno. La pregunta que surge es ¿Cómo saber que problemas públicos deben ser asumidos por el aparato gubernamentales? La pregunta se responde en dos maneras. La primera en una dimensión macro esta dada por las funciones que asume o no el Estado en su momento en base a la Forma que este adopta. La segunda nos es aportada por Aguilar y Núñez. El primero nos dice que es necesario clasificar los problemas para poder establecer cuales son los problemas que deben ser subsanados. Distingue entre: Problemas Públicos y Privados; Problemas Públicos que logran llamar la atención del Gobierno y aquellas que no logran llamar la atención del Gobierno; y Problemas que fácilmente llaman la atención del Gobierno y aquellas que llaman la atención del Gobierno con más dificultad.

Según Aguilar estas categorías están en directa relación con tres factores, que a su juicio, son esenciales en la definición de un problema público. Se debe tener presente que habitualmente existe una diferencia entre la definición del problema construida por el gobierno y la definición del problema construido por los afectados o interesados. Esta brecha puede acortarse en la medida que se aumente el intercambio de información entre el Gobierno y los afectados, generando los canales que favorezcan las negociaciones entre el Gobierno y la Sociedad entorno a la definición del problema. En segundo lugar se debe destacar que los problemas públicos se plantean y se estructuran para ser solucionados, o sea, la solución forma parte de la definición del problema, por consiguiente definir el problema significa "crear el problema" de forma tal que tenga solución, que sea gubernamental y socialmente abordable con los recursos que se disponen. En tercer lugar, resulta fundamental contar con una clara identificación de los elementos que constituyen el problema publico para posteriormente determinar los factores que originan el problema y sobre los cuales habría que intervenir.

Juan Carlos Nuñez, propone, diferenciar los problemas públicos de los privados y en segundo lugar, distinguir entre aquellas circunstancias que un sector de la comunidad considera un problema y aquellas que otro sector considera un beneficio. Para Nuñez, en términos generales los problemas públicos son lo que la mayoría de ciudadanía percibe como un problema, sin embargo, concluye "no todos los problemas son públicos, no todos los problemas públicos son demandas sociales y no

todas las demandas sociales son tratadas por el gobierno". (Núñez, 2004:6).

**2. La información:** Eugenio Lahera sugiere que las Políticas Públicas puedan ser efectivas, en términos de procurar un buen Gobierno, cuando son atravesadas transversalmente por variados flujos de información: hacia los beneficiarios de las políticas, hacia quienes las discuten y a quienes deciden.

La información como recurso fue resaltada por la Ciencia Política Clásica en EEUU a través de los trabajos de Sydney Verba y David Easton en la Teoría de Sistemas. En este enfoque la información ocupa un lugar clave dentro del esquema analítico para poder realizar proyecciones para visualizar la efectividad de un sistema político. El autor mexicano Edgar Cervantes aprecia que la información se constituye en un insumo básico y esencial para la discusión y toma de decisiones por parte el gobierno. Este insumo es captado a partir de una gran diversidad de fuentes y mediante el uso de una serie de procedimientos de carácter técnico (Cervantes; 2004). En la visión de Cervantes, llama la atención que la información sea destacada especialmente en el origen del proceso de las políticas públicas, a diferencia de la postura racionalista de Eugene Bardach, que plantea que la información es el conocimiento que afecta a las creencias existentes sobre características significativas del problema. Agregando además que la información, es de gran importancia, dado que por un lado, permite evaluar la naturaleza y extensión del problema que se está tratando de definir y por otro lado, la información está claramente relacionada con la evaluación de las características particulares de la situación concreta que afecta a la política. Por lo tanto para Bardach la información es un elemento que se destaca fundamentalmente en el comienzo y en el final del proceso de la política pública. (Bardach,1998).Carol Hirschon(1999), aportando una visión distinta destaca la importancia de la información como un elemento de las políticas públicas que permite conocer las situaciones que encierra un problema público, que permite ajustar las acciones que se están implementando y en tercer lugar permite conocer las consecuencias de la aplicación de la política pública. Por lo tanto la información es un elemento que está presente durante todo el proceso de las políticas públicas.

La discusión respecto al lugar jerárquico que le corresponde a la información entre los demás elementos de las políticas públicas no está ajena al campo de estudio de las Políticas Públicas. Para los racionalistas, la información tiene una relevancia mayor en relación a los demás elementos, dado que el decisor de políticas, toma una determinación solo en el momento en que dispone de toda la información necesaria, independiente de cualquier otra consideración, a diferencia de la postura incrementalista de Lindblom para el cual, resulta imposible que el decisor de la política, pueda contar con la totalidad de la información necesaria. (Lindblom,1999). De igual forma Edwin Klijn, con una visión más cercana al enfoque de redes de las políticas, considera que la información siempre va a ser escasa por lo que el proceso de las políticas es impredecible (Klijn;1998). De acuerdo con la postura de los últimos dos autores, está claro que la información es un elemento importante dentro del proceso de las políticas públicas y que no debe ser pasado por alto al momento de analizar cualquier política pública, ya sea desde una mirada académica o Política.

**3. La ideología:** Para el connotado politólogo italiano Giovanni Sartori la ideología es el sustrato de todas las ideas que se contienen en una decisión gubernamental, por tanto serían constructos ideales y creencias políticas que sirven como marco de referencia para la acción del gobierno (Sartori, 1992). El otro italiano, Norberto Bobbio, sugiere que la ideología es un conglomerado de constructos ideales y valores que se refieren a como ordenar lo Público. Su función esencial es ser guía de los comportamientos políticos del Gobierno (Bobbio; 1989). Con lo aportado por los politólogos italianos se está en condiciones de realizar una primera aproximación sobre el papel de las ideologías en la construcción de políticas públicas. A partir de las ideologías se desprenden un par de principios y valores que son rectores de un sector políticamente organizado (partido político) que los ha adoptado. Cada grupo político al momento de instalarse en el poder político del aparato gubernamental y han logrado moldear las funciones del Estado según su cosmovisión proveen de los lineamientos ideológicos o principios que serán llevados a al praxis a través de planes, programas, acciones los que según palabras de Wagner(1999) actúan como cinturones protectores de los principios generales, y por otro lado, llevan a al practica las directrices genéricas que sustentan la Política Pública(Wagner; 1999).

Para Andrés Wallsier(2002) la ideología es un elemento que moldea desde el punto de vista cognitivo el diseño, la toma de decisiones, y la ejecución de las políticas públicas. Majone también se preocupó por estudiar la incidencia de la ideología como variable interpuesta en la construcción de políticas. Este autor observa que dentro de las esferas de acción gubernamental existen diversos tipos de programas y políticas para mantener el status quo de la visión ideológica imperante. Encontró que existían programas de carácter continuos, pero sin perjuicio de ese atributos van experimentando, cambios constantes, sin perder la estabilidad. La relación armónica entre esas tres cualidades: continuidad, cambio, estabilidad, está puesta por la existencia de una serie de principios y acuerdos que tienen como propósito mantener la continuidad política del orden imperante (Majone,1999)

**4. El Poder Autoridad:** Otro elemento patente en el fenómeno de las Políticas Públicas es la autoridad. Su presencia se visualiza en los momentos analíticos del ciclo de políticas, donde La Administración Pública y el Gobierno comienzan a ejecutar una Política Pública. En un primer momento, en la ejecución o puesta en marcha de la política, esta debe ser convertida en unas prácticas administrativas que busquen subsanar un problema específico a través de un bien o servicio entregado por una repartición específica del Estado. En tal sentido Colebatch nos dice que las políticas necesariamente implican la existencia de relaciones poder autoridad, en la cual el gobierno hace una declaración de autoridad sobre la realidad (Colebatch, 2004) Lo que no especificó Colebatch en su trabajo fue sobre que realidad. Según lo expuesto antes, serían dos dimensiones: La primera al momento de la ejecución, ahí, debe hacer gala de su autoridad en el sentido más Weberiano sobre la Administración Pública y sus funcionarios para que acaten el mandato gubernamental. Barry Bozeman considera que el Gobierno y específicamente el Presidente de la República, dispone de una variedad de mecanismos mediante los cuales ejerce su autoridad sobre las reparticiones públicas responsables de la implementación de una determinada política. Por un lado el Gobierno ejerce su autoridad modificando el presupuesto, para alterar el comportamiento, tanto a nivel de funcionarios como del servicio en general. Por otro lado, el Gobierno tiene el poder para nombrar a las personas que asumen los cargos directivos de las distintas reparticiones públicas, ubicando en estos puestos a personas de su entera confianza, que sean capaces de garantizar que el funcionamiento del servicio irá en la misma dirección de las políticas que están implementando (Bozeman;1998)

La segunda dimensión está dada por la sociopolítica, en términos de los efectos que produce la Política Pública una vez ejecutada. Si la política no es aceptada por parte de los actores en juegos, o por un sector importante de la Sociedad, esto es, que no logra una legitimación desde el punto de vista de su ejercicio, a pesar que fue legítimamente decidida por la autoridad democráticamente elegida y por tanto se produce un balance negativo, que genera descontento forzando al Gobierno a utilizar el poder legítimo para que los sectores obedezcan a través de la coerción. Charles Lindblom afirma que el Poder-Autoridad es uno de los elementos centrales dentro del juego de poder, es el elemento que el Gobierno utiliza para fundamentar su intervención. Como atributos de esta autoridad, señala Lindblom, está la capacidad de persuasión, la amenaza, u ofertas de beneficios a sectores de la sociedad. La relación mando-obediencia, esta legitimada por el principio de la dominación, así nos dice Max Weber. A su juicio, la autoridad posee dos características esenciales: En primer lugar la autoridad se ejerce a partir de un sustento legítimo, minimizando la necesidad de mantener los medios de coerción en alerta constante. En segundo lugar, cuando el sistema de autoridad se desmorona, o un individuo dado pierde su autoridad se recurre al ejercicio del poder como coerción para asegurar su conformidad (Weber, 1996)

#### **LOS RECURSOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

En todas las fases analíticas de las Políticas Públicas se puede observar una movilización, traspaso, e intercambios de recursos para que una Política Pública sea transformada en realidad. Estos recursos o instrumentos son utilizados por todos los actores que están detrás de una política determinada. Cervantes nos dice que en el *Diseño, Implantación y Evaluación* se ponen en movimiento una serie de recursos por parte de las instituciones públicas que pasan por: las finanzas, las normas, los recursos humanos y materiales hasta llegar a la persuasión. (Cervantes; 2003). Tamayo Sáez (1997) señala que los recursos en políticas públicas son medios e instrumentos que son usados e intercambiados entre los actores de las políticas públicas. Para él, los recursos pueden ser: financieros, humanos,

organizativos y tecnológicos. Subirats por su parte reconoce a actores que se mueven al interior de una trama de intereses y preferencias buscando influir, bloquear o activar las decisiones gubernamentales. Para ello utilizan una serie de recursos o mecanismos. A diferencia de Tamayo y Cervantes coloca unos recursos distintos a saber: *Cognitivos, Políticos, Económicos y Normativos*. Además esboza una clasificación que establece una diferenciación entre como son usados estos recursos por los distintos actores. Así los actores públicos tienen como prerrogativa el uso de los recursos normativos. En el caso de los actores de la Sociedad Civil, utilizan el resto de los recursos a excepción de las normas. Utilizan los recursos políticos para movilizar gente para presionar al gobierno a hacer escuchados. Los recursos cognitivos son utilizados por uno y otro sector para persuadir a través de informes o investigaciones sobre un tema en discusión en específico. En el caso de los recursos económicos son utilizados por grupos de interés para financiar campañas, y publicidad para influir en el Gobierno (Subirats, 2005).

**1. Recursos Financieros:** Es indiscutible la necesidad de los recursos financieros para que la Administración Pública pueda materializar políticas públicas. Estas se ciñen aun marco financiero que establece el propio Estado en cada año de ejercicio presupuestario. Según Lahera estos márgenes financieros deben propender a una estabilidad macroeconómica, para lo cual se requiere un gasto fiscal equilibrado. La asignación de recursos financieros es una decisión de tipo económica y política. Económica puesto que la asignación de esos recursos estará supeditada a la situación de la caja fiscal, así también como los marcos estatutarios contenidos en los procedimientos de contabilidad pública, a los lineamientos de la cartera de Hacienda y su posterior discusión en el Parlamento(Lahera; 1999)

Este autor propone cinco principios que deben ser considerados para una utilización de los recursos financieros inteligente para la asignación de recursos para financiar políticas públicas. En primer lugar, la disciplina fiscal para imponer límites del gasto publico y regular las fuentes de financiamiento fiscal. En segundo lugar, debe existir una centralización normativa y de procedimientos que abarque a todos los organismos públicos de manera que se asegure la gobernabilidad fiscal. En tercer lugar, la flexibilidad en el ritmo de la implementación presupuestaria sin que se desvirtúen las orientaciones fundamentales de la política que fue aprobada por el Congreso. En cuarto lugar, la centralización de la gestión financiera en una sola autoridad fiscal, responsable de la administración de las finanzas públicas y en quinto lugar, la transparencia en la gestión de modo que se pueda evaluar oportunamente, mediante informes anuales respecto de lo realizado. (Lahera, 1999)

**2. Recursos Organizativos y Políticos:** Dentro del juego de poder que cubre todo el ciclo de las políticas, los recursos organizativos son utilizados por diferentes actores para obtener ciertos resultados. Dentro del proceso de diseño y formulación distintos grupos de interés de la Sociedad Civil que intervienen en la discusión de una política pública se organizan a fin de movilizarse para hacerse escuchar. La lógica de participación democrática implica que los individuos por separado no tienen mucha tribuna, no obstante, en la medida que se agrupan estructurada y organizadamente tienen mayores posibilidades para moldear la política en juego. En el mismo sentido Subirats establece los recursos Políticos que pueden ser usados tanto por el sector público como el privado. Estos recursos Políticos se puede manifestar en la capacidad de influir y negociar con el resto de actores que aparecen en un espacio de política o zona crítica, estos recursos políticos se representan a través de movilizaciones en las calles, campañas, o paralizaciones a modo de protesta. De la forma que los presenta Subirats se conecta con la apreciación de Tamayo y su categoría de organizativos, toda vez que para que la Sociedad Civil se movilice políticamente tiene que existir una necesaria organización en la cual se establece por parte del grupo afectado las líneas de acción a seguir, marchas protestas, etc.

Otra mirada a los recursos organizativos está dada por la forma que adopta el aparato estatal para plasmar las políticas en hechos concretos. Lahera plantea que suele darse con cierta frecuencia que quienes proponen políticas específicas, cometen el error de no poner suficiente atención a los aspectos relacionados con la organización aumentando las posibilidades de fracaso de la política. Es por ello, que no es suficiente con que una política este fundada sobre la base de orientaciones analíticamente bien definidas, sino que además se deben considerar, tanto la estructura como los procesos que se llevan acabo al interior de las organización responsable de la materialización de la política. Para Lahera, existen casos que demuestran que la rigidez en los procedimientos de las organizaciones, tienden a ser un obstáculo dentro del proceso de las políticas públicas, dado que el modelo burocrático, obliga a proceder de forma racional ante casi cualquier circunstancia, haciendo

mas lenta la toma de decisiones. Este punto resulta ser particularmente relevante, si se toma en cuenta que la dinámica del juego de poder que se genera en torno a las políticas públicas, obliga a las organizaciones a desarrollar sus procesos a partir de modelos organizacionales que favorezcan la flexibilidad, dinámica, responsabilidad y los resultados, más que los procedimientos (Lahera;1999).

**3. Recursos Normativos:** Una de las potestades que caracterizan al gobierno y principalmente a la administración pública, es el uso de normas para hacer cumplir y ejecutar las decisiones tomadas por el Gobierno. La aplicación de una política pública supone la mayor de las veces la obediencia por parte de algún sector en beneficio de otro. Por tanto, este recurso orienta el accionar de la política una vez puesta en marcha. Charles Lindblom nos dice al respecto que las normas son los mecanismos ordenadores del juego de poder que acompaña la construcción de una política. Estas normas cumplen entonces el rol de especificar la función que ocuparan cada individuo o sector en una determinada política (Lindblom; 1991). Otra perspectiva la aporta Subirats quien señala que los recursos normativos representan el instrumento que distingue el Estado de cualquier otro actor de las políticas públicas. Así, el Estado tiene la capacidad de obligar a los demás desde su posición soberana por que dispone de los recursos normativos (Subirats;2005)

**4. Recursos Humanos:** Dentro del ciclo de políticas se pueden observar dos momentos analíticos en los cuales los recursos humanos son movilizados por parte del Estado, para concretar una decisión gubernamental, hablamos de la ejecución y evaluación. En la ejecución se observa una interacción de recursos financieros, materiales y tecnológicos que poco podrían hacer por si mismos, si no son coordinados por el recurso humano del aparato administrativo. En este sentido Lahera nos señala que aspectos como: el mejoramiento del sistema de selección de personal, la profesionalización del recurso humano, una carrera funcionaria y una política de remuneraciones, son elementos cruciales para optimizar la gestión de las políticas. Al respecto este autor nos advierte que la falta de profesionalización de los funcionarios públicos de todo nivel, sumado a los mecanismos de provisión de cargos públicos, con criterios peligrosamente partidarios, se transforman en un obstáculo de una ejecución racional y eficiente de los recursos públicos.

En la fase de evaluación también se requiere de un recurso humano altamente calificado para medir el impacto que generan las políticas públicas en los sectores específicos en los cuales intervienen. En palabras de Arnold Meltsner los espacios a los cuales modifica: educación, salud, transporte, etc. Esta labor tiene como propósito otorgar el background necesario para conocer la efectividad de la política en términos de legitimidad, esto es, si se transformó en un mecanismo que concite apoyo hacia el gobierno y en términos de una utilización adecuada de los recursos materiales, financieros y tecnológicos.

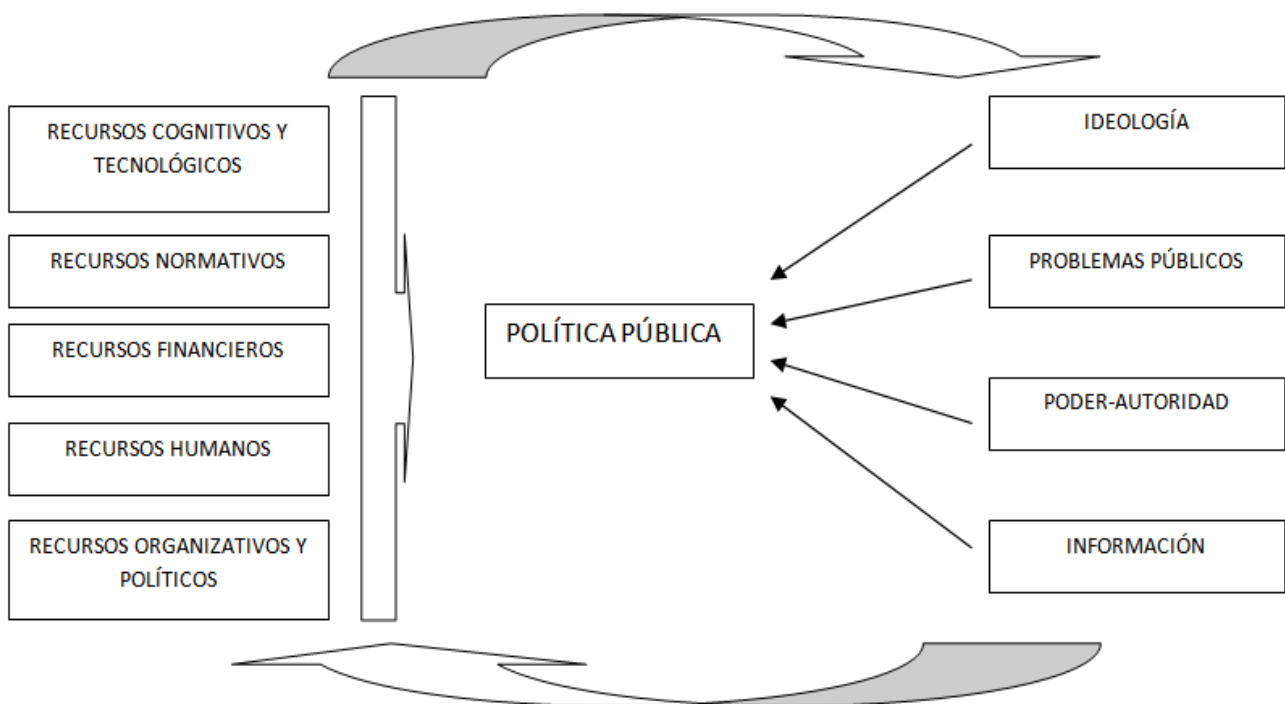
**5. Recursos Tecnológicos y Cognitivos:** Issa Luna sugiere que aquellos actores que cuenten con la mayor cantidad de recursos para negociar, influir, obstaculizar, tendrán mayores probabilidades de imponerse en los conflictos dirimidos por la vía democrática (Luna; 2001). La afirmación anterior nos sugiere que contar con recursos en una ventaja comparativa a la hora de hacer prevalecer ciertos intereses. Si bien hay una categoría de recursos que no se deben pasar en alto en la construcción, gestión y posterior evaluación de una política son los tecnológicos por parte del aparato burocrático.

Se puede decir que La Administración Pública como actor también tiene sus intereses (siguiendo los argumentos de Bozeman y Cruz) para este órgano está la necesidad de legitimarse ante la ciudadanía, a través de la provisión de bienes o servicios que sirvan, de manera efectiva, para subsanar una necesidad o demanda en específico que ha sido asumido por el gobierno. A través de esta legitimación la administración pública como actor está en condiciones de negociar puestos cargos y financiamiento para líneas específicas de intervención social que colateralmente serán utilizadas para servir a intereses particulares de algún cuadrillo político. La incorporación de las tecnologías a la gestión pública Chilena ha apuntado, según Lahera, a mejorar los procesos y para proyectar una mayor transparencia en la gestión, facilitando el acceso a las bases de datos para servicios del gobierno y la administración pública. Así, el proceso de Tecnologización de la gestión pública chilena se ha visto reflejado en la incorporación de tecnologías en procesos tales como: la utilización de la firma electrónica, gestión electrónica de documentos administrativos, manejo de archivos, utilización de cartas electrónicas de identidad, la conformación de una red administrativa común, implementación de un sistema de compras estatal electrónica, entre otros. (Lahera, 2002 ).

Un aspecto el cual poco a poco se ha ido instalando referente a la incorporación de nuevas tecnologías a la gestión pública, es su uso como mecanismo para aglutinar impresiones y opiniones de la ciudadanía referentes a temas públicos, de esta forma se cuenta con información valiosa para que las autoridades al momento de diseñar soluciones incorporen elementos recogidos de esos espacios, con ello se apuntaría a fortalecer los espacios para la participación democrática en asuntos públicos.

Respecto a la connotación de cognitivos, término que utiliza el español Subirats, sirve para hacer referencia a los productos provenientes de los Think Tanks, en su trabajo de generar trabajos con procedimientos científicos referentes a problemas de interés público. Estos recursos son utilizados como argumentos técnicos al momento de definir la solución más idónea ante un problema determinado. Pueden adoptar la forma de informes o artículos de expertos. Se escogió ubicarlos juntos con los tecnológicos por dos razones. La primera debido a lo reciente de su aparición dentro de la literatura sobre políticas públicas y segundo debido a sus orígenes, con distintas connotaciones y naturaleza, pero surgidas del avance científico.

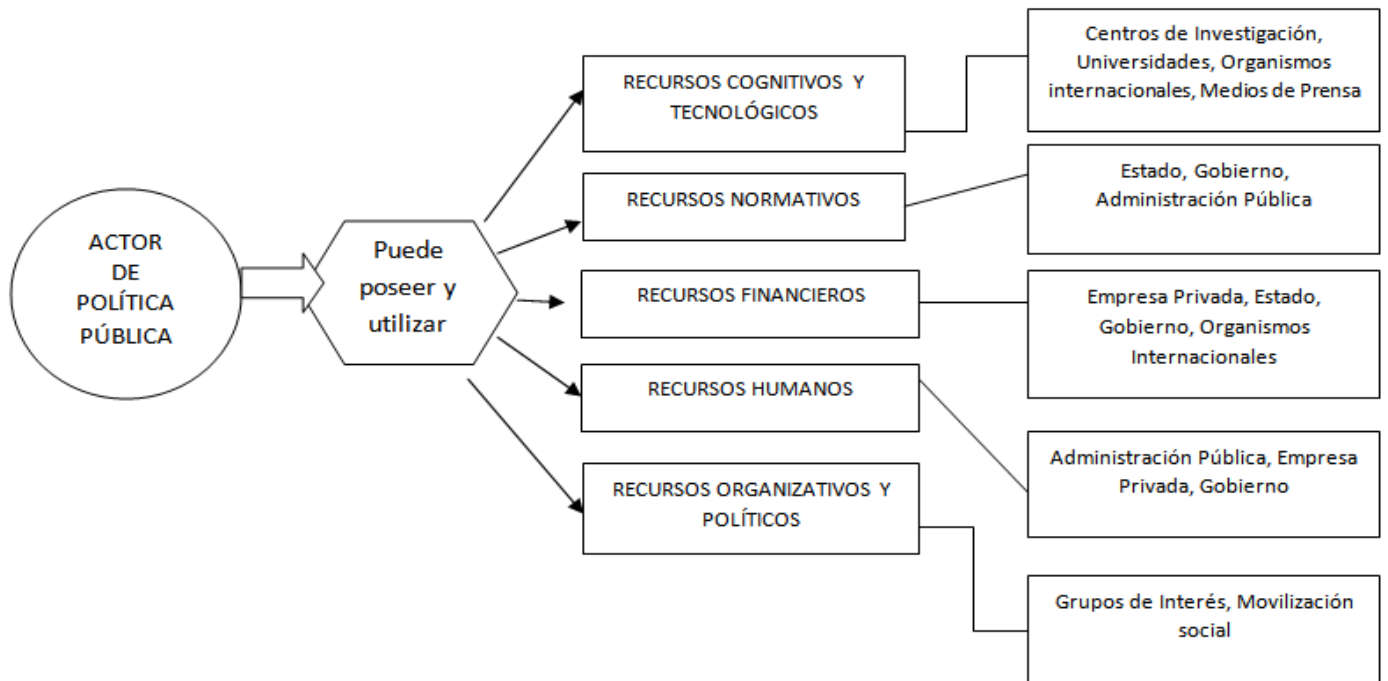
### NIVEL 1 DE ANÁLISIS: LOS ELEMENTOS Y RECURSOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



(Fuente: Elaboración Propia)

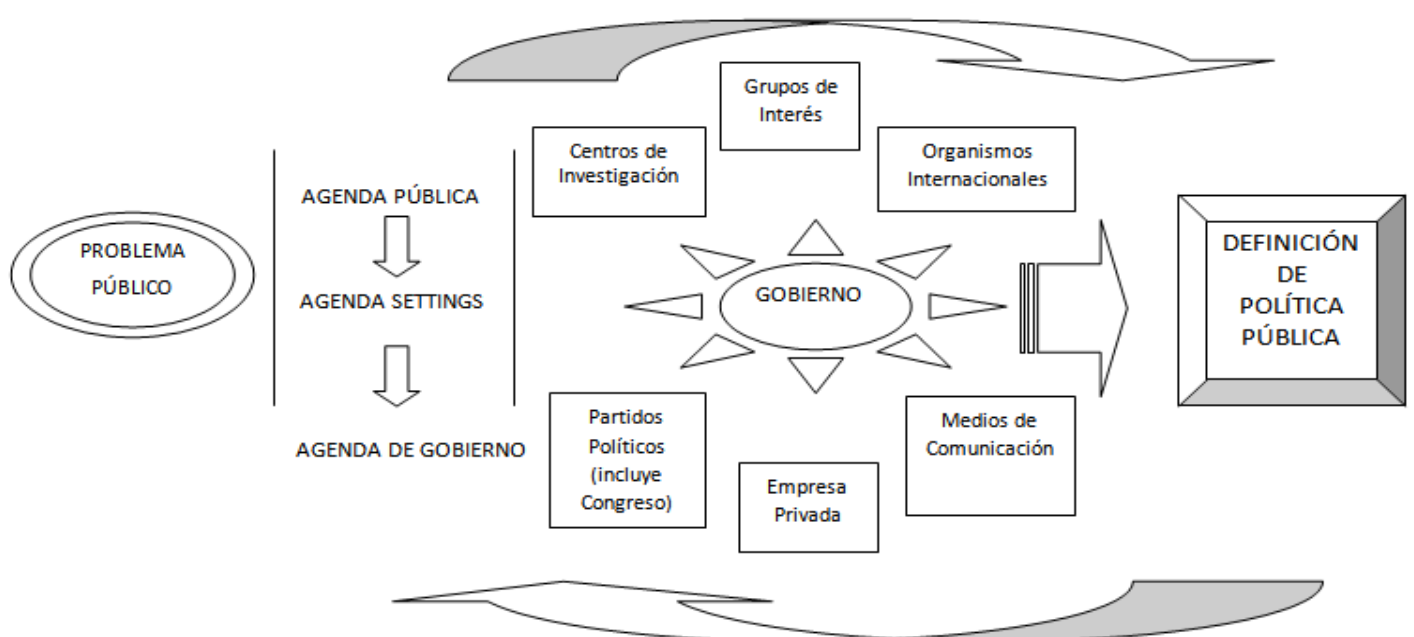


**NIVEL 2 DE ANÁLISIS: LOS ACTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS RECURSOS PARA PARTICIPAR EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**



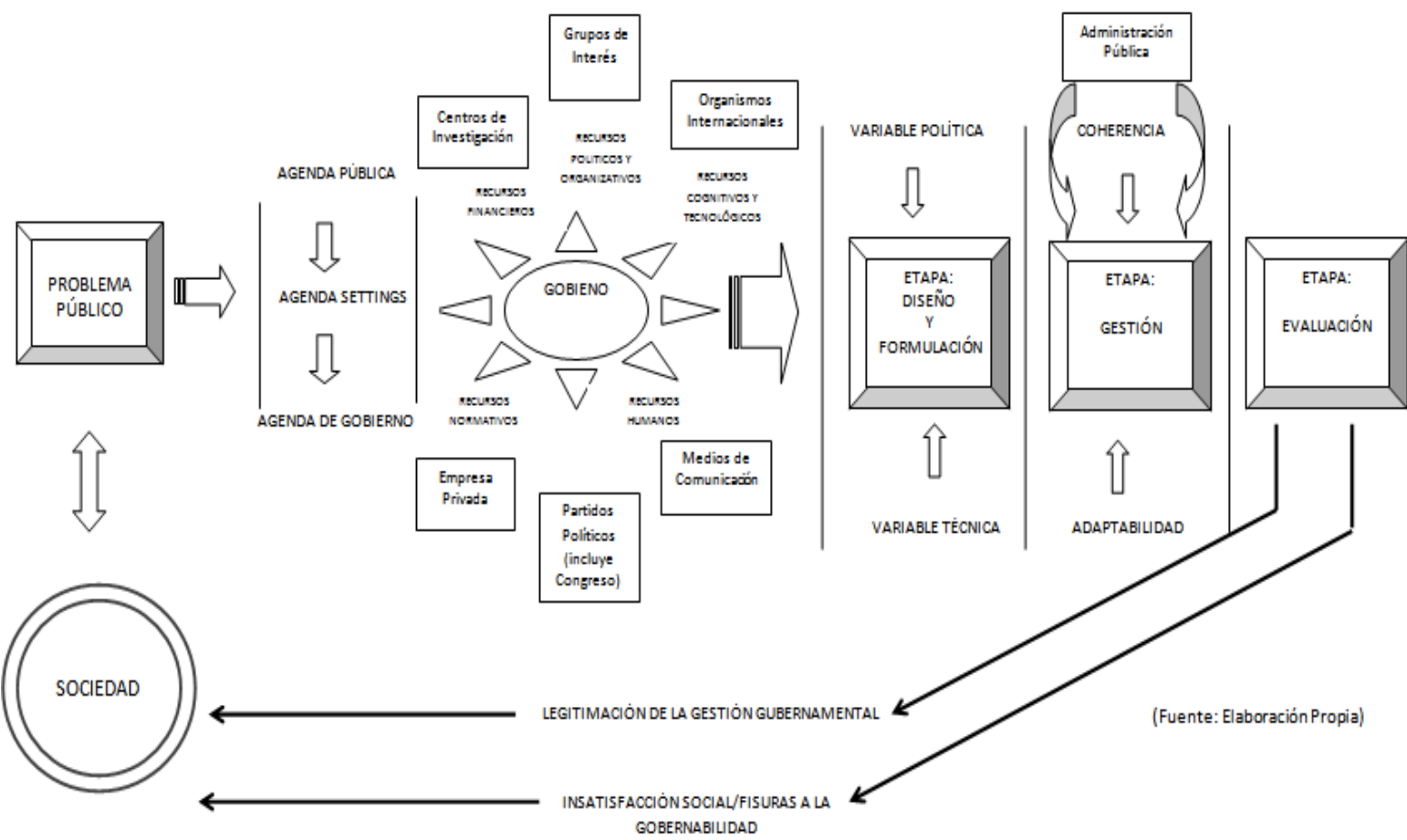
(Fuente: Elaboración Propia)

**NIVEL 3 DE ANÁLISIS: INTERACCIÓN ENTRE ACTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA ETAPA DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**



(Fuente: Elaboración Propia)

NIVEL 4 DE ANÁLISIS: INTERACCIÓN DE ACTORES Y RECURSOS EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



(Fuente: Elaboración Propia)

## CONCLUSIONES

Ha pasado más de un siglo en que A. Comte tenía la aspiración de que las Ciencias Sociales emergieran como un cuerpo integrado de conocimientos, teorías y métodos al servicio de la resolución de los problemas sociales. Con la misma convicción Laswell en 1951 con su publicación sobre las concepciones emergentes de las Ciencias de Políticas (nombre primigesto de las Políticas Públicas), trató de darle mayor consistencia a la disciplina de las Políticas Públicas adoptando métodos conductistas con el propósito de darle mayor rigor a las proposiciones emanadas del estudio de las decisiones gubernamentales. Si bien su mirada, junto con la de Lindblom, cercanas a la línea argumentativa de Dahl sobre un poder disperso en distintos actores, han dado pie a una serie de trabajos y metodologías que tal vez podríamos hablar que se constituyen en enfoques teóricos (cuantitativos y del poder). Aun existen trabajos que no están adosadas a los que pretenden ser estos paradigmas en teoría de políticas públicas. Ello nos podría servir para afirmar, condicionalmente, que aun hay espacios inconexos en la discusión intelectual

La reconsideración y actualización de los marcos analíticos en políticas públicas se transforma en un esfuerzo que debe aportar evidencia respecto de referencias teóricas que sirvan de apoyo para entender el accionar de las distintas fuerzas políticas en las democracias de países en desarrollo. El esquema clásico: mundo público y privado (asociado a las condiciones que acompañaban al Estado de Bienestar) hoy en día, se ve superado por la incorporación de nuevas variables y actores en la arena democrática.

La globalización y la instauración de regímenes democráticos en América latina han colocado a actores como los Think Tanks y los organismos internacionales. Los primeros en Europa y EEUU llevan más de cinco décadas participando en el debate de la agenda pública de esos países. Por otro lado, los organismos internacionales, en las condiciones actuales, también irrumpen en la discusión de los asuntos públicos con más fuerza en países que presentan fragilidad en sus instituciones y problemas en sus arcas fiscales. Su labor de ayuda y prestación de asesoría constituye referentes que no pueden ser pasados en alto.

Los medios de comunicación en tanto son otra fuerza que tiene la capacidad de instalar temas y captar de manera instantánea las reacciones de los actores de la Sociedad. Es incuestionable hoy en día su influencia para formar opinión en la ciudadanía e incluso instalar temas en la agenda pública y de gobierno. Además de ser el canal que permite dar herramientas a la democracia moderna en cuanto a diversidad de fuentes de información; elemento indispensable para nutrir el debate público.

Lo que respecta a los elementos y recursos son el factor en el esquema teórico que pretenden dar dinamismo a unos actores que son definidos como fuerzas intervinientes en el proceso de toma de decisiones de una sociedad. Recursos y elementos son categorías conceptuales necesarias para entender de qué manera se articulan intereses, posturas antagónicas y consensos en torno a las políticas públicas. En síntesis, sirven para entender que herramientas y como son utilizadas por quienes buscan influir en el poder político y que se va manifestando en la sociedad a través del juego democrático.

Este esquema teórico se acerca a una aproximación teórica que sirva para visualizar el funcionamiento político de las sociedades democráticas emergentes. Además pretende visualizar de que manera instituciones, Estado, ONG's y sociedad civil interactúan. La identificación de variables que sirvan para evaluar el desempeño político del gobierno y aportar recomendaciones para mejorar las prácticas democráticas. Este esquema posee cuatro niveles de análisis que se desglosan desde las miradas más generales y estáticas hasta un último nivel de complejidad donde se observa la interacción de la política pública, con el sistema político, los actores y los recursos. El esquema en si pretende entregar los marcos referenciales o coordenadas que permitan al analista de políticas públicas entender las

interrelaciones e interacciones de tipo político, técnico, financiero e ideológico que acompaña el proceso de generación de políticas públicas en un contexto democrático.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abelson E. Donald (2004) *Los Think Tanks y la Política Exterior de Estados Unidos: Perspectiva Histórica*, disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/iips/abelson.htm>
- Aguilar, Luis (1992) *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa;
- Aguilar, Luis (1992) *La Hechura de las Políticas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa
- Aguilar, Luis; (1993) *La Implementación de las Políticas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Luis (1993) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación (2005) *La Política de las Políticas Públicas*, Serie Ideas para el Desarrollo de las Américas, Volumen 8.
- Bardach, Eugene (1999) *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas: Un Manual para la Práctica*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, Eugene (1992) *Problemas de la Definición de Problemas en el Análisis de Políticas*; en Aguilar Luis (comp.); *La hechura de las políticas*; Editorial Miguel Ángel Porrúa; México 1992; segunda antología.
- Bobbio, Norberto (1989) *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1996) *El Filósofo y la Política*. México: Fondo Cultura económica
- Bozeman, Barry (1998) *La Gestión Pública su Situación Actual*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Cárdenas, Jaime (1992) *Crisis de Legitimidad y Democracia interna de los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.13-31
- Center for International Private Enterprise (2004) *Los Institutos de Políticas como Precursores del Cambio: Una Entrevista con Phillip N. Truluck*. Disponible en: <http://www.cipe.org/publications/fs/ert/s21/truS21.htm>.
- Cervantes, Edgar (2004) *Las Políticas Públicas: Producto del Sistema Político*?. Disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>
- Collebatch, H.(2005) *Políticas: Concepto y Práctica*. Disponible en: <http://ccp.ucr.ac.cr/cursos/decisiones/contenido/lec101.html>
- Cruz, Cesar (2004) *Desarrollo Teórico sobre el Proceso de las Políticas Públicas: Hacia la Construcción del Enfoque de Legitimación*. Disponible en: [www.estudiospoliticos.org](http://www.estudiospoliticos.org)
- Cruz, Cesar Nicandro (2001) *La Justificación del Poder en el Proceso de las Políticas Públicas: Implicaciones para la Gobernabilidad Democrática*. Disponible en: [http://www.iigov.org/dhial/?p=27\\_03](http://www.iigov.org/dhial/?p=27_03)
- Dahl, Robert (1989) *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Editorial Paidós.
- De Leon, Peter (1999) *Sucesos Políticos y las Ciencias de Políticas*, en Peter Wagner, Carol Hirschon, Bjorn Wittrock y Hellmut Wollman (comp.); Ciencias sociales y Estados Modernos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dror, Yehezkel (1990) *Enfrentando el Futuro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elder Charles y Cobb Roger(1992) *Formación de la Agenda. El Caso de la Política de los Ancianos* en Luis Aguilar Villanueva(comp.); Problemas públicos y agenda de gobierno; Editorial Miguel Ángel Porrúa; México; 1993.
- Engelman Ana y Zapata Laura (2004) *Los Analistas Simbólicos: El Poder de los Saberes Expertos*. Argentina: Disponible en <http://catedras.fsoc.uba.ar/rubinich2/ponenecias/ponencia2.doc>
- Feo de la cruz, Manuel (2005) *La reformulación del rol del Estado y la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana*. Centro de Estudios Políticos y administrativos

(CEPA) de la facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo, disponible en: [http://www.iigov.org/dhial/?p=39\\_05](http://www.iigov.org/dhial/?p=39_05)

- Gurevitch y Blumer (2005) **Relaciones entre los medios de comunicación de masas y política** en Curran, Gurevitch y Woollacot. "Sociedad y Comunicaciones de Masas" Disponible en: [www.tuobra.unam.mx/publicadas/04609093030-Los.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/04609093030-Los.html)
- Heclo, Hugo (1978) **Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo** en Luis Aguilar ( comp.); Problemas públicos y agenda de gobierno. México: grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Hidalgo Pablo (2001) **Las Políticas Públicas: Los Actores Principales y su Racionalidad**. Chile: Observatorio de Políticas Publicas en Chile; Universidad de los Lagos.
- Hirschon Carol (1999) **La investigación de Políticas: Datos, ideas y argumentos** en Peter Wagner, et al (comp.), Ciencias Sociales y Estados Modernos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Klijn, Edwin (2004) **Redes de Políticas Públicas: Una Visión General**. Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>
- Kliksberg, Bernardo (2005) **Documento de trabajo sobre Empresa Privada y Responsabilidad Social**. Disponible en: [http://www.unesco.org.br/noticias/opiniao/artigooutros/kliksberg/mostra\\_documento](http://www.unesco.org.br/noticias/opiniao/artigooutros/kliksberg/mostra_documento)
- Lahera, Parada Eugenio (2002) **Introducción a las Políticas Públicas**. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, Parada Eugenio (1999) **Reforma del Estado**. Chile: Ponencia en el III Congreso Chileno de Administración Publica 4 de noviembre.
- Lahera, Eugenio (2004) **Política y Política Sociales N° 95**. Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL Naciones Unidas.
- Landau Martín (1992) **El Ámbito propio del Análisis de Políticas** en Aguilar L.; Op. Cit.
- Lasagna Marcelo (2004) **Las Relaciones de los Partidos Políticos con el Estado. Partidos Políticos, Estado y Gobernabilidad en América Latina**. Organización de Estados Americanos: Secretaría General Documento de Referencia al Panel IV, Disponible en: [http://www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/ld\\_ps\\_12\\_01\\_spa.pdf](http://www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/ld_ps_12_01_spa.pdf)

- Luna Issa, “**Medios de Comunicación y Democracia: Realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas**”; Revista Digital Razón y Palabra; Octubre- Noviembre 2001.  
[www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/1/cnt/cnt2.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/1/cnt/cnt2.pdf)
- Lindblom, Charles (1999) **Democracia y Sistema de Mercado**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, Charles (1991) **El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas**. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, Giandomenico (2004) **Avatares de la Reforma Regulatoria en la Unión Europea**. Instituto Universitario Europeo de Italia, disponible en [:http://fifthglobalforum.org/ponencias/esp/gian.pdf?SESSID=068c5120b93e429c28ae7b2415e3a94d](http://fifthglobalforum.org/ponencias/esp/gian.pdf?SESSID=068c5120b93e429c28ae7b2415e3a94d)
- Martínez, Alberto (2004) **Microcrédito y Pobreza. Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres**. Tesis Doctorales de Economía, Disponible en: [www.eumed.net/tesis/amc/22.htm](http://www.eumed.net/tesis/amc/22.htm)
- Meltsner, Arnold (1992) **La Factibilidad Política y el Análisis de las Políticas** en Luis Aguilar (comp.). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa
- Nelson, Sue (1992) **Grupos de Interés**. Disponible en: <http://aceproject.dd.ifes.org/main/espanol/ei/eif02.htm>
- Offe, Claus (1988) **Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales**. Madrid: Editorial Sistema.
- Oszlac, Oscar (1999) **Quemar las Naves(o como lograr reformas estatales irreversibles)** México: trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Octubre 1999
- Oszlac, Oscar (2004) **Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas**. PISPAL: Programa de investigaciones sobre población en América latina, Disponible en: [www.lie.upn.mx/docs/MenuPrincipal/ModeloAcad/Pol\\_Pub2.pdf](http://www.lie.upn.mx/docs/MenuPrincipal/ModeloAcad/Pol_Pub2.pdf)

- Peters, Guy (1999) **La política de la Burocracia**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Quesada Marlen (2001) **Proyección de Organismos Internacionales y Formulación de Políticas Educativas: Costa Rica y el Salvador 1995**. Costa Rica: Anuario de Estudios Centroamericanos, No. 1, Disponible en: <http://163.178.101.5/~anuario/quesada.pdf>
- Sartori Giovanni (1997) **Elementos de Teoría Política**. Madrid: Alianza Editorial.
- Scharpf F. W. (2001) **Interdependencia y Legitimación Democrática** en Cesar Nicandro Cruz, La Justificación del Poder en el Proceso de las Políticas Públicas: Implicaciones para la Gobernabilidad Democrática, Disponible en: [www.iigov.org/dhial/?p=27\\_03](http://www.iigov.org/dhial/?p=27_03)
- Sirvent Carlos (1999) **Estudio Introductorio**, en Charles Lindblom Democracia y Sistema de Mercado. México: Fondo de Cultura Económica.
- Subirats Joan (2005) **El Análisis de las Políticas Públicas**. España: Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona, Disponible en. [http://www.cnpt.es/docu\\_pdf/tacticas.pdf](http://www.cnpt.es/docu_pdf/tacticas.pdf)
- Tamayo Sáez Manuel (1997) **El Análisis de las Políticas Públicas**, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comp.); La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Editorial.
- Thunert Martin (2004) **Fábricas de Ideas en Alemania. Asesoría para la Política**. Disponible en: [http://www.magazin-deutschland.de/content/archiv-esp/00\\_03/art3.html](http://www.magazin-deutschland.de/content/archiv-esp/00_03/art3.html)
- Van Meter Donald, Van Horn Carl (1993) **El Proceso de Implementación de las Políticas. Un Marco Conceptual** en Luis Aguilar, La Implementación de las Políticas. México: Editorial Ángel Porrúa.
- Weber Max (1996) **Economía y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica