

## **Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo**

Por *Rodolfo Canto Sáenz\**

### **Resumen**

Al implicar el ejercicio del poder político o coerción deliberada, ya sea inmediata o remota, la política pública combina política y administración. No obstante, no es reductible a esta última, e intentar hacerlo puede dar lugar a errores de consideración. Las políticas públicas serán mejor diseñadas e implementadas si se tiene el cuidado de conceptualizarlas como productos de distintas funciones del Estado, que suponen niveles diferenciales de ejercicio del poder político. Algunas políticas serán más eficaces, eficientes y legítimas con un papel más activo de la sociedad civil, pero otras lo serán con un papel más activo del Estado, sin que sea posible generalizar en uno u otro sentido.

### **Palabras clave**

Política pública – administración pública – Estado – sociedad civil.

### **Abstract**

By involving the exercise of political power or deliberate coercion, whether immediate or remote, public policy combines politics and administration. However, It is not reducible to the latter and trying to do so can lead to serious errors. Public policies will be better designed and implemented if care is taken to conceptualize them as products of different functions of the State, which suppose differential levels of exercise of political power. Some policies will be more effective, efficient and legitimate with a more active role of civil society, but others will be with a more active role of the State, without it being possible to generalize in one way or another.

### **Key words**

Public policy – public administration – State – civil society.

---

\* Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán. Doctor en Ciencia Política.

## Introducción

El objetivo de este trabajo es fundamentar la necesidad de evitar enfoques únicos en el análisis de políticas públicas. Al ser indicadores reales de las distintas funciones del Estado, las políticas públicas varían grandemente en su naturaleza, contextos, contenidos y alcances; de modo que analizarlas todas desde un mismo marco de referencia, por ejemplo, el marco pluralista o el elitista-clasista, es una simplificación que empobrece el análisis y provoca la pérdida de reservas de significado asociadas a los heterogéneos procesos que conducen a su elaboración, además de que puede propiciar el compromiso irreflexivo con el *statu quo*, como escribe Majone (2000). Una buena taxonomía revela significados y sugiere hipótesis relevantes en casos concretos de políticas, como argumenta Lowy (1970, 1972, 2013), cuya tipología emplearemos en este trabajo para vertebrar las reflexiones de varios autores y también las nuestras sobre la naturaleza de la política pública y su relación con la democracia.

Desde luego, todos los tipos de políticas son importantes, y todos demandan esmerados estudios y análisis. Pero sería un error confundir una política redistributiva con una distributiva, porque responden a distintas funciones del Estado y también por sus diferentes grados de complejidad y conflictividad, por el distinto papel que, en cada una desempeña, la coerción o ejercicio del poder político, o por sus implicaciones tan disímiles en términos de su impacto social, entre otras consideraciones.

El tema de la coerción es fundamental; las políticas redistributivas y las regulatorias precisan de un ejercicio inmediato o directo del poder político, entre otros, para implementar políticas redistributivas de la riqueza o el poder que, tal vez, enfrentarán fuertes resistencias de los intereses afectados. Las políticas sociales de corte redistributivo requieren de un ejercicio directo de la coerción para «imponer pérdidas a actores con poder a favor del interés público en el proceso de las políticas» (González-Rossetti, 2005: 17). Olvidar este hecho y pretender formular tales políticas con métodos consensuales en el marco de redes donde están presentes los mismos actores que serían afectados por ellas es del todo inapropiado. En contraste, una política pública que no implica un ejercicio directo de la coerción, como la distribución de apoyos financieros para modernizar tecnológicamente las pequeñas y medianas empresas, será, quizá, más eficaz, eficiente

y legítima si se formula en el marco de redes de actores donde están presentes los pequeños y medianos empresarios. Hablamos de diferentes funciones del Estado.

El artículo incluye cinco apartados: el primero retoma el concepto de *coerción* y su relación con los distintos tipos de políticas públicas propuestos por Lowi (1970, 1972, 2013), que se abordan en los apartados siguientes, a saber: políticas distributivas, regulatorias, redistributivas y constituyentes. A lo largo del trabajo, se brindan argumentos para fundamentar la tesis de que la preservación del interés público obliga a precisar el tipo de política que se requiere para responder a determinado problema público, como punto de partida de todo el proceso de su formulación e implementación.

## 1. Coerción y política pública

La coerción, sostiene Lowi (1970), es el concepto más importante en la política: instituciones, administración, Gobierno y poder giran en torno a ella. Para argumentar su tesis de que la coerción es inevitable en la vida colectiva, este autor cita algunas ideas de Hume y de Olson. El primero afirma que dos o unas pocas personas pueden ponerse de acuerdo para solucionar un problema común, pero que se pongan de acuerdo mil o un millón de personas es imposible. Las relaciones individuales cara a cara son cualitativamente diferentes a las relaciones entre la gente en grandes colectividades, y, en este segundo caso, concluye Hume, la gran respuesta es la sociedad política. Olson, por su parte, confronta los factores colectivos más allá del comportamiento individual y demuestra que ninguna asociación voluntaria ha resuelto el problema de la coerción; que esta es consustancial a la naturaleza de la vida política colectiva.

Las generalizaciones que parten de las condiciones individuales, interpersonales o de pequeños grupos, continúa Lowi, son inaplicables cuando tales condiciones no están presentes. El hecho más significativo sobre el Gobierno es que este coerce y los diferentes tipos de coerción proveen un conjunto de parámetros en el que las políticas públicas tienen lugar. Como se verá más adelante con cierto detalle, las políticas redistributivas y regulatorias implican coerción inmediata, mientras que las distributivas y las constituyentes —las que definen los grandes

arreglos de la vida institucional— implican formas mediadas o remotas de coerción. El esquema de Lowi es el siguiente:

**Cuadro 1. Tipos de coerción y tipos de política pública**

		<i>Aplicabilidad de la coerción. Actúa a través de</i>	
		Conducta individual	Entorno de la conducta
<i>Probabilidad de la coerción</i>	Remota	Distributiva	Constituyente
	Inmediata	Regulatoria	Redistributiva

Fuente: Lowi

Al consistir en esencia en repartos de beneficios, las políticas distributivas implican baja coerción, que se desplaza al sistema general de ingresos públicos o a los que no tienen acceso al programa en cuestión. Al margen de quienes sean los beneficiarios de una política distributiva, en la generalidad de los casos, sus costos serán cubiertos por los contribuyentes mediante la indirecta e institucionalizada coerción de los impuestos. Por su parte, las políticas regulatorias, que norman las conductas particulares, pueden ser más o menos coercitivas, pero su proceso político será más dinámico, descentralizado y pluralista que el proceso distributivo. En el caso de las políticas redistributivas, la coerción actúa no sobre la conducta individual, sino sobre el entorno de la conducta, de modo que incluso cambios incrementales, por ejemplo, en la legislación laboral, pueden activar extensas relaciones de clase e involucrar modelos completos de compromiso, que llegan a ser de carácter nacional. Lowi plantea incluso una política (*politics*) de las políticas redistributivas como un objeto de estudio.

Lowi encuentra que el proceso de las políticas distributivas está casi por completo centrado en los comités del Congreso, en una suerte de política clientelar (*logrolling*) que tiende a definirse en los corrillos de los comités, sin grandes debates parlamentarios. En contraste, el proceso de las políticas regulatorias es fuertemente parlamentario, ya sea que las iniciativas vengan de los comités

o del Poder Ejecutivo, con amplias discusiones entre legisladores que se hacen eco —o son francos defensores— de intereses de grupos afectados en potencial por las regulaciones en cuestión. El proceso de las políticas redistributivas es también fuertemente parlamentario, pero la evidencia reunida confirma que las iniciativas redistributivas —legislación laboral, seguridad social, salud, política fiscal, etc.— provienen en lo fundamental del Ejecutivo.

La arena redistributiva tiende a ser un modelo estructurado o de separación de poderes; en contraste, la regulatoria se asemeja más a un modelo de balance de poder. Las políticas redistributivas son asuntos de clase (*class issues*) que dan lugar a políticas de clase y son más polarizadas que las regulatorias entre las bancadas demócrata y republicana; en cambio, los tópicos regulatorios se aproximan al inestable y dinámico sistema pluralista de políticas, que algunos politólogos han generalizado con base en sus estudios de caso. Lowi precisa que estas diferencias fundamentales en las estructuras de poder y en el proceso de la política pública no solo se dan en el Capitolio y la Casa Blanca; también existen en muchas otras dimensiones institucionales: agencias administrativas, relaciones entre agencias y su entorno, estructuras internas y relaciones externas de los grupos de interés, entre otras.

La abundancia de estudios de caso sobre políticas regulatorias condujo a la formalización y generalización de la interpretación pluralista de la política estadounidense; por esto, no sorprende, escribe Lowi, que varios politólogos describieran todo el proceso de la política pública como cambiante, de coaliciones, pragmático, negociador, y cuyo resultado era un vector producto de las fuerzas interactuantes, por ejemplo, el modelo del ajuste partidario mutuo, de Lindblom (2013). Sin embargo, esa generalización solo tiene valor científico y predictivo si se limita a las políticas regulatorias, no así si se intenta aplicar a las políticas redistributivas, en cuyos casos se revela insuficiente. Cualquier generalización incondicional sobre el proceso de la política pública, concluye Lowi, tendrá el problema de que una mayoría de los casos deberá ser tratada como excepción. De este modo, es tan inadecuado abordar las políticas redistributivas desde el paradigma pluralista como también, desde luego, estudiar las políticas regulatorias desde la perspectiva elitista-clasista del proceso político (Canto Saénz, 2016).

Si las relaciones en grandes colectividades son cualitativamente diferentes a las relaciones entre personas o en pequeños grupos, y si la vida colectiva implica coerción, es fácil apreciar las limitaciones de modelos de gestión y política pública que hacen a un lado la coerción y se remiten a los acuerdos voluntarios tomados en relaciones cara a cara, como el del llamado *gobierno de los actores o gobernanza sociopolítica* (Rhodes, 1996; Kooiman, 2004; Kooiman *et al.*, 2008). Por lo demás, no es difícil entender la insistencia de algunos modelos de gobernanza por llevar las decisiones regulatorias y redistributivas a las redes de actores: sin duda, será más atractivo para estos sustituir la coerción por sus propias decisiones, y no les hará mucho problema que las decisiones de unos pocos —ellos mismos— afecten a miles o millones de personas.

Trasladar las decisiones de política pública a las redes de actores en temas redistributivos o regulatorios es alejarlas del proceso democrático y acercarlas a su privatización. Un buen ejemplo de esto es el debate sobre la salud en los Estados Unidos. La ideología dominante de libre empresa y gobierno limitado en aquel país, escribe Majone (2000: 210), inhibe el debate sobre la salud universal y mantiene en manos privadas la atención médica; los ciudadanos deben comprar seguros privados para proteger su salud y la de sus familias, y solo en años recientes ha habido iniciativas para ayudar a los más pobres a comprar seguros para atenderse en hospitales privados, siempre cuestionadas por los sectores conservadores del Gobierno. En contraste, continúa Majone, en los Estados benefactores de Europa Occidental, el consenso de que la atención médica debe distribirse según la necesidad y no de la capacidad de pago inhibe la consideración seria de propuestas para privatizar los servicios de salud.

Como sucede con las redes de actores, la participación amplia de la ciudadanía será deseable o incluso un objetivo a promover en numerosas políticas, como la gestión de servicios de salud y educación o el diseño e implementación de un presupuesto participativo, pero no necesariamente lo será cuando se trata de decidir políticas redistributivas, por ejemplo, en materia de derechos humanos, que, sometidas a un plebiscito, pueden enfrentar prejuicios muy arraigados en determinadas sociedades (Peters, 1995). Como afirma Dworkin (2016), ciertas políticas que atañen a la independencia ética de los individuos —como su religión— no pueden sujetarse a lo que él denomina *la concepción mayoritarista de*

*la democracia*, y, en tales casos, lo indicado será remitirse al trabajo de legisladores y jueces, más conscientes e informados en ciertos temas que las grandes mayorías.

Al implicar el ejercicio del poder político o coerción deliberada, ya sea inmediata o remota, la política pública supone la reunificación de política y administración; sin embargo, no es reductible a esta última e intentar hacerlo puede conducir a grandes yerros. Un ejemplo de esto es la descentralización de facultades regulatorias o redistributivas hacia los débiles gobiernos locales mexicanos, sobre todo, los pequeños y empobrecidos municipios rurales, con frecuencia incapaces de hacerlas valer frente a los poderes fácticos. En esta línea, las reformas constitucionales de 1976 concedieron a los gobiernos municipales atribuciones en materia de desarrollo urbano, pero en concurrencia con la Federación y los Estados. Con el plausible objetivo del fortalecimiento municipal, las reformas de 1983 y 1999 al mismo artículo reservaron de manera exclusiva a los municipios definir y regular los usos del suelo en todo su territorio y aprobar planes y programas urbanos, lo que suprimió las posibilidades de coordinación y concurrencia con los otros ámbitos de gobierno. Como consecuencia de esa reforma, hoy el mercado inmobiliario solo tiene que entenderse con el ámbito de gobierno más débil, a veces un alcalde que apenas sabe leer y escribir (Asuela y Cancino, 2001; Bolio, 2006).

Esta descentralización de funciones contrasta con el ejemplo de la Ley de Seguridad e Higiene Ocupacional de los Estados Unidos, proporcionado por Majone (2000): hasta antes de la promulgación de esa ley, la regulación en la materia estaba a cargo de los Estados, donde una presencia y un poder mayor de las organizaciones empresariales solía mantener la seguridad e higiene ocupacional en el ámbito de las normas consensuales —sin coerción—, sujetas a la discrecionalidad de las empresas. El Congreso estadounidense reaccionó ante las evidencias de que la regulación estatal era ineficaz y que carecía de normas uniformes, y promulgó esa ley que hizo obligatorio —es decir, con coerción— el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene laboral. Es un hecho bien avalado por la experiencia que el poder de los gobiernos para formular e implementar políticas regulatorias y redistributivas es más grande en los gobiernos nacionales que en los provinciales y locales, dada su mayor capacidad de imponer pérdidas a actores con poder.

Así la descentralización acrítica de funciones del Estado, aun si bien intencionada, puede favorecer en ocasiones a poderosos intereses particulares que solo buscan aumentar la probabilidad de lograr sus fines mediante la modificación de las reglas y los acuerdos institucionales en su propio beneficio (Majone, 2000). La probabilidad de que tales cosas ocurran aumentará si los responsables de las políticas insisten en abordarlas todas desde un solo enfoque y con un repertorio estándar de métodos, instrumentos y herramientas y, más todavía, si absolutizan la búsqueda del consenso como fórmula universal del *policy making*.

Las políticas públicas serán mucho más eficaces, eficientes y legítimas (Cabrero, 2014) si, en su elaboración, se tiene el cuidado de conceptualizarlas muy bien como productos de distintas funciones del Estado que implican niveles diferenciales de coerción o ejercicio del poder político. A pesar de los años transcurridos desde su elaboración, la taxonomía de Lowi sigue siendo muy útil para tal fin, sin que, por supuesto, pueda descartarse la existencia o el surgimiento de otras clasificaciones igual de buenas o mejores. Lo que habría que evitar siempre es la limitación del análisis de políticas a enfoques o modelos únicos, porque puede ocasionar yerros de la mayor trascendencia. Los modelos de gobernanza (Aguilar, 2009; 2016a) son ideales para diseñar e implementar cierto tipo de políticas, pero no para todos los tipos. Lo mismo puede afirmarse de los modelos de participación ciudadana e incluso del modelo racional-exhaustivo (Allison, 2013; Forester, 2013): algunas políticas podrán aproximarse mucho a los modelos formales brindados por la ciencia y las matemáticas, pero para otras esto no será posible en absoluto (Canto Saéenz, 2016). En lo que sigue, desarrollaremos estas reflexiones siguiendo la tipología de Lowi.

## **2. Políticas distributivas**

Cuando se trata de distribuir desde el Gobierno recursos nuevos para impulsar objetivos que se consideran relevantes, como la modernización tecnológica de las pequeñas empresas, el uso de plaguicidas orgánicos para proteger el medio ambiente, el mejoramiento genético del hato ganadero o la promoción del empleo juvenil, entre una infinidad de posibles objetivos a financiarse con recursos públicos, los gobiernos tienen a su disposición un vasto y creciente repertorio

de políticas para alcanzarlos, siempre abierto a la innovación y la creatividad. Se trata en general de políticas públicas de baja conflictividad (Aguilar, 2016b) y una remota y habitualmente imperceptible coerción.

En la arena distributiva, escribe Lowi (2013), las relaciones políticas se aproximan a lo que Schattschneider llamó la *no interferencia mutua*: es correcto que cada quien busque beneficios para sí mismo, pero es incorrecto que se oponga a que otros busquen sus propios beneficios. Esto, desde luego, es fácil de entender, dado que los receptores de las políticas distributivas son todos ganadores y no tienen en principio por qué quejarse de que haya otros ganadores. En la generalidad de los casos, los beneficiarios de estas políticas no son quienes financian sus costos, sino el conjunto de los contribuyentes.

Las políticas distributivas son candidatas ideales para confiar fases importantes de su diseño e implementación a los actores de la sociedad civil, normalmente los propios beneficiarios, y esto por varias razones: al socializar la formulación e implementación de la política entre una red más o menos amplia de actores —según el caso lo permita—, aumentan las probabilidades de una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos y de una mayor transparencia en su asignación. La teoría de la implementación, desde muy temprano, demostró el relevante papel de las *arenas locales de negociación* (Pressman y Wildavsky, 1998; Elmore, 2013) para el éxito de las políticas federales. Estas arenas suelen hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso de políticas públicas que buscan promover variados objetivos con fondos públicos.

Las políticas distributivas constituyen la mayoría de las políticas públicas, sobre todo en el ámbito de los gobiernos locales, donde los otros tipos de suelen ser menos frecuentes. Un hecho muy tratado en la literatura y bien acreditado por la experiencia es que el proceso, los resultados y los impactos de las políticas distributivas mejoran de manera sensible con la participación de actores externos, no solo a través de las redes de gobernanza, sino en todas las modalidades de participación social y ciudadana. En la gran mayoría de los casos, el involucramiento de las partes interesadas se traduce en mejores políticas públicas (World Bank, 2004; Canto Chac, 2008; Fung y Wright, 2012; Font *et al.*, 2012).

Las redes de actores pueden ofrecer otro aporte a las políticas distributivas en materia de transparencia y rendición de cuentas. Por su propia naturaleza, estas políticas suelen prestarse al manejo clientelar de los recursos —el *logrolling* al que se refiere Lowi (1972)— o a su instrumentalización en busca de objetivos electorales. Lowi escribe que mucho de una política distributiva está destinado a ser secreto, a puerta cerrada o tras bambalinas (*sub rosa*), lo que se facilita por la característica de este tipo de políticas de poder desagregarse entre individuos que demandan recursos de forma aislada. En este contexto, Lowi afirma que las políticas distributivas se acercan a la privatización de lo público, a diferencia de las regulatorias, que, al remitirse a normas de observancia general, nunca pueden privatizarse por completo.

Al participar en conjunto en la toma de decisiones sobre una política distributiva, los actores en red pueden reducir la discrecionalidad asociada al carácter velado o *sub rosa* de las políticas distributivas, que tan bien se presta al manejo clientelar de los recursos. Más aún, el compromiso de una red de actores con la buena implementación y los buenos resultados de una determinada política puede verse fortalecido con los dividendos en materia de eficiencia y eficacia derivados de una mayor transparencia. Desde luego, la capacidad de una red de actores para transparentar una política distributiva estará en función de su amplitud; tal vez, un reducido grupo de actores privados tenderá a actuar más como un conciliábulo que como una instancia pública, pero una red amplia y plural, que incluya a actores de sectores diversos y organizaciones civiles, puede hacer mucho en materia de transparencia y rendición de cuentas.

La contribución de las redes de gobernanza y de las distintas modalidades de participación social y ciudadana a la transparencia y la rendición de cuentas puede ser de particular utilidad en el ámbito de los gobiernos locales. Como ilustra el ejemplo de los presupuestos participativos nacidos en el Brasil (Fedozzi, 2012; Fung y Wright, 2012), el particularismo de gabinete y el manejo clientelar de los recursos pueden combatirse de manera eficaz con la esfera pública generada por la amplia participación de la ciudadanía en el ejercicio del presupuesto local, lo que es beneficioso en particular para el interés público en el ámbito de los gobiernos municipales, en general, menos fuertes para enfrentar con éxito las estrategias de los intereses privados presentes en

el territorio que buscan la utilización personal/privada de los recursos públicos, como escribe Fedozzi.

### **3. Políticas regulatorias**

Al implicar el ejercicio directo de la coerción y un grado de conflictividad habitualmente mayor que las políticas distributivas, no siempre es apropiado que las políticas regulatorias se decidan en redes de actores. Responden a otra función del Estado, distinta de la de distribuir fondos para impulsar objetivos que se presumen relevantes. Su intención no es distribuir, sino regular los comportamientos de personas, empresas, asociaciones e instituciones para asegurar objetivos que también se definen como relevantes, como la competencia entre empresas, la protección del medioambiente, el funcionamiento de los mercados o el cumplimiento de normas de la más diversa naturaleza por parte de los productores de bienes y servicios, entre muchos otros objetivos posibles.

La definición de los términos de una política regulatoria en el marco de redes donde están presentes los mismos actores que deben regularse —a veces en posiciones mayoritarias— tiende a relajar o suavizar los medios de la regulación al grado de hacerlos inoperantes, como describe Majone en su ejemplo de la regulación de las descargas de contaminantes al manto freático en países europeos. En los comités de cuenca franceses, que tienen un papel central al momento de definir los cobros por descargas, Majone encontró que tienen preeminencia los industriales, que son los principales contaminadores. La definición de los cobros queda sujeta al regateo y las negociaciones a grado tal que, más que instancias reguladoras, los consejos de cuencas son más parecidos a «sociedades de amigos», donde el interés compartido es bajar los pagos por descargas tanto como sea posible. Las cuotas se han fijado muy por debajo del límite de la racionalidad económica, y, aun así, el Gobierno ha debido otorgar reducciones y ayudas financieras para los pagos que deben hacer las industrias (Majone, 2000).

El papel distorsionador que pueden desempeñar los actores privados en las instancias reguladoras es tan evidente que hoy suelen encontrarse disposiciones legales para limitar e incluso excluir su presencia. Por ejemplo, en el Decreto de

2013, por el que se reforma la Constitución mexicana en materia de telecomunicaciones, se asienta que la relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión hacen conveniente que las instancias reguladoras cuenten con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetas a criterios eminentemente técnicos y ajenas a cualquier otro interés. Al respecto, continúa el decreto, «la OCDE ha considerado importante que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado» (DOF, 2013).

En el sector de las telecomunicaciones en México, varias de las partes interesadas son «agentes económicos preponderantes», como los ha definido el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), instancia que determinó como tales a las empresas Telmex, Telnor, Telcel, América Móvil, Grupo Carso y grupo Inbursa en el sector de las telecomunicaciones, y al Grupo Televisa y diversas empresas relacionadas en el sector de radiodifusión, al tiempo que impuso varias medidas para evitar que se afectara la competencia y la libre concurrencia. El IFT reconoció lo siguiente:

Los sectores de comunicaciones y radiodifusión en México han tenido una elevada concentración, lo que ha afectado a los usuarios y a la economía en su conjunto, traduciéndose en servicios de baja cobertura, mala calidad y precios elevados, lo cual a su vez ha limitado el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información de los mexicanos, así como el desarrollo económico, social y cultural del país (IFT, 2014).

Entre las facultades que ahora tiene la Comisión Federal de Competencia Económica, se encuentran ordenar medidas que eliminen las barreras a la competencia y la libre concurrencia, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, entre otras. El IFT, por su parte, hoy tiene las facultades de regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones para eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; de imponer límites a la concentración nacional o regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión

y telecomunicaciones en un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y de ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de dichos límites. Dada la naturaleza de estas facultades, se entiende la recomendación de la OCDE de que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas.

Dado que las políticas regulatorias implican un nivel de coerción más directo que las distributivas, con ganadores y perdedores e intereses en general divergentes, su mayor conflictividad afecta incluso al papel que la ciencia desempeña en su formulación. Como también ocurre en el caso de las políticas redistributivas, la ciencia no siempre tiene la última palabra en materia de políticas regulatorias. Majone (2000) escribe que muchos problemas son *transcientíficos* en el sentido que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia, pero es imposible que esta los resuelva. En cuestiones regulatorias, suele ocurrir que tanto las agencias reguladoras como las partes a ser reguladas demuestren *científicamente* que su propuesta de solución es la correcta, aun si se trata de soluciones en lo profundo contradictorias entre sí, lo que se explica porque existen miles de funciones matemáticas que se ajustan a los datos experimentales.

Majone pone el ejemplo de la regulación de los plaguicidas químicos Aldrin y Dieldrin (A-D), cuya cancelación fue solicitada a la Agencia de Protección Ambiental (APA) de los Estados Unidos por su potencial de causar cáncer. Durante las audiencias de cancelación, quedó claro que no había acuerdo para determinar ese potencial. La Shell Chemical Company, fabricante de A-D, demandaba una prueba de que los plaguicidas se relacionaban con, al menos, un caso de cáncer humano, prueba de la que carecía la APA, pero esta sostenía que toda sustancia que produce tumores en una especie animal en ensayos realizados de forma correcta, aun si son benignos, debe considerarse agente de riesgo carcinógeno para el ser humano. Ninguno de estos criterios podía descartarse como poco razonable o contrario a las reglas científicas, por lo que la decisión tendría que hacerse sobre bases no científicas. Los expertos de la APA sostenían que, dado que las pruebas con animales eran suficientes para pronosticar un riesgo cancerígeno, resultaba éticamente injustificable esperar una demostración de daño humano. A fin de cuentas, prevaleció la solución *transcientífica* ofrecida por la ética, y ambos plaguicidas se prohibieron.

El ejemplo de las descargas de contaminantes en el manto freático de varios países europeos revela también los límites de las ciencias sociales —en este caso, de la ciencia económica— para diseñar políticas regulatorias. La solución de cobros por descargas, frecuente en los textos de Microeconomía, solo es posible en un mundo ideal de información perfecta, donde cobros y normas son equivalentes, pero no en el mundo real, donde los costos de monitorear y medir las descargas para calcular los cobros llegan a ser prohibitivos, además de que estos quedan sujetos al regateo, como antes se ha descrito. Majone encontró que, aun cuando los libros de texto defendían los cobros, ni siquiera los economistas estaban convencidos de ellos.

Sin embargo, el papel de la ciencia no debe subestimarse en modo alguno. El ejemplo de la Ley de Seguridad e Higiene Ocupacional de los Estados Unidos ilustra el decisivo papel que puede desempeñar en el diseño de políticas regulatorias y redistributivas, en este caso, para fijar las normas que regulan la seguridad y la higiene laboral en aquel país. Como relata Majone, antes de la promulgación de esa Ley, organizaciones privadas, como la Conferencia Norteamericana de Higienistas Industriales, tuvieron un rol importante en el desarrollo de normas de seguridad e higiene, pero la ciencia en manos privadas no aseguraba una genuina protección de los intereses de los trabajadores. Al amparo de la nueva ley, se creó el Instituto Nacional para la Seguridad e Higiene Ocupacionales, cuyas investigaciones serían la base para fijar las normas de observancia obligatoria en todo el país. El papel de la ciencia puede ser decisivo, como ilustra este ejemplo, a condición de que alcance a situarse por encima del interés particular, en especial en materias regulatorias y redistributivas.

#### **4. Políticas redistributivas**

La función redistributiva del Estado desborda el marco liberal clásico (Locke, 2000) y también el neoliberal (Gómez, 1990) y el libertario (Nozick, 2012). Para estas corrientes del pensamiento político, el Estado no tiene derecho a redistribuir los bienes existentes en la sociedad; en todo caso, puede alentar la producción de bienes nuevos que mejoren las condiciones de vida de la población, pero sin afectar a nadie. Para Nozick, el único Estado que se justifica es un Estado mínimo

limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo, el fraude o el incumplimiento de contratos; cualquier Estado más extenso viola el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica. El propio Nozick subraya dos implicaciones de su tesis: «El Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su *propio* bien o protección» (Nozick, 2012: 7). Las políticas redistributivas, como es evidente, no tienen lugar en el modelo de Estado mínimo.

El conocido óptimo de Pareto es un espaldarazo a estas ideas en el campo de la teoría económica: una distribución de bienes es óptima o inmejorable si no hay otra tal que beneficie a algunas personas —o, al menos, a una— sin que, al mismo tiempo, dañe a otras —o, al menos, a una—. Una configuración puede ser eficiente aun cuando toda o casi toda la riqueza esté concentrada en las manos de unos cuantos o incluso de un solo individuo, y muy poca o ninguna, en el resto (Rawls, 2003: 73). Desde luego, en el concepto paretiano de eficiencia económica, no hay lugar para la redistribución. Más cercana al mundo de las políticas públicas, la escuela de la elección pública o *public choice* (Buchanan y Tullock, 1993) también prescinde de consideraciones redistributivas: los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, considerando solo sus intereses personales (*self interest*); y, en busca de maximizar sus ventajas y beneficios, los individuos deben utilizar de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles, incluidas las institucionales, para servir a sus intereses (Mény y Thoenig, 1992).

La redistribución es, en cambio, una función legítima del Estado para otras corrientes del pensamiento político, desde la ilustración europea del siglo XVIII —Rousseau, Kant— y la socialdemocracia hasta el liberalismo igualitario contemporáneo (Rawls, 2003 y 2006), entre otras. Incluso se llega a plantear la redistribución como un imperativo categórico, precisamente el de promover la justicia. Boisier (2006) afirma que intervenir con eficacia y eficiencia para promover el desarrollo humano es un imperativo categórico en sentido kantiano: una obligación moral prescrita por la razón que debe cumplirse en toda circunstancia, lugar y tiempo, y que no puede subordinarse a otros objetivos, por lo que resulta inadmisibles la receta neoliberal de, primero, crecer para, luego, desarrollarse. En el mismo sentido, Rawls escribe lo siguiente:

La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas (Rawls, 2003: 17).

El principio de diferencia, central en la filosofía política rawlsiana, es un principio de justicia redistributiva en sentido estricto. Rawls parte de que la cooperación social es siempre productiva y de que, sin ella, no se produciría nada, y no habría, por tanto, nada que distribuir. El principio de diferencia requiere que, cualesquiera sean las desigualdades de riqueza e ingreso, y por muy dispuesta que esté la gente a trabajar para ganarse una parte mayor del producto, las desigualdades existentes deben contribuir efectivamente al beneficio de los menos aventajados, de lo contrario, no son permisibles (Rawls, 2002: 94-98).

Los menos aventajados, precisa Rawls, son los que pertenecen a la clase de ingreso con las expectativas más bajas, y subraya que no son los desafortunados o desventurados —objetos de nuestra caridad y compasión—, sino aquellos a los que se les debe reciprocidad en nombre de la justicia política para una totalidad de ciudadanos libres e iguales. Aunque controlen menos recursos, cumplen su parte en la sociedad entendida como un sistema equitativo de cooperación social a lo largo del tiempo, de una generación a la siguiente, entre ciudadanos libres e iguales (Rawls, 2002: 92 y 190). A diferencia de Nozick, de Pareto y de la escuela de la elección pública, para Rawls, la redistribución es un imperativo de reciprocidad.

Como puede apreciarse, las políticas redistributivas tendrán o no un lugar entre las funciones del Estado según las vertientes filosóficas que están atrás. El trasfondo filosófico es también clave en las consideraciones sobre la factibilidad de las políticas redistributivas. A modo de ejemplo, un gobierno de corte neoliberal o libertario, quizá, sostendría que no es factible una cobertura universal de servicios de salud por la carga fiscal que implica, mientras que un gobierno identificado con las tesis de la socialdemocracia o del liberalismo igualitario bien podría contemplar la cobertura universal de salud como un compromiso irrenunciable del Estado, por financiarse con impuestos progresivos, como ocurre en Europa Occidental.

Las políticas redistributivas son, entonces, un indicador característico de la ideología del gobierno en turno, rasgo que tiende a reforzarse porque, en efecto, como escribe Lowi, las categorías afectadas por sus impactos son cercanas al clivaje clasista: «Son, burdamente hablando, los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado. El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma... [Las políticas distributivas tienen muchos lados; en contraste] ...en las políticas redistributivas nunca habrá más de dos lados y estos son claros y precisos, estables y consistentes» (Lowi, 2013: 103 y 114). Es de sentido común, desde luego, que los propietarios no verán con buenos ojos la redistribución de la riqueza, ya sea mediante la afectación directa de la propiedad —con una reforma agraria— o indirecta a través de un sistema fiscal progresivo.

Por esto mismo, las políticas redistributivas son más probables con partidos en el poder afines a la redistribución y con marcos constitucionales y legales que contemplen y asignen funciones redistributivas al Estado, como el artículo 4 de la Constitución mexicana. En regímenes democráticos con alternancia en el poder, resultan cruciales el voto y también la movilización política de los grupos sociales desfavorecidos para la inclusión de políticas redistributivas en las agendas de gobierno (Dreze y Sen, 2014; Harriss, 2000 y 2005). La capacidad gubernamental de implementar eficaces políticas redistributivas aumenta con la organización política de los más pobres y con la presencia de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos afines (Canto Saénz, 2014).

La acción política organizada de los desfavorecidos, incluidas la movilización y las manifestaciones, contribuye a ampliar las fronteras del razonamiento público frente a la estrechez de miras de los mercados y la debilidad de los Estados y, por lo mismo, ayuda a resolver el dilema entre eficiencia económica y desarrollo humano y sostenible, lo que, a su vez, redundará en el fortalecimiento de la democracia. Si los desfavorecidos se organizan políticamente y logran acceder a las esferas de decisión, pueden llevar a la agenda gubernamental medidas redistributivas de la riqueza y el poder que alivien su situación. Esto es posible, incluso, con diferentes colores políticos en el poder, como ilustran Harriss y colegas en el caso de la India (Harriss, 2000; Harriss, Jeyaranjan y Nagaraj, 2010).

Al afectar necesariamente a determinados intereses en beneficio de otros, las políticas redistributivas tampoco son las más apropiadas para dejarse al arbitrio de redes de actores. En general, esas redes no incluyen a los sectores más desfavorecidos de la población y, en cambio, tienden a sobrerrepresentar los intereses de las clases propietarias y las élites, que suelen ser las afectadas por las políticas redistributivas (Bacqué, Rey y Sintomer, 2012; Canto Saézn, 2012). Cuando se trata de redistribuir la riqueza, es necesaria la acción directa del Estado para imponer pérdidas a actores con poder, como se ha dicho, y no parece muy sensato dejar las decisiones en manos de los mismos actores que sufrirían tales pérdidas.

En una democracia, entonces, resulta crucial la mayor o menor disposición del gobierno en turno a diseñar e implementar políticas redistributivas de la riqueza y el poder. En condiciones de severa desigualdad socioeconómica, como las que prevalecen en la mayoría de las naciones de América Latina, las estrategias redistributivas indicadas, escribe Forester, son las que marchan en sentido contrario a la perpetuación de la desigualdad, canalizando esfuerzos hacia formas de remediar o compensar las desigualdades, como las políticas de combate a la pobreza, las acciones afirmativas o discriminación positiva y los esfuerzos de desarrollo comunitario, entre otros. Pero también se pueden implementar lo que ese autor denomina *reformas no reformistas*, dirigiendo los esfuerzos a empoderar a las poblaciones que podrían actuar más adelante para modificar las estructuras de poder en la sociedad, como las mujeres o los pueblos originarios. Más todavía, el trabajo de los formuladores de políticas podría dirigirse hacia los movimientos sociales y laborales que buscan introducir cambios estructurales en la organización económica actual (Forester, 2013).

La confusión de las políticas distributivas con las redistributivas puede causar costosos yerros, y esto parece ser sobre todo cierto en el ámbito de las políticas sociales. Las políticas distributivas, como se ha comentado, distribuyen bienes y servicios públicos entre grupos acotados de beneficiarios, ya sean ganaderos, jóvenes emprendedores o empresarios textiles, mediante decisiones altamente individualizadas que solo en conjunto pueden considerarse políticas; favorecidos y desfavorecidos no se enfrentan de forma directa, y siempre se pueden satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios. En cambio, las políticas redistributivas afectan a

grandes categorías de individuos, cercanas a las clases sociales, y su objetivo no es solo distribuir beneficios, sino redistribuir cuotas de riqueza o de poder entre esas grandes categorías sociales (Lowi, 2013: 101-103).

La inmensa mayoría de las políticas sociales en México son distributivas. Se ha calculado que, en el país, existen al menos cinco mil quinientos programas y acciones de desarrollo social a nivel federal, estatal y municipal con beneficiarios de lo más disímolos y objetivos que conciernen a todo lo imaginable. Esta diversidad de programas crea por sí misma un formidable problema de coordinación, traslape de funciones y duplicación de recursos, además de que no es nada raro su empleo para fines electorales y clientelares (Hernández, 2017). Por supuesto, el impacto de todos esos programas en la reducción de la pobreza y la desigualdad es limitado y con frecuencia inapreciable, porque no atienden a las causas estructurales de ambos problemas, y, en su mayoría, son solo paliativos.

Una verdadera política redistributiva de la riqueza, que atienda a las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad sería, por ejemplo, instituir un salario mínimo remunerador en términos constitucionales, como lo han podido hacer otros países de América Latina de desarrollo similar al nuestro e incluso menor, y ligar los aumentos salariales no solo a la inflación, sino también a los incrementos de la productividad laboral. Hoy, en México, el salario mínimo oficial se sitúa por debajo de la línea de bienestar individual, lo que significa que no basta para adquirir la canasta básica para una sola persona. Al cierre de 2017, cuatro de cada diez trabajadores en México no percibían ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimentaria para el propio trabajador, sin considerar a su familia (CONEVAL, 2018; Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana, 2017). Está claro que la complejidad y magnitud de este género de problemas desborda con mucho las limitadas posibilidades de las políticas distributivas.

## **5. Políticas constituyentes**

Mucho menos abordadas en la literatura especializada, las políticas constituyentes son un cuarto tipo de políticas que Lowi agrega unos años después a su clasificación original, que solo contemplaba los tres tipos recién comentados.

Lowi (1970 y 1972) encontró que había cierto tipo de políticas que se caracterizaban por un ejercicio remoto de la coerción, como en el caso de las distributivas, pero que esta no actuaba sobre las conductas individuales, sino sobre el entorno de la conducta, como en las redistributivas.

La trascendencia y el impacto de las políticas constituyentes en la vida política suelen ser muy grandes, al ocuparse de cuestiones, como la distribución de competencias entre diferentes ámbitos de gobierno en un sistema federal, o temas electorales, como la regulación del financiamiento privado de las campañas políticas. Aunque también abiertas en una democracia a la participación social y ciudadana, su mayor distancia del juego cotidiano de intereses y su naturaleza eminentemente jurídica, que las acerca a temas constitucionales, traslada la mayor parte de las discusiones sobre las políticas constituyentes a las esferas de los debates legislativos y político-partidistas. El papel de los partidos políticos es relevante en la formulación de este tipo de políticas por su relación privilegiada con los poderes constituidos, cuyas decisiones las definen. Por esto mismo, en los procesos de su elaboración, el tema de las ideologías y los objetivos programáticos de los partidos asciende al primer plano, así como su disciplina interna y sus relaciones con las distintas clases, las organizaciones civiles y los poderes fácticos.

Como en los otros tres tipos de su modelo, Lowi recupera la dimensión histórica de las políticas constituyentes, asociada de manera estrecha a la evolución de los partidos políticos y los grupos de presión en su país: Hacia finales del siglo XIX, escribe, se multiplican los grupos de presión en los Estados Unidos; su ascenso marca el declive de la disciplina partidaria y el fortalecimiento de la política de cabildeo (*lobbying*). «Los partidos vieron declinar su capacidad de disciplinar a sus miembros, declinación de la que nunca se han recuperado plenamente» (Lowi, 1972: 302).

La declinación de la disciplina partidaria está en la base de la consabida influencia de los grupos de presión en el Poder Legislativo estadounidense. Como escribe Vallés (2003: 214), cuando es poca o inexistente la disciplina de partido, existe el riesgo de que cada parlamentario se convierta en rehén de los intereses del grupo con cuyo apoyo financiero y electoral ha obtenido su escaño. En los Estados Unidos, continúa este autor, es pública la influencia que ejercen sobre el voto

de algunos parlamentarios las grandes empresas, las asociaciones de productores, las sectas religiosas o los defensores de la libre venta de armas; la libertad respecto del partido se convierte en dependencia respecto de grupos de presión.

Los congresistas al servicio de intereses particulares en el Legislativo estadounidense demuestran que los partidos políticos, en el sentido que los definió Edmund Burke, son piezas esenciales en el sistema político. «Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo...» (Burke, 1770, citado en Sartori, 2000: 26). Al margen de los muchos defectos de los partidos existentes, es este compromiso de fondo con el interés nacional lo que los distingue de los grupos de presión de todo tipo y les brinda una base de legitimidad imposible de alcanzar por las redes de gobernanza, las organizaciones civiles, los líderes carismáticos o cualesquiera otras entidades que aspiren a sustituirlos. En una democracia, desde luego, corresponde a los votantes decidir qué tan real es el compromiso con el interés nacional declarado por tal o cual partido (Canto Saénz, 2014).

## Comentarios finales

Como resulta evidente, el tema del interés público es crucial en materia de políticas públicas, que, por definición, deben responder a él. Sobre este tema, Lowi sostiene que solo podemos hablar de política pública si, al menos, una de estas dos propiedades está presente: 1. La política en cuestión afecta a un gran número de personas de manera consistente, rasgo característico de las políticas constituyentes y las redistributivas; 2. Al margen de su extensión, la política expresa una clara regla de ley que nos afecta en tanto ciudadanos o miembros de una comunidad política antes que como particulares, bajo el supuesto de que la regla de ley ubica a la moralidad pública por encima del estatus privado, algo que se espera de las políticas regulatorias. Por contraste y como antes se ha señalado, Lowi sostiene que las políticas distributivas, con sus habituales procesos *sub rosa* o tras bambalinas, se aproximan a la privatización de lo público. Con base en estas reflexiones, Lowi propone dos criterios adicionales para distinguir entre buenas y malas políticas públicas: su menor o mayor correspondencia con el interés público y su

relación con la democracia, en especial, su contribución a una política (*politics*) abierta y pública (Lowi, 1972: 308).

Los planteamientos de Lowi traen a colación una cuestión no resuelta del todo: ¿qué significa el calificativo de *públicas* cuando hablamos de *políticas*? A partir de la distinción entre *lo público* y *lo gubernamental*, algunos autores mexicanos han insistido en distinguir entre políticas auténticamente públicas y políticas tan solo gubernamentales: las primeras serían aquellas que se elaboran con participación de actores no gubernamentales, en tanto que las segundas excluirían dicha participación. Se parte de que todo lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental: lo público es el espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del Gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano (Aguilar, 1992; Cabrero, 2000; Canto Chac, 2018).

A partir de la distinción entre lo público y lo gubernamental, en sí misma clara e inobjetable, ha tendido a igualarse la participación de actores no gubernamentales en el proceso de la política pública con el interés público, algo que no siempre es cierto. La dicotomía público-gubernamental en el sentido planteado por estos autores no es equivalente a la dicotomía interés público-interés privado, y pueden citarse numerosos ejemplos, como algunos de los incluidos en el artículo, que ilustran el hecho de que, en materias regulatorias y redistributivas, puede ocurrir lo contrario con dicha participación: privilegiar intereses privados por encima del interés público o, como escribe Lowi, propiciar la privatización de lo público. En determinados casos, el interés público se preservará mejor con la exclusión de actores no gubernamentales de la esfera de las decisiones, como advierte la OCDE al recomendar a los Estados que, en ciertas materias, cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas.

En otros casos, como se ha comentado a propósito de las políticas distributivas, el interés público puede fortalecerse con la incorporación de actores no gubernamentales al proceso de su diseño e implementación, como postula la mayoría de los modelos de gobernanza y participación social o ciudadana. Las políticas distributivas, que suelen implementarse a puerta cerrada, bien podrían ganar en transparencia si se formulan con la concurrencia de redes de actores amplias

y plurales. Las tesis de Lowi también llevan a pensar que lo público de la política (*politics*) y lo público de las políticas no son sinónimos e incluso pueden llegar a contraponerse en determinadas circunstancias. Si hablamos de la política (*politics*) y según el consenso generalizado, lo público implica transparencia, algo que no siempre se cumple en el caso de las políticas distributivas, mucho de las cuales está destinado a ser secreto o a puerta cerrada.

El tema de la participación de actores no gubernamentales en el proceso de las políticas aparece así evinculado al tipo de políticas de que estemos hablando, y la conclusión necesaria, una vez más, es que, si queremos evitar errores que pueden ser costosos, resulta absolutamente imprescindible distinguir entre tipos de políticas, y evitar subsumirlas todas en un concepto homogéneo e indiferenciado de política pública. La incorporación de actores o partes interesadas en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas es buena para cierto tipo de políticas, pero no para todas. En el fondo —no debe olvidarse—, estamos hablando de distintas funciones del Estado, tan diferentes entre sí como pueden serlo, entre otras, sus funciones regulatoria y redistributiva. En última instancia, las políticas públicas no son sino manifestaciones específicas de tales funciones.

Así la calidad de las políticas públicas en el sentido de su menor o mayor correspondencia con el interés público, más que una expresión de la gobernanza o la participación de actores —que serán deseables o no según el tipo de política en cuestión—, aparece asociada de manera directa al tema del interés general o público y también a su carácter abierto y transparente. Si confundimos participación con calidad, corremos el riesgo de creer que esta siempre se fortalece al incorporar actores no gubernamentales al diseño e implementación de toda política pública, cuando, en ocasiones, puede resultar precisamente lo contrario.

Por razones semejantes, las normas que conciernen a los derechos humanos y a la independencia ética de los individuos (Dworkin, 2016) tampoco son las mejores candidatas para definirse con modelos *bottom-up* (Peters, 1995), ante el riesgo de que prevalezcan lo que Rawls llama *doctrinas filosóficas* o *religiosas comprehensivas*. Al discutir esencias constitucionales y asuntos de justicia básica, sostiene Rawls (2001), no podemos apelar a doctrinas filosóficas comprehensivas: no hay ninguna razón por la que cualquier ciudadano o asociación

de ciudadanos debiera tener el derecho a usar el poder del Estado para decidir cuestiones constitucionales esenciales según las directrices de la doctrina comprensiva abrazada por esa persona o asociación. Las razones dadas en términos de doctrinas comprensivas, concluye Rawls, no pueden igualarse nunca a la razón pública. Privilegiar el enfoque *top-down* en estas materias reservando las decisiones a los poderes constituidos, como aconseja Peters, no es debilitar sino fortalecer la democracia.

Por último, la descentralización acrítica de funciones del Estado hacia los gobiernos subnacionales y locales, aun si bien intencionada, puede terminar favoreciendo a los poderes fácticos y otros actores presentes en el territorio, que, acaso, harán valer más fácilmente sus intereses particulares ante gobiernos más débiles. Descentralizar sin más la formulación de políticas redistributivas, regulatorias o constituyentes hacia tales ámbitos de gobierno también puede contribuir a allanar el camino hacia la privatización de lo público y al debilitamiento de la democracia. Como se ha visto en el caso de las redes de actores, la descentralización de políticas hacia los gobiernos estatales o municipales puede ser muy eficaz en temas distributivos, pero no siempre lo será en los otros.

Una conclusión que bien puede derivarse de todo lo anterior es que determinadas políticas serán más eficaces, eficientes y legítimas con un papel más activo de la sociedad civil, pero, en otros casos, lo serán con un papel más activo del Estado, sin que sea posible generalizar en uno u otro sentido. El tipo de política pública definirá, en todo caso, la mejor arena para la toma de decisiones.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2016a). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Serie Conferencias Magistrales 25. México: Instituto Nacional Electoral.
- (2016b). «Introducción». En L. F. Aguilar (comp.). *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1992). «Estudio introductorio». En L. F. Aguilar. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Allison, G. (2013). «Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos». En L. F. Aguilar. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Azueta, A. y Cancino, M. A. (2001). «Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano». En J. Fernández y J. Rivera (coords.). *Derecho Urbanístico*. México: PUEC/UNAM.
- Bacqué, M. H.; Rey, H. y Sintomer, Y. (2012). «La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública?». En M. Canto (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Boisier, S. (2006). *Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*. Providencia: Editorial Puerto de Palos.
- Bolio, J. (2006). «Políticas públicas y privatización ejidal. Nuevas modalidades de expansión urbana en Mérida». En L. Ramírez (coord.). *Perder el paraíso. Globalización, espacio urbano y empresariado en Mérida*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1993). *El cálculo del consenso*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Cabrero, E. (2014). «La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal. Una visión introductoria». En A. Díaz (comp.). *Gobierno locales*. México: Siglo XXI Editores.
- (2000). «Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes». En *Gestión y política pública*, IX, (2), pp. 189-229.
- Canto Chac, M. (2018). «Prólogo». En P. Fragoso y R. Bravo (coords.). *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014*. México: UNICACH, CESMECA, AMECIP y IAPAS, pp. 9-21.
- (2008). «Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo». En *Política y Cultura*, 30, otoño, pp. 9-37.
- Canto Saénz, R. (2016). «Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. En L. F. Aguilar (comp.). *Política pública*. México: Siglo XXI Editores.
- (2014). «Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones». En *Perspectivas de Políticas Públicas*, 3, (6), pp. 13-41.
- (2012). «Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política». En *Gestión y Política Pública*, XXI, (2), pp. 333-374.

- CONEVAL (2018). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2016*. Ciudad de México. México: CONEVAL [en línea]. Disponible en <<https://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>> [Consulta: 8 de julio de 2018].
- Dréze, J. y Sen, A. (2014). *Una gloria incierta. India y sus contradicciones*. Madrid: Taurus.
- Dworkin, R. (2016). *Justicia para erizos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elmore, R. (2013). «Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones públicas». En L. F. Aguilar. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fedozzi, L. (2012). «El presupuesto participativo de Porto Alegre». En M. Canto Chac (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomá, R. y Jarque, M. (2012). «Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica». En M. Canto Chac (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Forester, J. (2013). «La racionalidad limitada y la política de salir del paso». En L. F. Aguilar. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana (2017). *México: País de pobres y no de clases medias*. México: Editorial GEDISA.
- Fung, A. y Wright, E. O. (2012). «En torno al gobierno participativo con poder de decisión». En M. Canto Chac (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Gómez, E. (1990). «Reflexiones sobre el neoliberalismo». En *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*. México: Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI.
- González-Rossetti, A. (2005). *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*. En *Serie Estudios y Perspectivas*, (39), México, CEPAL.
- Harriss, J. (2005). «Middle Class Activism and Poor People's Politics: An Exploration of Civil Society in Chennai». En *Working Paper Series*, 05-72, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.
- (2000). «How much difference does politics make? Regime differences across Indian States and rural poverty reduction». En *Working Paper Series* 00-01, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.

- Jeyaranjan, J. & Nagaraj, K. (2010). «Land, Labour and Caste Politics in Rural Tamil Nadu in the 20<sup>th</sup> Century». En *Economic and Political Weekly*, XLV, (31), pp. 47-61.
- Hernández, G. (2017). «Pobreza. Antiguo mal, nuevos remedios». En H. Aguilar (ed.). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. México: Debate, Nexos y Universidad de Guadalajara.
- IFT (2014). *Versión pública del Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76*, 6 de marzo de 2014. Ciudad de México, México: IFT [en línea]. Disponible en <[http://apps.ift.org.mx/publicdata/P-IFT\\_EXT\\_060314\\_76\\_Version\\_Publica\\_Hoja.pdf](http://apps.ift.org.mx/publicdata/P-IFT_EXT_060314_76_Version_Publica_Hoja.pdf)> [Consulta: 8 junio de 2018].
- Kooiman, J. (2004). «Gobernar en gobernanza». En *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 171-194.
- Bavinck, M.; Chuenpagdee, R.; Mahon, R. y Pullin, R. (2008). «Interactive Governance and Governability: An Introduction». En *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7, (1), pp. 1-11.
- Lindblom, C. (2013). «Todavía tratando salir del paso». En L. F. Aguilar. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Locke, J. (2000). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Editorial Porrúa.
- Lowi, T. (2013). «Políticas públicas, estudios de caso y teoría política». En L.F. Aguilar. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1972). «Four Systems of Policy, Politics and Choice». En *Public Administration Review*, 32, (4), pp. 298-310.
- (1970). «Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy». En *Public Administration Review*, 30, (3), pp. 314-325.
- Majone, G. (2000). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mény, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Nozick, R. (2012). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. G. (1995). «Modelos alternativos del proceso de la política pública: De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo». En *Gestión y Política Pública*, IV, (2), pp. 257-276.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Rawls, J. (2006). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2003). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
  - (2002). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós.
  - (2001). *El derecho de gentes y «Una revisión de la idea de razón pública»*. Barcelona: Paidós.
- Rhodes, R. A. W. (1996). «The New Governance: Governing without Government». En *Political Studies*, XLIV, Oxford, Cambridge, Blackwell Publishers, pp. 652-667.
- Sartori, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vallés, J. (2003). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- World Bank (2004). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington D.C.: World- Bank [en línea]. Disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>> [Consulta: 8 de abril de 2018].

## Leyes y decretos

- México, DOF (2013). «Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones. Ciudad de México». Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio [en línea]. Disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013)> [Consulta: 8 de mayo de 2018].

## Cómo citar este artículo

- Canto Sáenz, R. (2020). «Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (2), pp. 41-68.