

2.2 Análisis de políticas públicas: evitar enfoques únicos

Rodolfo Canto Sáenz

Resumen

Al implicar el ejercicio del poder político o coerción deliberada, ya sea inmediata o remota, la política pública implica la reunificación de política y administración; 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 implican 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.

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

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

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, por ejemplo, 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, por ejemplo, para implementar políticas redistributivas de la riqueza y/o el poder que, probablemente, enfrentarán fuertes resistencias de los intereses afectados. Las políticas sociales de corte redistributivo, escribe González-Rossetti, 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” (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, por ejemplo, la distribución de apoyos financieros para la modernización tecnológica de las pequeñas y medianas empresas, será probablemente más eficaz, eficiente y legítima si se formula en el marco de redes de actores donde están presentes los pequeños y medianos empresarios. Hablamos simplemente 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, que son abordados en los apartados siguientes, a saber: políticas distributivas, regulatorias, redistributivas y constituyentes. A lo largo del

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

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.

I. 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 sencillamente 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 ésta 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 éste coerce y los diferentes tipos de coerción proveen un conjunto de parámetros en el que las políticas públicas tienen lugar. La política pública es coerción deliberada y como tal implica la reunificación de política y administración; 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:

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

TIPOS DE COERCIÓN Y TIPOS DE POLÍTICA PÚBLICA			
		<i>Aplicabilidad de la coerción. Actúa a través de:</i>	
<i>Probabilidad de la coerción</i>	Remota	Conducta individual	Entorno de la conducta
	Inmediata	DISTRIBUTIVA	CONSTITUYENTE
		REGULATORIA	REDISTRIBUTIVA

Al consistir fundamentalmente 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, ella misma 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 potencialmente afectados 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

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

social, salud, política fiscal, etc.) provienen fundamentalmente del Ejecutivo.

La arena redistributiva tiende a ser un modelo estructurado o de separación de poderes; en contraste, la arena 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 consistentemente más polarizadas que las regulatorias, por ejemplo, entre las bancadas demócrata y republicana; en cambio los tópicos regulatorios se aproximan al dinámicamente inestable 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 sólo 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 sólo 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 claramente 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 excepciones. 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, 2016).

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

Si las relaciones en grandes colectividades son cualitativamente diferentes a las relaciones entre personas o en pequeños grupos, y si la vida colectiva implica necesariamente coerción, es fácil apreciar las limitaciones de modelos de gestión y política pública que precisamente hacen a un lado la coerción y se remiten a los acuerdos voluntarios tomados en relaciones cara a cara, por ejemplo 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 éstos 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 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 sólo 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 distribuirse según la necesidad y no 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, por ejemplo 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

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

de decidir políticas redistributivas, por ejemplo en materia de derechos humanos que, sometidas a un plebiscito, pueden enfrentar prejuicios fuertemente 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 *majoritarianista* 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 implica la reunificación de política y administración; no es reductible a esta última e intentar hacerlo puede conducir a grandes yerros. Un ejemplo de esto es la descentralización de funciones regulatorias o redistributivas hacia los débiles gobiernos locales mexicanos, especialmente de los pequeños y empobrecidos municipios rurales, con frecuencia incapaces de hacerlas valer frente a los poderes fácticos. Por ejemplo, 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 la definición y regulación de los usos del suelo en todo su territorio y la aprobación de planes y programas urbanos, suprimiendo las posibilidades de coordinación y concurrencia con los otros ámbitos de gobierno; como consecuencia de esa reforma, actualmente el mercado inmobiliario sólo 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

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

cargo de los estados, donde una presencia y un poder mayor de las organizaciones empresariales solía mantener a 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 se 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 sólo 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 sólo 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 errores de la mayor trascendencia. Por ejemplo, los modelos de gobernanza (Aguilar, 2009; 2016a)

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

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, 2016). En lo que sigue desarrollaremos estas reflexiones siguiendo la tipología de Lowi.

II. Políticas distributivas

Cuando se trata de distribuir desde el gobierno recursos nuevos para impulsar objetivos que se consideran relevantes, por ejemplo 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

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

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, por ejemplo, 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 ampliamente tratado en la literatura y bien acreditado por la experiencia es que el proceso, los resultados y los impactos de las políticas distributivas mejoran sensiblemente con la participación de actores externos, no sólo 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, 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, por ejemplo. 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 aisladamente. En este contexto, Lowi afirma que las políticas distributivas claramente se acercan a la privatización de lo público, a diferencia por ejemplo de las regulatorias, que al remitirse a normas de observancia general nunca pueden ser completamente privatizadas.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

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; probablemente un reducido grupo de actores privados tenderá a actuar más como un conciliáculo que como una instancia pública, pero una red amplia y plural, que incluya a actores de sectores diversos y organizaciones civiles, realmente 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 Brasil (Fedozzi, 2012; Fung y Wright, 2012), el particularismo de gabinete y el manejo clientelar de los recursos pueden ser eficazmente combatidos con la esfera pública generada por la amplia participación de la ciudadanía en el ejercicio del presupuesto local, lo que es particularmente beneficioso para el interés público en el ámbito de los gobiernos municipales, generalmente 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.

III. Políticas regulatorias

Al implicar el ejercicio directo de la coerción y un grado de conflictividad habitualmente mayor que las políticas distributivas, las políticas regulatorias no siempre son apropiadas para ser decididas en redes de actores. Responden a otra

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

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, por ejemplo la competencia entre empresas, la protección del medio ambiente, 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 ser regulados –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 en la definición de 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

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

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” (Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 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 reconocía que “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” (Instituto Federal de Comunicaciones, 2014).

Entre las facultades que ahora tiene la Comisión Federal de Competencia Económica se cuentan ordenar medidas para eliminar 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 con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones en un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites. Dada la naturaleza de estas facultades, se entiende claramente la recomendación de la OCDE de que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas; especialmente, puede añadirse, cuando se trata de agentes económicos preponderantes como Telmex, Telcel o Televisa.

Dado que las políticas regulatorias implican un nivel de coerción más directo que las distributivas, con ganadores y perdedores e intereses habitualmente 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 de que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia, pero es imposible que ésta 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 profundamente contradictorias entre sí, lo que se explica porque existen miles de funciones matemáticas que se ajustan igualmente bien a los datos experimentales.

Sin embargo, el papel de la ciencia no debe ser subestimado 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

El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018

privadas no aseguraba una genuina protección de los intereses de los trabajadores. Al amparo de la nueva ley fue creado 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, especialmente en materias regulatorias y redistributivas.

IV. 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 simplemente no tiene derecho a redistribuir los bienes existentes en la sociedad sino, en todo caso, alentar la producción de bienes nuevos que puedan mejorar las condiciones de vida de la población, pero sin afectar a nadie. Para Nozick, por ejemplo, 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” (2012: 7); las políticas redistributivas, como es evidente, no tienen lugar en el modelo de Estado mínimo que postula Nozick.

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), por ejemplo, afirma que

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

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 ser cumplida en toda circunstancia, lugar y tiempo y que no puede ser subordinada a otros objetivos, por lo que resulta inadmisible la receta neoliberal de primero crecer para luego desarrollarse. En el mismo sentido, Rawls escribe que “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).

Como puede apreciarse, las políticas redistributivas tendrán o no un lugar entre las funciones del Estado según las vertientes filosóficas que están detrás. El trasfondo filosófico es también clave en las consideraciones sobre la factibilidad de las políticas redistributivas. Por ejemplo, un gobierno de corte neoliberal o libertario probablemente 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 a la cobertura universal de salud como un compromiso irrenunciable del Estado, a finanziarse 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 éstos son claros y precisos, estables y consistentes” (Lowi,

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

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 (por ejemplo, con una reforma agraria) o mediante la indirecta afectación 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 4º 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, 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 redunda 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 Harris y colegas en el caso de la India (Harris, 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. Habitualmente esas redes no incluyen a los sectores más

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

desfavorecidos de la población y en cambio tienden a sobre representar los intereses de las clases propietarias y las élites, normalmente las afectadas por las políticas redistributivas (Bacqué, Rey y Sintomer, 2012; Canto, 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 otras. 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 específicamente 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 especialmente cierto en el ámbito de las políticas sociales. La inmensa mayoría de las políticas sociales en México son distributivas; se ha calculado que en el país existen al menos 5 mil 500 programas y acciones de desarrollo social a nivel federal, estatal y municipal con beneficiarios de lo más disímiles y objetivos que conciernen a todo lo imaginable. Esta diversidad de programas crea por

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

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 las causas estructurales de ambos problemas y en su mayoría son sólo paliativos.

Una verdadera política redistributiva de la riqueza, que atienda 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 sólo 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, 41 de cada 100 trabajadores en México no percibían ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimentaria para el propio trabajador, sin considerar a su familia, y el porcentaje iba en aumento (CONEVAL, 2018; Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana, 2017). Claramente, la complejidad y magnitud de este género de problemas desborda con mucho las limitadas posibilidades de las políticas distributivas.

V. 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 sólo 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 ésta no actuaba sobre las conductas individuales sino sobre el entorno de la conducta, como en las redistributivas.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

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 a las campañas políticas, por ejemplo. 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 especialmente 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, estrechamente asociada 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 (*lobbyng*): “los partidos vieron declinar su capacidad de disciplinar a sus miembros, declinación de la que nunca se han recuperado plenamente” (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 Estados Unidos, continúa este autor,

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

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 realmente 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, 2014).

Conclusiones

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 sólo podemos hablar de política propiamente 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

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

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, especialmente su contribución a una política (*politics*) abierta y pública (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? y también llevan a pensar que lo público de la política (*politics*) y lo público de las políticas no son exactamente sinónimos e incluso pueden llegar a contraponerse en determinadas circunstancias. Por ejemplo, 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, lo que se facilita por su característica de poder desagregarse entre individuos que demandan recursos aisladamente.

Además de la transparencia, el tema del interés general y su relación con los intereses particulares también tiene implicaciones de fondo en la conceptualización de *lo público* de las políticas. Por ejemplo, al descentralizar hacia redes de actores la formulación de políticas redistributivas, regulatorias o constituyentes, podría no estarse fortaleciendo su carácter público sino más bien debilitándolo al incorporar intereses particulares o sectoriales que podrían distanciarse del interés general. En determinados casos el carácter público de las políticas se preservará mejor con la exclusión de actores privados de la esfera de las decisiones, como advierte la OCDE al recomendar a los Estados que en materia de telecomunicaciones cuenten con organismos reguladores independientes de los interesados.

En otros casos, como se ha comentado a propósito de las políticas distributivas, lo público puede fortalecerse precisamente con

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

la incorporación de actores no gubernamentales al proceso de su diseño e implementación, como postulan la mayoría de los modelos de gobernanza y participación social o ciudadana. Las políticas distributivas, que habitualmente se implementan a puerta cerrada, bien podrían ganar en transparencia si se formulan con la concurrencia de redes de actores amplias y plurales.

El carácter público de las políticas, entonces, 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 directamente asociado al tema del interés general o público y a su carácter abierto y transparente. Si confundimos ambas cosas corremos el riesgo de creer que en cualquier caso se fortalece el carácter público de una determinada política al incorporar actores externos a su diseño e implementación, cuando en ocasiones puede resultar precisamente lo contrario: propiciar la privatización de lo público.

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 ser definidas 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 comprehensiva abrazada por esa persona o asociación; las razones dadas explícitamente en términos de doctrinas comprehensivas, 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.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

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 temas.

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.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2016a). Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza. Serie Conferencias Magistrales No. 25. México: Instituto Nacional Electoral.
- Aguilar, L. F. (2016b). Introducción. En L. F. Aguilar (Comp.), Política Pública. (pp. 17-60) México: Siglo XXI Editores.
- Aguilar, L. F. (2009). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Allison, G. (2013). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En L. F. Aguilar (Estudio introductorio y Ed.), La hechura de las políticas. (pp. 119-200). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Azuela, A. y Cancino, M. A. (2001). Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano. En J.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- Fernández y J. Rivera (Coords.), Derecho Urbanístico. (pp. 143-184) 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 (pp. 105-149). 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. (pp. 179-224). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2014). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal. Una visión introductoria. En A. Díaz (Comp.), Gobierno locales, (pp. 203-234). México: Siglo XXI Editores.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y Cultura 30 (otoño), 9-37.
- Canto, R. (2016). Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. En L. F. Aguilar (Comp.), Política pública. (pp. 151-175). México: Siglo XXI Editores.
- Canto, R. (2014). Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones. Perspectivas de Políticas Públicas 3 (6), 13-41.
- Canto, R. (2012). Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política. Gestión y Política Pública XXI (2), 333-374.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018). Recuperado de <https://cneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>
- Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

- 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 (Estudio introductorio y Ed.), *La implementación de las políticas*. (pp. 251-280). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fedozzi, L. (2012). El presupuesto participativo de Porto Alegre. En M. Canto (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. (pp. 176-204). 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 (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. (pp. 56-104). México: Siglo XXI Editores.
- Forester, J. (2013). La racionalidad limitada y la política de salir del paso. En L. F. Aguilar (Estudio introductorio y Ed.), *La hechura de las políticas*. (pp. 315-340). 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 (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. (pp. 150-175). México: Siglo XXI Editores.
- Gómez, E. (1990). Reflexiones sobre el neoliberalismo. En *Reforma del Estado: Las razones y los argumentos*. (pp. 41-57). México: Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI.
- González-Rossetti, A. (2005). La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina. Serie Estudios y Perspectivas No. 39. México: CEPAL.
- Harris, J. (2000). How much difference does politics make? Regime differences across Indian States and rural poverty reduction. Working Paper Series 00-01, Development

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- Studies Institute, London School of Economics and Political Science.
- Harriss, J. (2005). Middle Class Activism and Poor People's Politics: An Exploration of Civil Society in Chennai. Working Paper Series, 05-72, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.
- Harriss, J., Jeyaranjan, J. & Nagaraj, K. (2010). Land, Labour and Caste Politics in Rural Tamil Nadu in the 20th Century. *Economic and Political Weekly* XLV (31), 47-61.
- Hernández, G. (2017). Pobreza. Antiguo mal, nuevos remedios. En H. Aguilar et al. (Eds.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018.* (pp. 283-293). México: Debate, NEXOS y Universidad de Guadalajara.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2014). Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76, 6 de marzo de 2014, versión pública. Disponible en http://apps.ift.org.mx/publicdata/PIFT_EXT_060314_76_Version_Publica_Hoja.pdf
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo* 16. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 171-194.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R. y Pullin, R. (2008). Interactive Governance and Gobernability: An Introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7 (1), 1-11.
- Lindblom, C. (2013). Todavía tratando salir del paso. En L. F. Aguilar (Estudio introductorio y Ed.), *La hechura de las políticas.* (pp. 227-254). 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 (Estudio introductorio y Ed.), *La hechura de las políticas.* (pp. 89-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review* 32 (4), 298-310.
- Lowi, T. (1970). Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy. *Public Administration Review* 30 (3), 314-325.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

- Majone, G. (2000). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica.
- 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. *Gestión y Política Pública* IV (2), 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.
- Rawls, J. (2003). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (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. *Political Studies* XLIV. Oxford, Cambridge, Blackwell Publishers, 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*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>