

REVISIÓN DEL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA ÓPTICA DE LOS ESTUDIOSOS MEXICANOS

REVISITING THE POLICY FIELD THROUGH THE LENS OF MEXICAN SCHOLARS

EXAMEN DU DOMAINE DES POLITIQUES PUBLIQUES DU POINT DE VUE DES SAVANTS MEXICAINS

CARLOS MORENO JAIMES 

ITESO, Jalisco

cmoreno@iteso.mx

RESUMEN: En este artículo se sostiene que los estudios de políticas públicas encontraron un terreno fértil en México desde su llegada a principios de los años noventa. Estimularon a la comunidad académica a discutir dos nociones que, aunque se daban por supuestas en países occidentales, resultaron novedosas en México: la gobernanza orientada por políticas y el gobierno del interés público. Posteriormente, el estudio de las políticas públicas en México consideró tres rasgos del contexto político y administrativo del país. Primero, la prominencia del Estado como el actor más importante en la formulación de políticas que, paradójicamente, carece de las capacidades institucionales para ser más eficaz. En segundo lugar, las reglas informales heredadas del periodo autoritario de México todavía ejercen una fuerte influencia en el comportamiento de las personas y los grupos organizados. Por último, la desigualdad social influye en la formulación de políticas al desmovilizar sectores sociales que podrían actuar en favor de los pobres, impidiendo que los gobiernos hagan cumplir la ley o permitiendo que las burocracias en el nivel de calle apliquen criterios de manera discrecional.

Palabras clave: gobernanza orientada por políticas; México; instituciones informales; desigualdad social; interés público.

ABSTRACT: In this article, it is argued that public policy studies found fertile ground in Mexico upon their arrival in the early 1990s. They stimulated Mexi-

can scholars to discuss two notions that had been taken for granted in Western countries, but that turned out to be novel concepts in Mexico: policy-oriented governance and governing the public interest. The policy field in Mexico made further progress by considering three features that characterize the country's political and administrative background. First, the salience of the State as the most important policymaking actor, which, paradoxically, lacks the institutional capacities to become a more effective one. Second, informal rules inherited from Mexico's authoritarian period still strongly influence the behavior of people and organized groups. Finally, social inequality influences Mexico's policymaking by demobilizing social sectors that could act in favor of the poor, preventing governments from enforcing the law, or letting street-level bureaucracies apply selective enforcement criteria in discretionary ways.

Keywords: policy-oriented governance; Mexico; informal institutions; social inequality; public interest.

RÉSUMÉ : Cet article soutient que les études sur les politiques publiques ont trouvé un terrain fertile au Mexique depuis leur arrivée au début des années 1990. Elles ont incité la communauté universitaire à discuter de deux notions qui, bien que considérées comme allant de soi dans les pays occidentaux, étaient nouvelles au Mexique : la gouvernance axée sur les politiques et le gouvernement d'intérêt public. Par la suite, l'étude des politiques publiques au Mexique a considéré trois caractéristiques du contexte politique et administratif du pays. Premièrement, l'importance de l'État en tant qu'acteur le plus important dans la formulation des politiques, lequel, paradoxalement, ne dispose pas des capacités institutionnelles nécessaires pour être plus efficace. Deuxièmement, les règles informelles héritées de la période autoritaire mexicaine exercent encore une forte influence sur le comportement des individus et des groupes organisés. Enfin, les inégalités sociales influencent l'élaboration des politiques en démobilisant les secteurs sociaux qui pourraient agir en faveur des pauvres, en empêchant les gouvernements d'appliquer la loi ou en permettant aux bureaucraties de base d'appliquer des critères de manière discrétionnaire.

Mots-clés : gouvernance orientée par les politiques ; Mexique ; institutions informelles ; inégalité sociale ; intérêt public.

Fecha de recepción: noviembre de 2023.

Fecha de aceptación: febrero de 2024.

1. INTRODUCCIÓN¹

Pese a ser una disciplina en ciernes, el campo de las políticas públicas ha proliferado en todo el mundo durante los últimos tres decenios. Hoy día, la noción de políticas públicas ha calado tanto en el vocabulario académico como entre funcionarios públicos, periodistas y dirigentes de las organizaciones no gubernamentales, entre otros actores. Aunque la disciplina procedía sobre todo de países anglosajones, desde la década de 1990, México y otros países latinoamericanos adoptaron el enfoque de las políticas públicas para entender la toma de decisiones del gobierno. En la actualidad, el estudio de las políticas públicas ha adquirido un lugar relevante en los programas de docencia e investigación. La disciplina llegó a México hace apenas tres decenios, cuando el país atravesaba una transición económica y política favorable a una recepción optimista a este enfoque, lo que permitió la creación de nuevos programas de investigación y planes de posgrado en las universidades mexicanas.

El presente artículo sostiene que cuando el campo de las políticas públicas llegó a México, a comienzos de la década de 1990, alentó a los estudiosos mexicanos a considerar dos conceptos novedosos: a) la idea de una “gobernanza orientada por políticas” que se oponía a la visión formal, rígida y centralista que predominaba en México en los estudios sobre la administración pública y la práctica de ésta, y b) la noción de “gobernar por el interés público”. Estas nociones dotaron al enfoque de las políticas públicas de una base ética que iba más allá de su consabida orientación racionalista. La primera noción concebía el ejercicio de gobierno como un acto deliberado con la finalidad de resolver problemas concretos en materia de políticas, mediante instrumentos

¹ Agradezco los comentarios y observaciones de los dictaminadores anónimos de *Foro Internacional*, así como los de Enrique Cabrero y los participantes del seminario de investigación del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO.

explícitos, y aplicando criterios y valores reconocidos por la sociedad. La segunda noción reconocía que la naturaleza pública de las políticas trascendía su dimensión gubernamental, dado que era una cuestión más de protección del ámbito colectivo, brindando así razonamientos que apoyaban la rendición de cuentas democrática. Sin embargo, el entusiasmo inicial entre los autores mexicanos pioneros se vio temperada por otros estudiosos que pusieron sobre aviso los riesgos y limitaciones aparejados al enfoque de las políticas públicas cuando se adopta en un contexto como el mexicano, distante de los Estados Unidos tanto en su cultura como en sus instituciones. Mediante la aplicación más amplia de métodos empíricos, los autores críticos demostraron que los supuestos habituales del enfoque de las políticas públicas debían ajustarse cuando se aplicaran a otros lugares, subrayando tres elementos: la naturaleza del Estado mexicano, la debilidad de las instituciones formales de cara a las prácticas informales y la cuestión de la desigualdad social. Los expertos hicieron hincapié en el papel preeminente del Estado en México, cuya intervención en diversos campos sociales y económicos está mucho más ampliamente justificada por la sociedad que en Estados Unidos. Paradójicamente, pese a esas grandes expectativas, la capacidad real del Estado para traducir sus objetivos en resultados concretos es en extremo limitada, no sólo debido a debilidades técnicas y falta de recursos, sino al hecho de que las reglas informales que rigen las interacciones políticas y sociales tienen a menudo mayor influencia que los arreglos constitucionales formales. Las reglas informales afectan la conducta de las personas, de suerte que se distorsionan los objetivos originales de las políticas. Además, en general, México y América Latina presentan altos niveles de desigualdad social. Este fenómeno ha polarizado a la sociedad y tiene efectos nocivos sobre los grupos más desfavorecidos, dado que sus intereses tienden a excluirse de la toma de decisiones. En suma, los estudiosos mexicanos críticos del enfoque de las políticas públicas reconocen su utilidad, pero hacen un llamamiento a la cautela cuando se trasladen las nociones y

métodos de la disciplina a contextos distintos a los del país de su procedencia.

Antes de examinar la respuesta mexicana al enfoque de las políticas públicas, el siguiente apartado presenta algunas de las propuestas más destacadas de la escuela estadounidense de las políticas públicas, subrayando cómo la nueva disciplina buscó mejorar la racionalidad en la toma de decisiones públicas y preservar los ideales democráticos.

2. PRINCIPALES TESIS QUE FIGURAN EN LA BIBLIOGRAFÍA PREPONDERANTE EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Primera tesis: una política pública es una acción intencional del Estado para modificar el statu quo

Aunque muchos autores estadounidenses han dedicado una gran cantidad de tiempo en definir la noción de “política pública” y están a gusto con la definición sencilla: “Cualquier actividad que un gobierno elige hacer o no hacer”,² en la actualidad, pareciera haber un consenso en el sentido de que las políticas públicas son vías de acción o inacción elegidas por las autoridades públicas que responden a una situación clasificada como un problema público.³ Esto significa que no toda actividad gubernamental debiera clasificarse como una política pública: por ley, los entes gubernamentales suelen efectuar innumerables rutinas cuyas finalidades son a menudo poco claras para la sociedad y los funcionarios públicos mismos. Las “ciencia de las políticas públicas”, la nueva disciplina académica que surgió en Estados Unidos a comienzos de la década de 1950, pretendía comprender cómo los gobiernos establecían los objetivos de las políticas y movilizaban

² Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.

³ Scott R. Furlong y Michael E. Kraft, *Public Policy Analysis: Politics, Analysis, and Alternatives*, Thousand Oaks, CQ Press, 6.^a ed., 2018.

recursos escasos para lograrlos. Harold Lasswell, un autor pionero del campo, sostenía que el proceso de las políticas se había convertido en un objeto de estudio por derecho propio, que necesitaba de las contribuciones de distintas disciplinas académicas para mejorar la racionalidad de la adopción de decisiones en materia de políticas públicas. Laswell abogaba por una ciencia nueva cuyos recursos debían asignarse a la comprensión fundamental de los problemas humanos con la intención de promover la dignidad humana. En otras palabras, se manifestaba a favor de una disciplina académica comprometida con los ideales democráticos, que suponía como una de las tareas principales del enfoque de las políticas pública aclarar cuáles serían los objetivos valiosos que estarían detrás de las decisiones públicas, como los de alcanzar la eficiencia económica, la equidad social, entre otros. Empero, Lasswell enunció claramente que, una vez definidos los objetivos de las políticas, los investigadores debían proceder con los máximos niveles de objetividad académica, valiéndose de modelos científicos y métodos cuantitativos.⁴ Señalaba también que las ciencias de la política no consisten en meramente describir y explicar cómo marchan las políticas públicas, sino comprender igualmente la pertinencia de la información y los conocimientos empleados para formular las políticas.⁵

El estudio de las políticas públicas ha sufrido una evolución divergente desde la época de Lasswell hasta el presente. Una corriente de la bibliografía ha hecho importantes contribuciones a la descripción y explicación de los procesos de las políticas públicas, subrayando la función de los actores, instituciones y las dinámicas que ocurren en cada etapa, como se mencionará más adelante en el presente artículo. Otra corriente se ha dedicado más claramente a producir evidencia

⁴ Harold D. Lasswell, “The Policy Orientation”, en Sandra Braman (ed.), *Communication Researchers and Policy-Making*, Cambridge, MIT Press, 2003, pp. 85-104.

⁵ Harold D. Lasswell, “The Emerging Conception of the Policy Sciences”, *Policy Sciences*, 1 (1970), pp. 3-14.

que dé forma al debate sobre las políticas en sectores concretos, como el gran número de artículos publicados en el *Journal of Policy Analysis and Management*. En resumen, el análisis de las políticas públicas busca ser más que sólo una disciplina que describa y explique la conducta de los gobiernos. Más bien, se tiene la intención de convertirla en una ciencia prescriptiva y normativa capaz de mejorar el proceso de toma de decisiones propiamente dicho.⁶

Segunda tesis: las políticas públicas buscan mejorar las decisiones de los gobiernos desde la óptica de la racionalidad instrumental, pero esta perspectiva es insuficiente para satisfacer las demandas del proceso político

Dada la orientación pragmática y prescriptiva de los estudios de las políticas públicas, cuya finalidad es determinar los factores causales de los problemas en materia de políticas y los instrumentos adecuados para modificarlos, la racionalidad instrumental se volvió un importante paradigma para la disciplina.⁷ Esta estrategia debió adoptar una serie de medidas similares a las del método científico, comenzando por determinar los objetivos que querían alcanzarse, las alternativas disponibles para su consecución, comparar estas alternativas con base en criterios como la equidad social o la eficiencia, seleccionar la opción idónea de esos objetivos y criterios, evaluar los resultados alcanzados en la realidad y extraer enseñanzas para, a la larga, hacer una nueva formulación de las políticas.⁸

⁶ Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer Policy Analysis*, Nueva York, W. W. Norton Company, 1978; David Weimer y Aidan Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Nueva York, Routledge, 6.ª ed., 2017.

⁷ Edward S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, Nueva York, American Elsevier Publishing Company, 1975.

⁸ Eugene Bardach y Eric M. Patashnik, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Washington, D.C., CQ Press, 2015.

Aunque el enfoque racionalista fue bien recibido entre los estudiosos de las políticas públicas, las voces críticas comenzaron a cuestionar sus supuestos y la utilidad para explicar la toma de decisiones de los gobiernos en los regímenes democráticos pero, sobre todo, aquellos de naturaleza plural, como los de Estados Unidos.⁹ La primera crítica fue que el racionalismo exageraba las capacidades humanas para procesar información, dado que el enfoque convencional supone que tanto las personas como las organizaciones gozan de una gran capacidad para adquirir, procesar e interpretar información relativa a los problemas pertinentes a las políticas públicas, las alternativas disponibles para modificarlos, los criterios de evaluación, los riesgos y la incertidumbre que lleva aparejada adoptar una decisión política, entre otros elementos. Los críticos afirmaban que los seres humanos simplemente carecían de esas capacidades cognoscitivas. Herbert Simon acuñó la noción alternativa de “racionalidad limitada”, que coincide en que las personas pueden definir sus objetivos, pero apenas pueden determinar cuáles son todos los medios disponibles para alcanzarlos. En lugar de hallar soluciones óptimas a sus problemas, las personas se contentan cuando encuentran formas satisfactorias para alcanzar sus objetivos.¹⁰

La segunda crítica al racionalismo es que simple y llanamente es incompatible con el funcionamiento de sistemas políticos como el de los Estados Unidos que se caracteriza por tener muchos actores, donde el poder está fragmentado entre numerosas instituciones para evitar su concentración excesiva y los agentes buscan objetivos diferentes, además de que no cuentan con los mismos recursos.¹¹ Los especialistas

⁹ Deborah Stone, *Policy paradox: The Art of Political Decision Making*, Nueva York, W. W. Norton Company, 1997.

¹⁰ Herbert Simon, *Administrative Behavior*, Nueva York, The Free Press, 4.ª ed., 1997.

¹¹ Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 2010; Paul A. Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, 21 (1988), pp. 129-168.

críticos del enfoque afirmaban que el análisis racionalista de las políticas públicas no podía atender los problemas que la sociedad consideraría prioritarios ni definir qué criterios se aplicarían en la evaluación de las alternativas a las políticas.¹² En resumidas cuentas, el argumento era que la racionalidad instrumental es incapaz de abordar asuntos relativos a los valores, dado que éstos son temas políticos.¹³ En los regímenes democráticos, los mecanismos de interacción política (competencia, debate, negociación, consenso, disensión en los partidos) definen las cuestiones sociales y económicas que merecen la atención del gobierno, en qué medida están las personas dispuestas a tolerar una carga a cambio de un bien, cuánto del erario público debe asignarse para afrontar un problema y qué instrumentos políticos son aceptables para la sociedad al tratar de resolver el problema.

Los críticos del racionalismo cuestionaban también la noción predominante que se tenía sobre la función del análisis de las políticas públicas. En contra de lo que comúnmente se cree, a saber, el análisis de las políticas debiera aprovecharse para buscar las soluciones técnicas pertinentes a los problemas vinculados a las políticas, los críticos postularon que se trataba más de una labor artesanal que científica¹⁴ y su verdadera función era contribuir a formular argumentos a favor o en contra de las opciones políticas debatidas en la arena política. En otras palabras, el análisis de las políticas no es una tarea políticamente neutra, debido a que forma parte del contexto político más amplio. Los intereses enfrentados se valen de este análisis como instrumento de persuasión y entaña la posibilidad de fomentar la deliberación pública y el aprendizaje colectivo.¹⁵

¹² Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.

¹³ Stone, *op. cit.*

¹⁴ Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Nueva York, Routledge, 2.^a ed., 2017.

¹⁵ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

En la actualidad, ningún paradigma central domina el campo de las políticas públicas; más bien, hay diversos métodos teóricos en los que se sustenta la disciplina. Sin embargo, todos coinciden en señalar que la racionalidad instrumental es apenas uno de los muchos criterios que guían la toma de decisiones. Un enfoque importante es de naturaleza organizacional, basada en la premisa de que las organizaciones, incluso las del sector público, no son entidades mecánicas que ejecuten decisiones. Más bien, son creaciones humanas con vida propia y un amplio margen de autonomía.¹⁶ Su desempeño depende de sus rutinas y prácticas, de suerte que sus decisiones son en gran medida adoptadas por inercia.¹⁷ Pese a la rigidez de su marco normativo, las organizaciones gozan de discreción. Todas estas características sugieren que las organizaciones tienen una influencia decisiva en la formulación de las políticas públicas. Cercanas al enfoque organizacional, las teorías sobre instituciones también han influido en el campo de las políticas públicas. Con base en la premisa de que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad que restringe y forma las interacciones humanas,¹⁸ las teorías sobre instituciones postulan que tanto las reglas formales como informales afectan la conducta de la persona y la colectividad, ya sea mediante incentivos que suscitan la conducta racional de la gente o por medio de normas culturales que dotan de significado a la acción.¹⁹

El constructivismo es otra perspectiva en el estudio de las políticas públicas. Esta perspectiva postula que, más allá de los factores materiales, los seres humanos responden a ideas

¹⁶ James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, The Free Press, 2010.

¹⁷ Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, 63 (1969), pp. 689-718.

¹⁸ Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Policy Economy of Institutions and Decisions)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

¹⁹ Walter W. Powell y Paul DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

y creencias compartidas que dan significado a sus actos y decisiones. Por ende, las políticas públicas también debieran entenderse como una lucha por lograr un significado social.²⁰ Así como Majone subraya que el análisis de las políticas es un instrumento de persuasión,²¹ el constructivismo sostiene que la imagen que la sociedad tiene de sí misma puede afectar todo el proceso de formulación de políticas, comenzando con cómo las poblaciones a las que están destinadas se construyen socialmente, y cómo esto repercute en el diseño de políticas; por ejemplo, al definir qué personas merecen disfrutar las prestaciones obtenidas gracias a los programas y quiénes deberían asumir los costos.²²

Tercera tesis: la fragmentación de las políticas públicas es consecuencia natural de un proceso en el cual las acciones se derivan de varias racionalidades

En contraposición al enfoque racionalista sobre las políticas, el campo de las políticas públicas creó un enfoque alternativo conocido como “incrementalista”.²³ En tanto método de diseño de políticas, el enfoque incrementalista no busca definir las causas fundamentales de los problemas ni diseñar soluciones óptimas, ya que ello está fuera del alcance de las personas que actúan conforme a condiciones de racionalidad limitada. Consiste en diseñar alternativas que, en lugar de representar una divergencia radical con respecto a las soluciones vigentes, se desvían apenas marginalmente de éstas. Tras introducir un cambio tan pequeño, los encargados de diseñar las políticas observarán si el problema se transforma de

²⁰ Frank Fischer, *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

²¹ Majone, *op. cit.*

²² Anne Schneider y Helen Ingram, “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy”, *American Political Science Review*, 87 (1993), pp. 334-347.

²³ Lindblom, *op. cit.*

acuerdo con sus expectativas. De no ser así, podrán volver al estado previo y buscar nuevas opciones, pero éstas también deben ser incrementales. A decir de sus defensores, la ventaja principal del enfoque incrementalista es que reduce al máximo el costo de tomar decisiones equivocadas. En cambio, los efectos de un cambio radical en las políticas pueden ser demasiado onerosos y a veces irreversibles. Más aún, sostienen que el enfoque incrementalista es el único método viable de diseño de políticas en un sistema pluralista que se caracteriza por la participación de diversos actores con distintos intereses y perspectivas, así como por la gran atomización del poder. En ese contexto, las políticas públicas no se derivan de un análisis exhaustivo, sino que son el producto de negociaciones y ajustes mutuos entre los actores.

Esta perspectiva de la formulación de las políticas en democracias plurales ha dado lugar a una extensa bibliografía sobre los diversos componentes del proceso de las políticas públicas, desde la elaboración de programas hasta su formulación, implementación y evaluación. ¿Por qué ciertas cuestiones relativas a las políticas públicas llaman la atención de los encargados de la toma de decisiones en el gobierno, mientras que otras no lo hacen? Una de las principales contribuciones²⁴ para responder a esta pregunta comienza con la premisa de que los gobiernos suelen funcionar como “anarquías organizadas”.²⁵ Es decir, las organizaciones apenas pueden definir sus objetivos (preferencias problemáticas), no saben cómo pueden alcanzarlos (tecnologías inciertas) y sus decisiones se toman mediante la participación de diversos actores (participación fluida). Se llega a la conclusión de que hay una mayor probabilidad de que los problemas y sus soluciones se incluyan en la agenda del gobierno cuando los actores que abogan por ciertas cuestiones sobre políticas públicas

²⁴ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Longman, 2.^a ed., 2003. (Longman Classics in Political Science).

²⁵ Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972), pp. 1-25.

(“los empresarios de las políticas”) aprovechan la existencia de “ventanas de oportunidades políticas” (momentos críticos en los que los funcionarios públicos muestran más interés por las demandas políticas) para impulsar sus propuestas. Sin embargo, estas propuestas deberán respetar tres criterios: a) han de formularse de tal manera que hagan eco de la opinión pública, b) las “comunidades de políticas” deben considerarlas técnicamente viables y c) es necesario que los principales responsables de la formulación de las políticas las encuentren atractivas para sus intereses políticos. Estos hallazgos demuestran que el proceso de creación de las agendas no es racional ni está bien estructurado, sino que está muy fragmentado y las soluciones óptimas no son necesariamente las que a final de cuentas se adoptan.

Los estudios sobre la implementación de las políticas también revelan que la falta de una justificación unificada conduce a la fragmentación. El innovador estudio de Pressman y Wildavsky demuestra que una política bien formulada no asegura buenos resultados, porque su implementación es complicada e impredecible.²⁶ Para que un proceso de implementación sea acertado hace falta la colaboración de muchos actores. Empero, quizá no estén dispuestos o sean incapaces de colaborar por distintas razones: algunos pueden tener prioridades contradictorias, otros podrían carecer de los recursos para participar en el proceso y muchos podrían gozar de facultades discrecionales para interpretar los mandatos. Todo ello genera demoras y distorsiones de los objetivos originales de las políticas públicas. Desde ese momento en adelante, la bibliografía sobre las políticas públicas se ha cuestionado seriamente la capacidad de las elites gubernamentales para controlar la implementación de las políticas que promueven.²⁷

²⁶ Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1974.

²⁷ Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press, 1977.

Diversos estudiosos en la materia han intentado determinar los factores que obstaculizan la implementación de las políticas y hacer recomendaciones prácticas a los administradores públicos. Para muchos de ellos, la variable explicativa fundamental es la discreción que tiene la burocracia para interpretar los mandatos políticos o emprender acciones que no contribuyen necesariamente al logro de los objetivos de las políticas. Se ha conjeturado que el aumento de la discreción burocrática eleva las posibilidades de que se distorsionen los objetivos de las políticas.²⁸ Esto ocurre en especial con respecto a las “burocracias callejeras”; es decir, los servidores públicos (maestros, doctores, trabajadores sociales, agentes de policía) que interactúan directamente con las poblaciones destinatarias de las políticas.²⁹ Estos actores gozan de una amplia discreción dado que pueden decidir, por ejemplo, si penalizan a un conductor que infringe el reglamento de tránsito, si una familia de bajos ingresos es elegible para recibir apoyo social o si un paciente necesita un tratamiento médico específico. Asimismo, tienen una gran autonomía porque a sus superiores jerárquicos se les dificulta supervisar su labor. Por último, los burócratas callejeros tienen sus propios objetivos que no coinciden necesariamente con los objetivos de las políticas públicas. Por ende, son muy propensos a descarrilar las políticas durante su implementación. Según los expertos en implementación de políticas “de arriba hacia abajo”, el dilema crucial en la gestión es controlar las facultades discrecionales burocráticas mediante sanciones, incentivos y sistemas de supervisión.

²⁸ Terry M. Moe, “The Politics of Bureaucratic Structure”, en John E. Chubb y Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington D.C., Brookings Institution, 1989.

²⁹ Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2010; y, Steven Maynard-Moody, Michael Musheno y Dennis Palumbo, “Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation”, *Western Political Quarterly*, 43 (1990), pp. 833-848.

Con todo, otros estudiosos sostienen que las facultades discrecionales burocráticas son inevitables y no deben verse necesariamente como una desventaja.³⁰ Por el contrario, afirman que las burocracias callejeras están bien informadas sobre los problemas que afrontan las poblaciones destinatarias de las políticas en el ámbito local, dada su cercanía física y su interacción cotidiana. Las burocracias callejeras ejercen deliberadamente sus facultades discrecionales para lidiar con condiciones de trabajo desfavorables, como recursos escasos; transforman objetivos vagos en acciones concretas y hacen frente a situaciones en las que la población destinataria se niega a cumplir las directrices de las políticas. Los trabajadores callejeros afrontan muchas presiones y no tienen más opción que recurrir a sus facultades discrecionales para simplificar su labor. Tomando en cuenta la importante función de los burócratas callejeros, surgió una perspectiva diferente denominada la implementación “ascendente” de las políticas públicas. Esta perspectiva sugiere que el diseño de las políticas debe tener en cuenta el punto de vista de sus ejecutores, dado que, en relación con los problemas del ámbito micro, ningún otro actor posee mejor información que ellos. Uno de los modelos pertinentes a este enfoque es el “mapeo retrospectivo”,³¹ el cual propone que el diseño de las políticas públicas debiera comenzar por determinar los problemas que surgieran de la interacción entre los trabajadores callejeros y las poblaciones destinatarias de las políticas. Quienes formulen las políticas deberán determinar los objetivos a cumplirse en esa escala de interacción y si los recursos necesarios para alcanzar esos objetivos están disponibles o si deben proveerlos instancias superiores. Una vez establecidas esas cuestiones, los encargados del diseño de las políticas públicas deben subir de nivel jerárquico en la red de la implementación y plantear esas mismas cuestiones. Al valerse de este enfoque ascendente, el

³⁰ Maynard-Moody *et al.*, *loc. cit.*

³¹ Richard F. Elmore, “Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly*, 94 (1979), pp. 601-616.

diseño final será muy distinto a cómo se concibió la política desde arriba, porque se modificarán las conductas problemáticas en todos los niveles de interacción.

El enfoque ascendente también ha sido objeto de distintas críticas. Se ha sostenido que, en una democracia, no es admisible que los objetivos de las políticas públicas los definan funcionarios públicos que no hayan sido elegidos.³² No obstante, el enfoque nos permite ser conscientes de la imposibilidad de imponer desde arriba una racionalidad única que atraviesa todo el proceso de implementación de las políticas. Incluso si los dirigentes elegidos tienen la legitimidad política necesaria para definir los objetivos estratégicos de su gobierno, la etapa de la implementación terminará por transformar inevitablemente esos objetivos.

3. LA RESPUESTA MEXICANA AL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cuando el estudio de las políticas públicas llegó a México a comienzos de la década de 1990, el terreno era fértil para su recepción, debido a los importantes cambios económicos y políticos que ocurrieron en el país. Uno de éstos fue la crisis del modelo del Estado intervencionista. En voz de sus críticos, las crisis económicas recurrentes se derivaron de las decisiones irresponsables con respecto al gasto público, la ineficiencia burocrática y normas desacertadas que impidieron la competencia económica. En respuesta a esos problemas, México comenzó un proceso de desregulación económica, recorte del gasto público y apertura comercial que buscaba mejorar la eficiencia económica mediante el fortalecimiento de la competitividad del mercado.³³ El enfoque economi-

³² Richard E. Matland, "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (1995), pp. 145-174.

³³ Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Redwood City, Stanford University Press, 2003.

co-instrumental del análisis de las políticas públicas resultó atractivo para los defensores del libre mercado, pues ofrecía métodos útiles para analizar la intervención gubernamental y las decisiones sobre la asignación de recursos, como los análisis de costo-beneficio y otros instrumentos para la toma de decisiones. Al mismo tiempo, México atravesaba por una apertura política que llevó al fin del régimen de partido único, mismo que dominó la vida pública del país durante 70 años.³⁴ La crisis de legitimidad afrontada por el régimen a fines de la década de 1960 dio lugar a la apertura gradual que posibilitó una mayor pluralidad partidista, dada la demanda de un sistema electoral confiable y la rendición de cuentas gubernamental. El campo de las políticas públicas también era atractivo para los estudiosos y funcionarios públicos interesados en ampliar la democracia en México. Además de sus métodos analíticos, la disciplina subrayaba que las democracias gobernantes debían ampliar la inclusión de distintos actores, una aplicación estricta de la ley, la igualdad en el trato, exponer argumentos sólidos para explicar las decisiones políticas y un compromiso de la protección del interés público.

Se reconoce ampliamente a Luis F. Aguilar Villanueva como el autor pionero del enfoque de las políticas públicas en México y América Latina. En 1992 y 1993, publicó cuatro tomos de una antología que hacía una presentación del enfoque para estudiantes, especialistas y funcionarios públicos.³⁵ Además de la traducción al español de textos clásicos sobre políticas públicas, cada tomo ofrecía un estudio introductorio en el que Aguilar presentaba una visión de conjunto

³⁴ Ricardo Becerra, José Woldenberg y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

³⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, pp.15-74; Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio", en *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, pp. 15-84; Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993, pp.17-72; Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio", en *La implementación de las políticas*, México, Porrúa, 1993, pp. 15-92.

de los temas, fundamentaba su perspectiva con respecto a éstas, y aplicaba las nociones y teorías del campo de las políticas para interpretar el contexto político y administrativo de México. Definía política pública como sigue: “[Una política pública] es la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos”.³⁶ Mauricio Merino, otro aclamado estudioso mexicano de las políticas públicas, la definía así: “Una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público”.³⁷ José Luis Méndez Martínez consideraba que las políticas públicas se refieren sólo a situaciones en las que el Estado, al afrontar un problema determinado, ejecuta una estrategia dirigida a solucionarlo mediante incentivos y mecanismos concretos. Más aún, sostenía que una política puede medirse en cuanto a su intensidad o grado de activismo, dependiendo del número de elementos que contenga explícitamente (por ejemplo, el diagnóstico del problema, los recursos necesarios para actuar, el plan de implementación y las condiciones de la evaluación).³⁸ Podemos observar que todas esas definiciones coinciden plenamente con la primera tesis de la bibliografía preponderante mencionada antes, dado que subrayan la naturaleza intencional de las políticas públicas, su aspiración a modificar una situación socialmente inaceptable, así como la necesidad de introducir mecanismos concretos para modificar las conductas. Empero, incluso cuando algunos estudiosos mexicanos respaldaban algunas de las tesis de los escritos

³⁶ Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en *La hechura...*, *op. cit.*, p. 22.

³⁷ Mauricio Merino, *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2014.

³⁸ José Luis Méndez Martínez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 111-144.

occidentales sobre políticas públicas, los autores pioneros como Aguilar afirmaban que los estudios sobre las políticas públicas representaban un nuevo enfoque para la comprensión de las tareas de gobierno, muy distinto al que había prevalecido en México bajo su sistema autoritario, con base en las nociones de una “gobernanza orientada por políticas” y el “gobierno del interés público”.

La gobernanza orientada por políticas

Esta noción propone que el gobierno no puede ni debe intervenir en todos los asuntos.³⁹ En lugar de concebir al Estado como el actor principal responsable del desarrollo económico y social de un país, idea que ha justificado la intervención generalizada del gobierno en cuestiones tanto de índole personal como social, el enfoque de las políticas públicas concibe al gobierno⁴⁰ como un instrumento de la sociedad que genera soluciones a problemas concretos que ni el mercado ni los ciudadanos organizados pueden resolver. En virtud de la configuración constitucional, el Estado controla importantes recursos, en tanto autoridad, para inhibir o inducir comportamientos, la facultad de establecer obligaciones fiscales para financiar los bienes públicos y, en última instancia, el monopolio de la coerción para imponer sanciones. Por lo tanto, el Estado es a todas luces un repertorio útil de instrumentos para resolver los problemas relativos a la eficiencia y la equidad. Dado que cada problema público tiene efectos y causas determinados, también deben diferenciarse las soluciones alternativas, lo que significa que deben aplicarse instrumentos de intervención (impuestos correctivos, regulaciones, incentivos fiscales, leyes macro, etcétera) que demuestren su capacidad para modificar las causas que explican al problema en

³⁹ Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en *El estudio, op. cit.*

⁴⁰ Empleo indistintamente las nociones de “gobierno” y “Estado” en aras de la agilidad en la exposición.

cuestión. En suma, el enfoque de las políticas insta a intervenciones estratégicas del gobierno, no a indiscriminadas intromisiones justificadas en nombre de unos valores abstractos que sólo ocultan una naturaleza autoritaria.

Una segunda tesis es que el Estado, pese a todos sus incuestionables atributos, es un medio insuficiente para abordar los diversos y complejos problemas socioeconómicos que afrontan las personas, particularmente en países como México, donde el sector público carece de las capacidades (políticas, institucionales, fiscales, técnicas, administrativas y de información) necesarias para diagnosticar adecuadamente los problemas, diseñar soluciones alternativas eficaces y asegurar la colaboración entre sus dependencias para lograr una implementación de políticas bien ordenada. Diversos autores mexicanos subrayan que para la formulación de las políticas públicas hace falta la participación de muchos otros actores no gubernamentales capaces de aportar valiosos recursos durante el proceso. Más de un decenio después de haber publicado su antología sobre las políticas públicas, Aguilar puso énfasis en la imposibilidad del control gubernamental de la sociedad. Más bien, empleó el término “gobernanza pública” para subrayar la necesidad de la presencia de relaciones interdependientes entre los gobiernos, las empresas privadas y las organizaciones ciudadanas con la finalidad de definir conjuntamente los objetivos de las políticas, y la participación conjunta de todos para la formulación de iniciativas con valor público.⁴¹ En ese mismo sentido, Cabrero propone el uso del concepto de la “acción pública” para analizar la gobernanza municipal en México, resaltando que para la gestión de las políticas públicas en el ámbito local hace falta constituir canales de interacción entre varios actores.⁴²

Una tercera tesis es que las políticas públicas son más que un esfuerzo instrumental para procesar información, medir

⁴¹ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

⁴² Enrique Cabrero Mendoza, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

alternativas, estimar repercusiones y controlar la implementación con técnicas de gestión. Los estudiosos mexicanos destacan que las políticas públicas son una construcción social estrechamente relacionada con el contexto político. En consecuencia, ello también supone hacer frente a los conflictos, formular narrativas y argumentos, así como persuadir a las partes interesadas en las políticas. Por ejemplo, Arellano y Blanco señalan que: “Las políticas públicas apuestan por un proceso inclusivo, deliberativo, que implica que el debate sobre las evidencias y las técnicas forma parte sustantiva del proceso...”.⁴³ Otros expertos destacan que definir el problema constituye el “núcleo duro” del proceso de las políticas, porque esa etapa determina los valores e hipótesis cruciales sobre los que descansarán el resto de los elementos. El núcleo duro de las políticas constituye la principal base de argumentación y, por consiguiente, su principal sustentación ética.⁴⁴ Algunos otros sugieren, siguiendo de cerca las ideas originales de Lasswell, que la formulación de las políticas públicas no puede basarse exclusivamente en la racionalidad instrumental, dado que, para que se le tome en serio, también necesita una perspectiva moral, especialmente en una democracia.⁴⁵

Gobierno del interés público

La asimilación del enfoque de las políticas públicas en México y América Latina supuso un énfasis especial sobre la dimensión pública de las políticas. Además de afirmar la posesión de una racionalidad en la formulación de decisiones del gobierno, el enfoque puso de relieve la naturaleza pública de las políticas. ¿Cómo entendemos el carácter público de

⁴³ David Arellano Gault y Felipe Blanco, *Políticas públicas y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.

⁴⁴ Merino, *op. cit.*

⁴⁵ Rodolfo Canto Sánchez, “Políticas públicas, racionalidad y razón”, *Tópicos*, 49 (2015), pp. 259-290.

las políticas públicas? ¿Las políticas son públicas porque sólo se adoptan y ejecutan por intermedio de los poderes del Estado, o se debe a que las políticas públicas afectan los intereses y el bienestar de un amplio conjunto de personas? Uno de los textos latinoamericanos más citados que conceptualiza el término “público” es el de Rabotnikof,⁴⁶ que lo define con tres acepciones principales: a) lo que atañe al interés general, en contraposición a lo individual o lo particular, b) lo que se desarrolla a la luz del día; lo manifiesto y ostensible, contra lo secreto u oculto, y c) lo que es de uso común, accesible a todos, contra lo cerrado o exclusivo, reservado únicamente a algunas personas. Con sustento en estas tres perspectivas, una política es pública cuando busca modificar una situación que afecta los intereses de toda una colectividad, por ejemplo, cuando la contaminación ambiental daña la salud de una comunidad entera. Además, esa política también debería considerarse pública si necesita acciones que serán financiadas con dinero de los contribuyentes; las acciones deben además ser transparentes porque las personas tienen derecho a saber qué hacen sus gobiernos, por qué lo hacen y qué resultados se obtienen. Una política también es pública cuando promueve la inclusión, porque mejora el acceso de las personas a bienes y servicios a los que tienen derecho, como las calles, parques o playas, en especial para la población socialmente desfavorecida.

La naturaleza pública de las políticas públicas va más allá de la esfera del Estado.⁴⁷ La escuela mexicana de las políticas públicas sostiene que proteger el dominio público es un imperativo ético: “Cada vez que se actúa en contra de esos principios que describen el espacio público, éste se corrompe y

⁴⁶ Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, 2005.

⁴⁷ Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD/Editorial Nueva Sociedad, 1997.

la política pierde el mejor de sus sentidos”.⁴⁸ Además, recuperar y reactivar la naturaleza pública de la administración pública supone, entre otros elementos, “que las políticas públicas [...] perseveren [...] en su orientación hacia el interés y beneficio público de la comunidad política (en contrapunto a las tradiciones particularistas de clientelas y prebendas, con o sin destinatarios corporativizados) y la exigencia de que los ciudadanos tomen parte en la deliberación de los asuntos públicos y en la puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas”.⁴⁹

Riesgos y límites del enfoque de las políticas públicas

A pesar del entusiasmo generado en México por la llegada del enfoque de las políticas públicas, algunos autores comenzaron a advertir que su adopción acrítica suponía el riesgo de la incapacidad de interpretar adecuadamente la realidad política y administrativa mexicana. Enrique Cabrero presentó una obra trascendental, en la que afirmaba que la escuela de las políticas públicas tenía “denominación de origen” porque sus conceptos estaban firmemente basados en la cultura, las instituciones y las prácticas políticas de Estados Unidos. Cabrero sostenía que el ciclo habitual de las políticas públicas no podía transferirse automáticamente fuera del contexto estadounidense para explicar el funcionamiento del proceso de las políticas públicas. Por ejemplo, el proceso de creación de agendas políticas en países como México es comparativamente menos permeable a las aportaciones sociales, dado que los actores gubernamentales tienen una mayor influencia para definir los problemas y las soluciones. Aunque las organizaciones no gubernamentales han logrado una mayor participación en la formulación de políticas dada la apertura política en México, aún es necesaria

⁴⁸ Merino, *op. cit.*

⁴⁹ Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión, op. cit.*, pp. xx-42.

la aquiescencia de los principales actores gubernamentales. Cabrero sostenía que hace falta un empeño conceptual sistemático para adaptar los modelos de políticas normalizados de otros países allende los Estados Unidos.⁵⁰ Otros expertos advertían que adoptar el enfoque de las políticas públicas a la esfera gubernamental de México corría el riesgo de ser meramente superficial, una manera de ocultar las viejas prácticas autoritarias con un nuevo vocabulario. En palabras de Merino: “Mudar el nombre para seguir haciendo lo mismo”.⁵¹ En contraposición, otros autores sostenían que entre los países occidentales y los del Tercer Mundo había elementos que convergían, pese a las evidentes diferencias en la formulación de las políticas, a saber: a) las agendas políticas son sensibles a la presión de la sociedad organizada, incluso en entornos no democráticos; b) el tiempo es siempre un recurso estratégico para los actores al dar forma a las agendas de las políticas públicas y c) en general, los problemas relacionados con la adopción de las políticas son similares.⁵² En cualquier caso, parece haber un acuerdo en el sentido de que es necesario elaborar un marco conceptual específico para estudiar los procesos de las políticas públicas en América Latina, tomando en cuenta tres factores fundamentales, que son los siguientes: a) la naturaleza del Estado y su relación con otros actores sociales, b) la naturaleza informal de muchas instituciones y cómo éstas influyen en las políticas públicas y c) las consecuencias políticas de la desigualdad socioeconómica.⁵³

⁵⁰ Enrique Cabrero Mendoza, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y política pública*, 9 (2000), pp. 180-229.

⁵¹ Merino, *op. cit.*

⁵² Donald L. Horowitz, “Is There a Third World Policy Process?”, *Policy Sciences*, 22 (1989), pp. 197-212.

⁵³ Susan Franceschet y Jordi Diez, *Comparative Public Policy in Latin America*, Toronto, University of Toronto Press, 2012.

El Estado como actor principal, pero débil

Mucho antes de la llegada del enfoque de las políticas públicas a México, los estudiosos latinoamericanos afirmaban que el Estado tenía una mayor influencia en el diseño de políticas que el resto de los actores sociales.⁵⁴ En contraposición a la visión pluralista que prevalecía en la ciencia política estadounidense durante la primera mitad del siglo XX, según la cual el Estado es una arena neutral donde se da curso a las demandas de los grupos sociales, Oszlak y O'Donnell sostenían que el Estado debía entenderse como un actor por derecho propio, capaz de fijar sus propios objetivos de políticas independientemente de otros grupos sociales. Prueba de ello era su capacidad de iniciación autónoma de las políticas, de determinar si un tema o cuestión sería el objeto de su intervención. Oszlak y O'Donnell reconocían que el Estado no era una entidad monolítica, sino un grupo de actores disímiles dotados de autoridad institucional, que competían para que prevaleciesen sus preferencias políticas, lo cual daba lugar a políticas incoherentes y conflictivas. Las elites políticas (los políticos electos que impulsan decisiones políticas y los funcionarios nombrados que encabezaban la planificación y ejecución de las políticas) eran los actores estatales más importantes, porque solían detonar los procesos de reforma en los países no occidentales: ellos son quienes incluían las distintas cuestiones en las agendas gubernamentales, controlaban los términos del debate político con argumentos técnicos basados en información que generalmente estaba bajo su control.⁵⁵

Dejando de lado que es una entidad relativamente autónoma, en América Latina se espera que el Estado desempeñe

⁵⁴ Óscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en G. Flores y J. Nef (coords.), *Administración pública: perspectivas críticas*, San José, ICAP, 1984.

⁵⁵ Merilee S. Grindle y John W. Thomas, "Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries", *Policy Sciences*, 22.3-4 (1989), pp. 213-248.

un papel activo en la formulación de las políticas, en especial después de la democratización. Por ejemplo, en México, los gobiernos locales han crecido en importancia debido a las políticas de descentralización impulsadas por el gobierno federal desde comienzos de la década de 1980, pero también desde que sus panoramas electorales se volvieron muy competitivos a lo largo de la década de 1990. Estos dos factores, junto con otros mecanismos multinivel como los marcos jurídicos, las transferencias financieras y los partidos políticos, alentaron a las autoridades locales a aumentar el número de potestades de política pública que están dispuestos a abordar más allá de las funciones establecidas en la Constitución, incluso la creación de empleos, la educación, la atención de la salud y otros.⁵⁶ Pese a su activismo en materia de políticas públicas, hay un consenso acerca de la capacidad limitada del Estado latinoamericano para aplicar políticas públicas. La debilidad de las capacidades se hace evidente cuanto contemplamos las brechas entre los objetivos y los resultados efectivos. En casos extremos, el Estado se ha mostrado incapaz de monopolizar el uso de la fuerza en algunas regiones, debido a la presencia de poderes paralelos que ejercen la violencia.⁵⁷ Un ejemplo ilustrativo de esto son los reducidos ingresos fiscales, que están entre los menores de América Latina, tomando en cuenta el tamaño de su economía.⁵⁸ Un factor que explica la debilidad del Estado es la ausencia de una burocracia pública estable y profesional. En México, la administración pública no se sustenta en un sistema de

⁵⁶ Oliver D. Meza, “¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66 (2016), pp. 131-162.

⁵⁷ Susan Franceschet y Jordi Diez (eds.), *Comparative Public Policy in Latin America*, Toronto, University of Toronto Press, 2012.

⁵⁸ En México, en 2019 la recaudación fiscal total como porcentaje del PIB fue de 16.3%, mientras que en países como la Argentina, Brasil o Chile alcanzó niveles de 28.2%, 32.5% y 20.9% (OCDE, *Global Revenue Statistics Database*).

carrera profesional meritocrático basado en capacidades y competencias, en lugar de consideraciones políticas.⁵⁹ A pesar de su importancia para el logro de buenos resultados en materia de políticas públicas, la puesta en marcha de un servicio profesional de carrera ha afrontado muchos obstáculos; uno de éstos es la práctica arraigada entre los partidos políticos de recompensar a los promotores del voto con empleos en la burocracia pública.⁶⁰ En el caso de los gobiernos municipales, a comienzos del año 2000, se estimaba que apenas 30% de los municipios del país tenían unidades administrativas encargadas de la gestión de personal que desempeñarían las funciones convencionales de reclutamiento, selección, contratación, inducción al cargo, y capacitación y desarrollo, así como incentivos por el buen desempeño.⁶¹ Estas deficiencias también son evidentes cuando se observa el bajo nivel de capacitación formal entre los servidores públicos: en 2021, más de un millón de personas trabajaban en gobiernos municipales, de las cuales 43% tenía el secundario como nivel máximo de estudios.⁶² Por último, hay abundantes pruebas en el sentido de que, en México, el diseño y la implementación de las políticas públicas están muy fragmentados.⁶³ En

⁵⁹ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, 45 (2005), pp. 599-634.

⁶⁰ Merilee S. Grindle, *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2012; Mauricio I. Dussauge Laguna, “The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico’s Civil Service Reform Experience”, *Journal of Comparative Analysis*, 13 (2011), pp. 51-73.

⁶¹ Carlos Moreno Jaimes, “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, *Revista de Ciencia Política*, 27 (2000), pp. 131-153.

⁶² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. Tabulados Básicos*, <https://www.inegi.org.mx/programas/cng-md/2021> (consulta de 2021).

⁶³ Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel, “Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration”, *Policy Sciences*, 50 (2017), pp. 745-767.

contadas ocasiones las agendas públicas se crean como una respuesta lógica a problemas sociales específicos, más bien suelen ser reacciones inmediatas a distintas presiones políticas. Las organizaciones políticas tienen una perspectiva muy vertical de la gestión pública, lo cual supone que en su mayoría no están dispuestas a colaborar con otros organismos para aplicar políticas complejas para las que hace falta una gran coordinación.⁶⁴

Lasitud institucional y reglas informales

No obstante su proceso de transición democrática, en México, los gobiernos y las personas siguen sosteniendo prácticas del viejo régimen autoritario, como el clientelismo, el padrinazgo, la corrupción y el abuso personal y patrimonial del poder público.⁶⁵ Las instituciones encargadas de la rendición de cuentas horizontal han sido ineficaces para controlar esas prácticas, lo cual ha erosionado el apoyo popular a la democracia, creado un clima de desconfianza hacia esas instituciones y favorecido la percepción de que el régimen político es de “obediencias endeblas”.⁶⁶

¿Qué consecuencias tienen las prácticas informales en la creación e implementación de las políticas públicas? Tomemos como ejemplo el clientelismo. Si suponemos que el gobierno tiene un monopolio político sobre los recursos que tienen valor para los votantes, el clientelismo establece una relación entre el gobierno y el electorado basada en la provisión de bienes privados, indivisibles a cambio de apoyo

⁶⁴ Carlos Moreno Jaimes, “Fragmented policymaking in Mexico: the design of social programs in a subnational case”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (2021), pp. 131-145.

⁶⁵ Sebastian L. Mazzuca, “Access to power versus exercise of power reconceptualizing the quality of democracy in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, 45 (2010), pp. 334-357.

⁶⁶ Pedro Medellín, *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodología para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, Cepal, 2004.

político.⁶⁷ El clientelismo afecta negativamente el interés público porque desalienta la inversión en bienes colectivos y contribuye también al fracaso de la formulación de políticas contra la pobreza, dado que las prestaciones que se derivan de los programas no se asignan a los más necesitados, sino a quienes tienen una capacidad de movilización electoral. Una institución informal similar es el padrinazgo, es decir, la distribución patrimonial de los recursos del gobierno a cambio del apoyo político, que incluye asignar puestos de trabajo públicos para remunerar al activismo electoral de los equipos de campaña.⁶⁸ Como afirma Jorge Nef, el padrinazgo es parte de la cultura administrativa de América Latina, en el que prácticas como el amiguismo y el compadrazgo contribuyen a la falta de transparencia y a la desconfianza en las personas que trabajan en la administración pública.⁶⁹ Otro fenómeno de las democracias electorales como México es la corrupción política, entendida como el abuso del poder público para el beneficio privado.⁷⁰ La corrupción no es un suceso aislado que se deriva de un comportamiento oportunista de los servidores públicos que logran evadir los controles administrativos, sino un fenómeno ampliamente difundido, un régimen social arraigado en costumbres sociales y legitimado culturalmente.⁷¹ Como se señaló

⁶⁷ Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

⁶⁸ Merilee S. Grindle, *Jobs for the boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.

⁶⁹ Jorge Nef, "Public Administration and Public Sector Reform in Latin America", en Jon Pierre y Guy Peters, *The Sage Handbook of Public Administration*, 2012, pp. 642-658.

⁷⁰ Anja C. Gebel, "Human Nature and Morality in the Anti-Corruption Discourse of Transparency International", *Public Administration and Development*, 32 (2012), pp. 109-128; Cheryl W. Gray y Daniel Kaufmann, "Corruption and Development", *Finance and Development*, 35 (1998), pp. 7-10; Vito Tanzi, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", *Staff Papers*, 45 (1998), pp. 559-594.

⁷¹ Giorgio Blundo, "Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal", *Development and*

antes, el predominio de todas estas instituciones informales puede entenderse como un “pacto de reciprocidad” en el que los participantes toleran el clientelismo, el patrimonialismo o la corrupción, en espera de beneficiarse con el tiempo de estas prácticas.⁷² También pueden formularse como un problema de acción colectiva en el que las partes saben de antemano que, a la larga, sería preferible la adopción de reglas oficiales de aplicación universal. Sin embargo, se abstienen de denunciar a quienes violan las reglas por temor a sufrir represalias sociales y de privarse de la oportunidad de prosperar mediante prácticas nocivas para la sociedad.⁷³

La importancia de las instituciones informales en México se explica claramente en un reciente artículo acerca de las políticas que atienden el problema de los niños sin hogar en la Ciudad de México.⁷⁴ Las autoras afirman que la creación en 2015 de una Ley de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes, cuyo objetivo era mejorar los servicios para los niños sin hogar, no sólo no logró una coordinación política eficaz, sino que perturbó las redes informales establecidas que antes hacían frente a la cuestión en la Ciudad de México. Esto sugiere que, cuando se formulan leyes sin que se evalúen adecuadamente las normas y prácticas informales vigentes, éstas pueden tener consecuencias perjudiciales para

Change, 37 (2006), pp. 799-819; Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

⁷² Johann Graf Lambsdorff y Björn Frank, “Corrupt Reciprocity—Experimental Evidence on a Men’s Game”, *International Review of Law and Economics*, 31 (2011), pp. 116-125.

⁷³ Heather Marquette y Caryn Peiffer, “Grappling with the ‘Real Politics’ of Systemic Corruption: Theoretical Debates versus ‘Real-World’ Functions”, *Governance*, 31 (2018), pp. 499-514; Anna Persson, “Why Anti-corruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem”, *Governance*, 26 (2013), pp. 449-471.

⁷⁴ Mariana Chudnovsky y Natalia Espinosa Trujillo, “Conflict Between Formal and Informal Rules in Policy Coordination: The Case of Child Homelessness in Mexico City”, *Latin American Policy*, 10 (2019), pp. 120-143.

la población destinataria de tales leyes. Otro artículo acerca de los gobiernos locales de México muestra que la corrupción ha adquirido un alto nivel de consolidación, lo que implica que las prácticas corruptas han alcanzado un nivel de estabilidad que las vuelve autosuficientes y es difícil contrarrestarlas.⁷⁵ Las autoras sostienen que, en cuanto a la corrupción, 1) ésta funciona en forma de redes, 2) se ha convertido en una parte de la cultura organizativa, 3) la opacidad es la característica principal de los procesos gubernamentales y 4) el sistema de nombramientos burocráticos impide que los mecanismos de rendición de cuentas sean eficaces.

Desigualdad social

Aunque México es la 14.^a economía mundial, más de 50 millones de personas viven en pobreza y 21% de los ingresos totales son controlados por 1% de las personas más ricas del país.⁷⁶ Además de sus efectos económicos, la desigualdad tiene consecuencias sociales y políticas, porque distorsiona las reglas del juego político en favor de los más ricos y de las personas más privilegiadas, incluso en los regímenes democráticos.⁷⁷ Por ende, difícilmente puede suponerse que, dada esta desigualdad social, las políticas públicas adoptadas por instituciones democráticas reflejen lo que la mayoría quiere, dado que se excluye la participación de los grupos sociales más desfavorecidos en el proceso de creación de agendas. Una vía de exclusión es impedir que la desigualdad se convierta en una cuestión central de las políticas, capaz de movilizar a amplios sectores sociales.⁷⁸ Es menos probable que esa movilización

⁷⁵ Meza, art.cit.

⁷⁶ Gerardo Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam México, 2015.

⁷⁷ Terry Lynn Karl, "The Vicious Cycle of Inequality in Latin America", en Susan Eva Eckstein y Timothy P. Wickham (eds.), *What Justice? Whose Justice?*, Berkeley, University of California Press, 2003, pp. 133-157.

⁷⁸ Merike Blofield y Juan Pablo Luna, "Public Opinion on Income Inequalities in Latin America", en *The Great Gap: Inequality and the Politics*

sucedan, sin embargo, cuando se debilitan los lazos de cohesión y solidaridad social entre las clases, como ha ocurrido en México y otros países. Por ejemplo, los programas de lucha contra la pobreza se han elaborado partiendo de la perspectiva de una elección personal (la pobreza se deriva de una conducta errada de las personas), creando así una retórica estigmatizadora. Más aún, la segregación física entre ricos, pobres y la clase media en las zonas urbanas ha socavado las oportunidades para la interacción y la movilización política entre clases sociales para promover políticas en contra de los efectos nocivos de la desigualdad.⁷⁹

La desigualdad social no sólo afecta la creación de agendas políticas, sino la voluntad de los actores políticos para hacer cumplir la ley. En ausencia de mecanismos sólidos para una redistribución del bienestar, como suele ser el caso en América Latina, los políticos eligen deliberadamente permitir a las personas desobedecer las leyes como medio de movilización con fines electorales. Esto se ha definido con el término “*forbearance*”:⁸⁰ “indulgencia gubernamental intencional y revocable frente a las violaciones de la ley”.⁸¹ La desigualdad social también afecta mucho las interacciones cotidianas entre las burocracias callejeras y los ciudadanos de a pie. Por ejemplo, se ha demostrado que en la Ciudad de México los agentes de policía hacen cumplir la ley selectivamente, dependiendo de la posición socioeconómica de los conductores de vehículos: es más probable que pidan sobornos a personas de bajos ingresos, mientras que suelen dejar sin castigo a los automovilistas más pudientes, sin pedirles sobornos ni imponerles multas. La conducta selectiva de los agentes policiales

of Redistribution in Latin America, Pennsylvania, Penn State University Press, 2011, pp. 147-181.

⁷⁹ María Cristina Bayón y Gonzalo A. Saravia, “The Cultural Dimensions of Urban Fragmentation: Segregation, Sociability, and Inequality in Mexico City”, *Latin American Perspectives*, 40 (2013), pp. 35-52.

⁸⁰ En español, tolerancia y abstención [N. del T.].

⁸¹ Alisha C. Holland, “Forbearance”, *American Political Science Review*, 110 (2016), pp. 232-246.

tiene que ver con su percepción de que los conductores más pudientes tienen buenos contactos y podrían aprovechar su influencia para vengarse si les imponen una multa.⁸² Se ha señalado que en México es más probable que las personas socialmente desfavorecidas soporten las cargas más pesadas originadas por la disfuncionalidad burocrática, por ejemplo, que se les niegue el acceso a las prestaciones y derechos básicos.⁸³ Se ha acuñado la noción de “burocracia de baja confianza” para señalar que, en América Latina, las burocracias son mecanismos poco confiables para el acceso a los servicios públicos, y exacerban la desigualdad social.⁸⁴

4. CONCLUSIONES

El presente artículo sostiene que los estudios sobre las políticas públicas hallaron un terreno fértil en México desde su llegada a comienzos de la década de 1990. Los estudios alentaron a los especialistas mexicanos a examinar dos nociones que se daban por sentado en los países occidentales, pero que resultaban novedosas para un régimen de tradición autoritaria como México: la gobernanza orientada por políticas y el gobierno del interés público. Estas dos nociones contribuyeron a que la disciplina adquiriese una perspectiva ética más amplia, más allá de su enfoque instrumental clásico. Más adelante, el campo de las políticas públicas en México avanzó al tomar en cuenta tres características que distinguen el

⁸² Brian J. Fried, Paul Lagunes y Atheendar Venkataramani, “Corruption and Inequality at the Crossroad: A Multimethod Study of Bribery and Discrimination in Latin America”, *Latin American Research Review*, 45 (2010), pp. 76-97.

⁸³ Rik Peeters y Fernando Nieto-Morales, “The Inequality Machine: An Exploration of the Costs and Causes of Bureaucratic Dysfunction in Mexico”, *Developments in Administration*, 3 (2021), pp. 19-30.

⁸⁴ Rik Peeters, Humberto Trujillo Jiménez, Elizabeth O’Connor, Pascual Ogarrio Rojas, Michele González Galindo y Daniela Morales Tenorio, “Low Trust Bureaucracy: Understanding the Mexican Bureaucratic Experience”, *Public Administration and Development*, 38 (2018), pp. 65-74.

entorno político y administrativo del país. En primer lugar, la prominencia del Estado como actor principal en la formulación de políticas; actor que, paradójicamente, carece de las capacidades institucionales para volverse más eficiente. En segundo lugar, las reglas informales heredadas del periodo autoritario de México siguen teniendo una gran influencia en la conducta de las personas y los grupos organizados. Esas instituciones informales explican la persistencia de prácticas arraigadas como la corrupción, el clientelismo o el padrino. Aunque suelen considerarse perjudiciales para el buen desempeño del gobierno, no pueden eliminarse tan sólo sustituyéndolas por nuevos marcos jurídicos: el desafío real es crear una nueva base de confianza social sustentada en el principio del universalismo. Por último, la desigualdad es otro factor que influye en la formulación de políticas en México por diferentes canales, como la delimitación de los actores que participan en el proceso de elaboración de los programas políticos, la desmovilización de sectores sociales que podrían actuar en favor de los pobres, impidiendo a los gobiernos hacer cumplir la ley o permitiendo a las burocracias callejeras la aplicación selectiva y discrecional de criterios para el cumplimiento de las normas.

Aunque las teorías, conceptos y modelos preponderantes en materia de políticas públicas permitieron a la comunidad académica, describir, clasificar y formular hipótesis interesantes relativas al proceso político de México, su capacidad explicativa seguirá siendo limitada a menos que se haga un esfuerzo ulterior por tomar en cuenta cómo las tres características contextuales mencionadas en el presente artículo (a saber, la debilidad de las instituciones del Estado, la prevalencia de prácticas informales y las consecuencias de la desigualdad social) podrían contribuir a crear nuevas vías conceptuales y enriquecer el debate sobre las políticas públicas. Por ejemplo, en México, hay un consenso acerca de que el Estado debería desempeñar un papel más importante en la promoción de los derechos sociales básicos como la atención de la salud, la educación y el bienestar social, que podría

justificarse al afrontarse el problema de la desigualdad social. Sin embargo, tomando en cuenta los bajos niveles de profesionalización de las burocracias responsables de proveer los servicios y las prestaciones sociales, además de la propensión de los actores locales a recurrir a prácticas clientelistas, ¿qué mecanismos de intervención gubernamental debieran recomendarse para hacer frente a una implementación compleja de las políticas? En suma, la particularidades del contexto de México y América Latina abren una interesante veta de investigación para analizar las políticas públicas más allá de las perspectivas convencionales.

Traducción del inglés: Pedro González Caver

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Estudio introductorio”, en *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, pp. 15-74.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, pp. 15-84.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993, pp.17-72.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Estudio introductorio”, en *La implementación de las políticas*, México, Porrúa, 1993, pp. 15-92.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ALLISON, Graham T., “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *American Political Science Review*, 63 (1969), pp. 689-718.
- ARELLANO Gault, D. y Felipe BLANCO, *Políticas públicas y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- BARDACH, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press, 1977.
- BARDACH, Eugene y Eric M. PATASHNIK, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Washington D.C., CQ Press, 2015.

- BAUMGARTNER, Frank R. y Bryan D. JONES, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 2010.
- BAYÓN, María Cristina y Gonzalo A. SARAVIA, “The Cultural Dimensions of Urban Fragmentation: Segregation, Sociability, and Inequality in Mexico City”, *Latin American Perspectives*, 40 (2013), pp. 35-52.
- BECERRA, Ricardo, José WOLDENBERG y Pedro SALAZAR, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- BLOFIELD, Merike y Juan Pablo LUNA, “Public Opinion on Income Inequalities in Latin America”, en Merike Blofield (ed.) *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*, Pennsylvania, Penn State University Press, 2011, pp. 147-181.
- BLUNDO, Giorgio, “Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal”, *Development and Change*, 37 (2006), pp. 799-819.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y política pública*, 9 (2000), pp. 180-229.
- CANTO SÁNCHEZ, Rodolfo, “Políticas públicas, racionalidad y razón”, *Tópicos*, 49 (2015), pp. 259-290.
- CEJUDO, Guillermo M. y Cynthia L. MICHEL, “Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration”, *Policy Sciences*, 50 (2017), pp. 745-767.
- CHUDNOVSKY, Mariana y Natalia ESPINOSA TRUJILLO, “Conflict Between Formal and Informal Rules in Policy Coordination: The case of Child Homelessness in Mexico City”, *Latin American Policy*, 10 (2019), pp. 120-143.
- COHEN, Michael D., James G. MARCH y Johan P. OLSEN, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972), pp. 1-25.
- CUNILL GRAU, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD/Editorial Nueva Sociedad, 1997.

- DUSSAUGE Laguna, Mauricio I., "The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience", *Journal of Comparative Analysis*, 13 (2011), pp. 51-73.
- DYE, Thomas R., *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.
- ELMORE, Richard F., "Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, 94 (1979), pp. 601-616.
- ESQUIVEL HERNÁNDEZ, Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam México, 2015.
- FISCHER, Frank, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- FRANCESCHET, Susan y Jordi DIEZ (eds.), *Comparative Public Policy in Latin America*, Toronto, University of Toronto Press, 2012.
- FRIED, Brian J., Paul LAGUNES y Atheendar VENKATARAMANI, "Corruption and Inequality at the Crossroad: A Multimethod Study of Bribery and Discrimination in Latin America", *Latin American Research Review*, 45 (2010), pp. 76-97.
- FURLONG, Scott R. y Michael E. KRAFT, *Public Policy Analysis: Politics, Analysis, and Alternatives*, Thousand Oaks, CQ Press, 6.^a ed., 2018.
- GEBEL, Anja C., "Human Nature and Morality in the Anti-Corruption Discourse of Transparency International", *Public Administration and Development*, 32 (2012), pp. 109-128.
- GRAY, Cheryl W. y Daniel KAUFMANN, "Corruption and Development", *Finance and Development*, 35 (1998), pp. 7-10.
- GRINDLE, Merilee S. y John W. THOMAS, "Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries", *Policy Sciences* 22 (3-4) (1989), pp. 213-248.
- GRINDLE, Merilee S., *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.
- HOLLAND, Alisha C., "Forbearance", *American Political Science Review*, 110 (2016), pp. 232-246.
- HOROWITZ, Donald L., "Is there a Third World Policy Process?", *Policy Sciences*, 22 (1989), pp. 197-212.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. Tabulados Básicos*, <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>
- KARL, Terry Lynn, “The Vicious Cycle of Inequality in Latin America”, en Susan Eva Eckstein y Timothy P. Wickham (eds.), *What Justice? Whose Justice?*, Berkeley, University of California Press, 2003, pp. 133-157.
- KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (Longman Classics in Political Science), Boston, Longman, 1995.
- KITSCHELT, Herbert y Steven I. WILKINSON (eds.), *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- LAMBSDORFF, Johann Graf y Björn FRANK, “Corrupt Reciprocity—Experimental Evidence on a Men’s Game”, *International Review of Law and Economics*, 31 (2011), pp. 116-125.
- LASSWELL, Harold D., “The Emerging Conception of the Policy Sciences”, *Policy Sciences*, 1 (1970), pp. 3-14.
- LASSWELL, Harold D., “The Policy Orientation”, en Sandra Braman (ed.), *Communication Researchers and Policy-Making*, Cambridge, MIT Press, 2003, pp. 85-104.
- LINDBLOM, Charles E., *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.
- LIPSKY, Michael, *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2010.
- MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MARCH, James G. y Johan P. OLSEN, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, The Free Press, 2010.
- MARQUETTE, Heather y Caryn PEIFFER, “Grappling with the ‘Real Politics’ of Systemic Corruption: Theoretical Debates versus ‘Real-World’ Functions”, *Governance*, 31 (2018), pp. 499-514.
- MATLAND, Richard E., “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (1995), pp. 145-174.

- MAYNARD-MOODY, Steven y Shannon PORTILLO, “Street-Level Bureaucracy Theory”, en Robert F. Durant (ed.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 252–277.
- MAYNARD-MOODY, Steven, Michael MUSHENO y Dennis PALUMBO, “Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation”, *Western Political Quarterly*, 43 (1990), pp. 833-848.
- MAZZUCA, Sebastian L., “Access to Power Versus Exercise of Power Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, 45 (2010), pp. 334-357.
- MEDELLÍN, Pedro, *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodología para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, Cepal, 2004.
- MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 111-144.
- MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, *Políticas públicas: enfoque estratégico para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2020.
- MERINO, Mauricio, *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2014.
- MEZA, Oliver D., “¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66 (2016), pp. 131-162.
- MEZA, Oliver D. y Elizabeth PÉREZ-CHIQUÉS, “Corruption Consolidation in Local Governments: A Grounded Analytical Framework”, *Public Administration*, 99 (2020), pp. 530-546.
- MIDDLEBROOK, Kevin J. y Eduardo ZEPEDA (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico’s Economic and Social Policy Challenges*, Redwood City, Stanford University Press, 2003.
- MOE, Terry M., “The politics of Bureaucratic Structure”, en John E. Chubb y Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington D.C., Brookings Institution, 1989.

- MORENO JAIMES, Carlos, “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, *Revista de Ciencia Política*, núm. 27 (2000), pp. 131-153.
- MORENO JAIMES, Carlos, “Fragmented policymaking in Mexico: the design of social programs in a subnational case”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 27 (2021), pp. 131-145.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina, *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- NEF, Jorge, “Public Administration and Public Sector Reform in Latin America”, en Jon Pierre y Guy Peters, *The Sage Handbook of Public Administration*, 2012, pp. 642-658.
- NORTH, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Policy Economy of Institutions and Decisions)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- OLIVIER DE SARDAN, J.P. “A Moral Economy of Corruption in Africa?”, *The Journal of Modern African Studies*, 37 (1999), pp. 25-52.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Global Revenue Statistics Database, <https://www.oecd.org/tax/global-revenue-statistics-database.htm>
- OSZLAK, Óscar y Guillermo O’DONNELL, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en G. Flores y J. Nef (coords.), *Administración pública: perspectivas críticas*, San José, ICAP, 1984.
- PARDO, María del Carmen, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, 45 (2005), pp. 599-634.
- PERSON, Anna, “Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem”, *Governance*, 26 (2013), pp. 449-471.
- PEETERS, Rik, Humberto TRUJILLO JIMÉNEZ, Elizabeth O’CONNOR, Pascual OGARRIO ROJAS, Michele GONZÁLEZ GALINDO y Daniela MORALES TENORIO, “Low Trust Bureaucracy: Understanding the Mexican Bureaucratic Experience”, *Public Administration and Development*, 38 (2018), pp. 65-74.
- PEETERS, Rik y Fernando NIETO-MORALES, “The Inequality Machine: An Exploration of the Costs and Causes of Bureaucratic

- Dysfunction in Mexico”, *Developments in Administration*, 3 (2021), pp. 19-30.
- POWELL, Walter W. y Paul DIMAGGIO (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron WILDAVSKY, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1974.
- QUADE, Edward S., *Analysis for Public Decisions*, Nueva York, American Elsevier Publishing Company, 1975.
- RABOTNIKOF, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2005.
- SABATIER, Paul A., “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, 21 (1988), pp. 129-168.
- SCHNEIDER, Anne y Helen INGRAM, “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy”, *American Political Science Review*, 87 (1993), pp. 334-347.
- SIMON, Herbert, *Administrative Behavior*, Nueva York, The Free Press, 4.^a ed., 1997.
- STOKEY, Edith y Richard ZECKHAUSER, *A Primer Policy Analysis*, Nueva York, W. W. Norton Company, 1978.
- STONE, Deborah, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Nueva York, W. W. Norton Company, 1997.
- WEIMER, David y Aidan VINING, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Nueva York, Routledge, 6.^a ed., 2017.
- WILDAVSKY, Aaron, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Nueva York, Routledge, 2.^a ed., 2017.

