Acción pública y desarrollo local

Enrique Cabrero Mendoza



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sección de Obras de Administración Pública

ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2005
Segunda reimpresión, 2013

[Primera edición en libro electrónico, 2012]

Cabrero Mendoza, Enrique
Acción pública y desarrollo local / Enrique Cabrero Mendoza. — México : FCE, 2005
447 p. ; 23 × 17 cm — (Colec. Administración Pública)
ISBN 978-968-16-7496-0

1. Administración Pública – México I. Ser. II. t.

LC JL1231 Dewey 352.0972a

Distribución mundial

D. R. © 2005, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14110 Ciudad de México
www.fondodeculturaeconomica.com
Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
Tel.: 55-5227-4672

Diseño de portada: Luis Valverde

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-968-16-7496-0 (Rústico)
ISBN 978-607-16-3721-5 (electrónico-pdf)
ISBN 978-607-16-1157-4 (electrónico-epub)

Impreso en México • *Printed in Mexico*

A mis hijos Adrián y Rodrigo,
por todo lo que hemos compartido

Este trabajo de investigación no hubiese sido posible sin el apoyo de diversos colegas e instituciones:

Mi agradecimiento al CIDE, institución en la que he desarrollado mi trabajo académico durante más de 20 años, y que hizo posible con apoyos sistemáticos la culminación de este esfuerzo.

Igualmente mi agradecimiento a la Fundación Ford por el interés sostenido en esta agenda de investigación y por sus apoyos, particularmente para la realización de la fase final del estudio.

Agradezco también a la École Normale Supérieure de Cachan, en Francia, y particularmente al Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (GAPP), por la invitación a participar como profesor visitante durante varios periodos trienales, que constituyeron los momentos propicios para avanzar de manera determinante en este trabajo de investigación.

Mi agradecimiento asimismo a la École des Hautes Études Comerciales (HEC), en Francia, por la disponibilidad para apoyar mi agenda de investigación, especialmente a Jean Pierre Nioche, por sus contribuciones a este estudio.

Agradezco especialmente a Jean Claude Thoenig, colega y amigo, quien se dio a la tarea de intercambiar y revisar de manera sistemática los avances de este proyecto. Sus aportes fueron decisivos y muy oportunos.

Además, un agradecimiento muy sincero a Carlos Gil, Isela Orihuela y Alejandro Vega, quienes me ayudaron en el trabajo de campo y en la recopilación de información en algunas fases de esta investigación.

Por último, un agradecimiento a diversos dictaminadores anónimos de este trabajo que con sus comentarios permitieron llevar a cabo algunas correcciones y mejoras.

Si bien este libro, con sus limitaciones, es responsabilidad exclusiva del autor, indudablemente agradezco de forma sincera el apoyo de las instituciones y colegas mencionados que permitieron enriquecer el resultado final.

ÍNDICE

Introducción 11

I. *La acción pública y el desarrollo urbano. Una exploración interdisciplinaria* 17
Los conceptos básicos para el estudio de la acción pública . . . 18
La acción pública en el espacio regional y local, ¿una condición para el desarrollo? 42
La acción pública urbana como laboratorio de estudio 48
Las "coaliciones urbanas para el crecimiento": ¿un componente indispensable para contar con un motor endógeno? 52
¿Qué hacer con esta gran "caja de herramientas"? 68

II. *Para estudiar la evolución de la acción pública local. Un marco teórico y metodológico para analizar los municipios urbanos* 70
El contexto latinoamericano y el contexto mexicano. Una acción pública en plena transformación 71
Hacia la construcción de un método para estudiar la acción pública en municipios urbanos 86
Un método imperfecto pero útil para aprehender una realidad "resbaladiza" 105

III. *Los municipios urbanos frente al cambio. ¿Hacia la construcción de una acción pública endógena?* 109
Los municipios urbanos. Entre una descentralización inconclusa y un complejo entramado institucional 110
Los municipios urbanos ante la expansión de sus finanzas locales 120
Las características administrativas y de los sistemas de gestión de servicios públicos en municipios urbanos. Las oportunidades y las carencias 140
Y sin embargo se mueven… 149

IV. *Inercia y continuidad en la acción pública. Toluca (1988-1998)* . 151

Evolución del contexto municipal 151
Evolución de los periodos de gobierno 158
Evolución de la gestión municipal 165
Evolución de la agenda de políticas públicas 177
Algunas conclusiones preliminares 186

V. *Innovación y continuidad en la acción pública. León (1989-1999)* 189
Evolución del contexto municipal 189
Evolución de los periodos de gobierno 198
Evolución de la gestión municipal 206
Evolución de la agenda de políticas públicas 214
Algunas conclusiones preliminares 228

VI. *Cambio con estabilidad en la acción pública. Aguascalientes (1988-1998)* 231
Evolución del contexto municipal 231
Evolución de la gestión municipal 240
Evolución de la agenda de políticas públicas 251
Algunas conclusiones preliminares 263

VII. *Cambio con rupturas en la acción pública. San Luis Potosí (1989-1999)* 265
Evolución del contexto municipal 265
Evolución de los periodos de gobierno 274
Evolución de la gestión municipal 285
Evolución de la agenda de políticas públicas 293
Algunas conclusiones preliminares 305

VIII. *Itinerarios de evolución de la acción pública en municipios urbanos. Del continuismo a la ruptura* 308
Los contextos locales, oportunidades y amenazas para la acción pública local 309
La administración interna y los sistemas de gestión. Las fuerzas y debilidades de las estructuras del gobierno local 321
La hechura de políticas públicas, las agendas y las redes de acción pública 336
Cuatro historias similares, pero diferentes 353

IX. *La acción pública local como palanca del desarrollo endógeno. El papel del gobierno municipal y de los actores sociales* 355
La acción pública endógena, un motor de "doble impulso" . . . 355
El gobierno municipal como constructor de convergencias . . . 376
Gestión urbana y acción pública local en México: ¿hacia la construcción de un motor endógeno? 390

Comentarios finales 397

ANEXOS

Anexo 1. *Método de análisis de la agenda de políticas públicas* . . . 405
Anexo 2. *Definición de rubros para ingresos y egresos públicos* . . . 409
Anexo 3. *Estructura porcentual promedio de ingresos y egresos de los municipios urbanos y rurales de México, 1978-1997* 411
Anexo 4. *Atribuciones municipales en materia urbana (1998)* 412
Anexo 5. *Atribuciones estatales en materia urbana (1998)* 413
Anexo 6. *Atribuciones federales en materia urbana (1998)* 415

Bibliografía 417

INTRODUCCIÓN

"Los pueblos tienen el gobierno que merecen", dice la máxima; podríamos completar esta frase con otras dos: "los gobiernos interactúan con la sociedad que son capaces de movilizar" y "de ambas condiciones depende el desarrollo y la gobernabilidad". En las tres frases se podría resumir la preocupación principal de este estudio. La investigación que aquí se presenta gira en torno a la acción pública, particularmente a la acción local que determina la vida pública y el desarrollo en los municipios urbanos.

La acción pública es una categoría difícil de aprehender; sus contornos son difíciles de visualizar, su contenido difícil de precisar. Y, sin embargo, se trata de una categoría de análisis que nos permite explorar el punto de intersección de la acción gubernamental y la acción social. La utilidad de este enfoque es que no se queda en la parcialidad de una visión de lo público sólo desde lo gubernamental, y a la vez tampoco se queda en la parcialidad de una visión de lo colectivo sólo desde la sociedad. Se trata, además, de un enfoque que intenta superar una interpretación exclusivamente desde la pertenencia institucional de los actores y que más bien busca una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro de los mismos. Un enfoque que se sitúa en los puentes de interacción de los diversos actores, es decir, en el flujo de la regulación cruzada entre gobierno y sociedad, así como en el interior de cada uno de estos universos.

¿Por qué cada vez parecería más pertinente adoptar el enfoque de estudio de la acción pública? ¿Acaso hay una crisis de otros enfoques en ayudarnos a entender los cambios que observamos? Nuestra convicción es que sobre todo en ciertas realidades de países en desarrollo —aunque no exclusivamente en éstos— el análisis de la acción pública nos permite encontrar los "eslabones perdidos" que han dificultado encadenar un desarrollo creciente y sostenido. Las recetas de reforma económica y gubernamental que "vienen del norte" han sido adoptadas en muchos casos disciplinada y rigurosamente. Las recomendaciones sobre la intensificación de la vida democrática y la participación ciudadana en lo público, aunque con muchas más dificultades, también han ido poco a poco tomando su lugar. En América Latina, por ejemplo, hoy en día, a diferencia de hace algunas décadas, los

regímenes democráticos dominan el escenario y la ciudadanía despierta velozmente; los gobiernos han reformado sus estructuras, han disminuido su tamaño y vigilan rigurosamente las variables del equilibrio económico. Aun así las brechas del desarrollo, comparándose con otros países, se siguen agudizando; además, las brechas en el interior de las sociedades latinoamericanas también se amplían entre regiones y entre grupos sociales. La metáfora de las arenas movedizas se aplica a la realidad latinoamericana actual. Si los gobiernos no se mueven, es decir, no adoptan las recetas, se hunden; y si los gobiernos se mueven, es decir, se reforman y se restructuran, también pueden hundirse. Dicho de otra forma, no ingresar al grupo de países que adoptan reformas estructurales profundas los deja fuera del circuito de oportunidades que nacen con la nueva economía mundial; sin embargo, la adopción de las reformas estructurales para insertarse en dicho circuito puede agudizar la pobreza, deteriorar la cohesión social y dificultar la gobernabilidad.

Desde hace años diversos organismos internacionales, además de varios autores, expertos y consultores, proponen los itinerarios para la reforma gubernamental y promueven soluciones diversas; sin embargo, el éxito no ha sido el esperado en los países latinoamericanos. ¿Cómo explicar que mientras más se abren los gobiernos de la región a los nuevos cauces de la democracia más frágil se vuelve la gobernabilidad? La inseguridad pública, el crimen organizado, la corrupción en los diversos sectores de la sociedad y la pobreza intensifican su presencia en todos los países latinoamericanos. Al observar este escenario una cosa es clara: hay un conjunto de elementos que las reformas están pasando por alto y que posiblemente son los factores clave de la transformación hacia sociedades más democráticas y de mayor nivel de bienestar.

Desde nuestro punto de vista, parte del problema se explica por una visión de las reformas nacionales como procesos de reingeniería. Ha prevalecido una visión mecánica de las reformas: ajuste de variables macroeconómicas, introducción de reformas constitucionales y gubernamentales, adición de nuevos incentivos e implantación de nuevas instituciones para el desarrollo nacional. Sin embargo, en esta simplificación y estandarización del proceso se han despreciado al menos dos elementos que desde nuestra visión son factores clave: el *ritmo* del proceso de reformas y las *condiciones* previas necesarias para que surjan las instituciones. Dicho de otra forma, ni la velocidad de los cambios impuestos garantiza sus alcances, ni la implantación de nuevas instituciones garantiza su permanencia. La

transformación nacional no es un proceso de ingeniería y diseño de instituciones; es un proceso de jardinería y cuidado de las mismas. Como bien lo sugieren March y Olsen, las instituciones no se fabrican o ensamblan, simplemente se cultivan.

A partir de esta convicción nos daremos a la tarea en este estudio de mostrar que no son las reformas gubernamentales en sí mismas, ni los cambios sociales por sí solos, los que logran transformar la acción pública de una manera permanente. Es la forma como se van combinando, tejiendo y entrelazando ambos procesos a través del tiempo lo que puede modificar la acción pública de manera trascendente. A lo más que puede llegar un gobierno eficiente, capaz y legítimo, es a ser un buen jardinero del proceso, y aun así, como todo jardinero, no está exento de factores incontrolables.

Un planteamiento de este tipo genera angustias y con frecuencia rechazos inmediatos. En una época en que la sociedad ha conseguido logros tan destacados en los campos técnicos y científicos, y en que la ruta obligada es disminuir sistemáticamente los factores de incertidumbre en todos los campos de la vida, ¿cómo insinuar que las condiciones para una acción pública eficaz son poco controlables?, ¿cómo insinuar que no es posible construir un tablero de mando para "manejar" la acción pública, para crear un buen gobierno, para producir una sociedad armónica?

Nuestro itinerario de investigación es diferente y no intenta responder a preguntas planteadas en esos términos. Lo que nos interesará en este trabajo es entender mejor la evolución de la acción pública a través del tiempo identificando los momentos de encuentro y desencuentro entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y así entender mejor qué factores parecerían haber influido en la construcción de una acción pública más o menos intensa, con mayor o menor capacidad para permitir el crecimiento de nuevas instituciones, con mayor o menor capacidad para impulsar el desarrollo sostenido. Ésa es entonces nuestra pregunta de investigación: ¿cómo se construye una acción pública de alta intensidad que facilite el desarrollo sostenido? Si entendemos este proceso de una manera más clara estaremos en condiciones no de producir una nueva receta ni mucho menos, sino simplemente de llamar la atención sobre algunos factores que influyen en el cultivo institucional y que mientras menos se tengan en cuenta en un afán de producir la sensación de rapidez y certidumbre, más alejarán a las reformas de la posibilidad de incidir en un cambio real.

Al inicio de esta introducción decíamos que el estudio de la acción pública es complejo dado que es difícil visualizar su contorno así como pre-

cisar su contenido. Para enfrentar esto la presente investigación adopta dos características. Por una parte, se decidió trabajar en el espacio local urbano de cuatro ciudades medias de México con el fin de acotar espacialmente la observación de la acción pública: el gobierno municipal urbano, la sociedad local y la acción urbana como arena de convergencias o de conflictos, como arena de acciones específicas y de políticas particulares. Por otra parte, se decidió llevar a cabo una observación durante un periodo de 10 años en cada ciudad con el fin de estar en condiciones de visualizar la acción pública y su evolución a través del tiempo. En el caso mexicano esto permitió observar cuatro cambios de gobierno en cada ciudad, dado que los periodos municipales son de tres años sin posibilidades de reelección inmediata, es decir, que una década permitió analizar varios ajustes —en ocasiones rupturas— en la acción pública local, así como los reacomodos y disonancias que los acompañaron. Los municipios urbanos constituyeron así nuestros "laboratorios de observación de la acción pública".

Para llevar a cabo un estudio aplicado de esta naturaleza fue necesario emprender una reflexión puntual sobre la categoría *acción pública,* además de recolectar diversos conceptos, categorías de análisis y referencias de estudios cercanos, todo ello con el fin de avanzar en un marco teórico, que si bien es heterodoxo y ecléctico, nos provee de una "caja de herramientas" para construir un método de estudio de una realidad muy particular como la de la acción pública urbana en ciudades medias. De este esfuerzo da cuenta el capítulo I.

Posteriormente nos dimos a la tarea de construir un método de investigación apropiado para entender nuestro terreno de estudio escogido. Para ello llevamos a cabo una revisión de las características del desarrollo latinoamericano con el fin de clarificar el contexto social, económico y político en el que se ubica el análisis del desarrollo local. De igual forma procedimos a formular algunos postulados e hipótesis de trabajo que sirvieran como guía de interpretación de la realidad que se iba a observar, esto con objeto de precisar algunos conjuntos de variables y parámetros que se estudiarían. Más adelante se propuso un método de investigación de carácter longitudinal que, si bien es oportunista en su diseño, nos permitió interpretar una década de evolución de la acción pública en un grupo de municipios urbanos mexicanos. De todo ello da cuenta el capítulo II.

Una vez construido el marco conceptual, el método de aproximación y las vías de interpretación para este estudio, nos dimos a la tarea de presentar algunos elementos sobre el contexto mexicano; su evolución hasta el

momento en que se llevó a cabo el estudio, y algunas de las reformas gubernamentales de mayor importancia para la acción pública local y municipal en esos años. Se presentan así elementos sobre el escenario que en la década de los noventa guardaban los municipios urbanos de México, sus limitaciones, potencialidades y retos inmediatos, todo ello con el objetivo de aparecer plenamente en la realidad en estudio y así poder en los siguientes capítulos presentar los cuatro estudios de caso seleccionados. Estos aspectos constituyen el contenido del capítulo III.

Los capítulos IV a VII presentan cada uno de los estudios de caso. En cada estudio se describe el contexto local tanto en lo político como en lo económico y en lo social. Posteriormente se lleva a cabo un análisis de la gestión gubernamental municipal y de las acciones que en cada periodo de gobierno se emprendieron en materia de desarrollo urbano. Además se analiza la evolución de la agenda de políticas públicas locales y se revisan los mecanismos de interacción entre gobierno, grupos de interés y ciudadanos. En estos capítulos se busca entender cada caso desde su propia lógica y desde sus propios retos en relación con la construcción de una acción pública intensa y de componente endógeno. La intención es descifrar cada historia a partir de sus especificidades, de su ritmo y de sus encuentros y desencuentros.

En el capítulo VIII se busca dar a los casos estudiados una interpretación cruzada, contrastándolos entre sí y observando sus rasgos comunes así como sus diferencias intrínsecas; se buscó encontrar algunos de los factores clave que en la construcción de la acción pública parecen ser determinantes. Las cuatro historias estudiadas, si bien son similares dado que vivieron el mismo contexto nacional y retos similares a través de la década, son diferentes porque recorrieron sus propios itinerarios en la construcción de la acción pública local. Los retos metodológicos presentados en el capítulo II cobran en éste su mayor intensidad.

Por último, en el capítulo IX se busca integrar el conjunto de las observaciones en una interpretación de orden teórico. Para ello se recuperan los postulados que inicialmente se propusieron en el capítulo II, y se revisan los conceptos y categorías recogidos en el I. La intención en este capítulo es proponer un modelo de interpretación de la acción pública local y llevar a cabo un balance de lo aprendido en este esfuerzo de investigación. Las conclusiones no aportan, como ya se decía, nuevas recetas, sino simplemente observaciones que consideramos relevantes, plantean nuevas preguntas y llaman la atención sobre los retos para una transformación real de la acción pública local.

Entre las conclusiones más relevantes de este estudio podemos destacar la importancia de la *intensidad de la acción pública* como elemento que indudablemente facilita los esfuerzos en pro del desarrollo local. La capacidad de actores e instituciones gubernamentales y sociales para hacer converger sus esfuerzos en un momento determinado es el combustible esencial para echar a andar un motor endógeno y sostenido de desarrollo económico y social. En este estudio, ni la riqueza acumulada en los espacios urbanos, ni la estructura del poder político, ni la tradición de capital social parecen ser factores decisivos por sí mismos, como se tiende a afirmar; indudablemente influyen, pero al parecer lo determinante son los arreglos institucionales y las regulaciones cruzadas que construyen los actores diversos a través del tiempo y de las coyunturas.

Un supuesto implícito en este trabajo es que observando las partes se entiende mejor el todo. Es decir, observando y entendiendo la construcción de la acción pública local en algunos municipios urbanos de México, se puede entender mejor la transformación del país en su conjunto. Los retos de encontrar nuevos arreglos, nuevas convergencias, nuevos modelos de regulación social y política, y una mayor intensidad en la acción pública local, pueden ser demostrativos de lo que son y seguirán siendo estos procesos en el plano nacional. Si esto es así, y tomando como referencia lo que vimos en esta investigación a partir de los casos estudiados, habrá que ser muy cuidadosos para avanzar en los itinerarios que permitan los encuentros necesarios, dado que, de no aprovechar en su momento las convergencias, éstas pueden tardar en volver a presentarse, y sin este componente no hay instituciones que puedan crecer y madurar. El desafío es, pues, un problema de oportunidad en la acción estratégica de los actores y de compromiso para permitir la maduración de las instituciones.

I. LA ACCIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO URBANO. UNA EXPLORACIÓN INTERDISCIPLINARIA

Estudiar la acción pública en un espacio social y territorial específico como son los municipios urbanos presenta un reto metodológico nada despreciable. Se trata de entender la acción gubernamental local, pero también intergubernamental, que incide en el espacio urbano. Se trata de entender la acción colectiva de los diversos actores sociales locales, pero también de grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses. Se trata de igual forma de entender la relación entre ambos universos, el de actores gubernamentales y el de actores no gubernamentales, en acciones concretas, bajo restricciones en unas ocasiones exógenamente inducidas y en otras endógenamente construidas. Todo ello, además, deberá abordarse bajo una perspectiva evolutiva en la que ninguno de los elementos antes mencionados permanece inmóvil; por el contrario, el entramado institucional cambia, la configuración de redes se ajusta permanentemente y las expectativas de los actores se modifican. Por ello, estudiar la acción pública es particularmente complejo y requiere interdisciplinariedad, flexibilidad en las formas de aproximación al objeto de estudio y, finalmente, algo de creatividad en el método.

En este capítulo se presentan los ingredientes que desde nuestra perspectiva son útiles para trabajar el tema. No siempre estos conceptos y enfoques teóricos son compatibles o parten de una misma perspectiva de análisis; por el contrario, frecuentemente se muestran difíciles de integrar y forzadamente se entremezclan. Sin embargo, se trata de una elección del investigador; con todos los riesgos que esto conlleva, se intenta jugar con ingredientes diversos para dar cuenta de una realidad por demás compleja y difícil de aprehender. Este atrevimiento sería inaceptable si no fuese porque, como se verá, ninguno de estos enfoques da elementos suficientes para llevar a cabo la tarea completa. Algunos proveen vías de acceso al objeto de estudio; otros claridad conceptual sobre lo que se observa, y unos más, por último, elementos sobre la explicación posible de lo analizado. Una perspectiva como ésta sólo se justifica cuando la realidad que se busca entender así lo exige. Desde nuestro punto de vista, éste es el caso en la presente investigación.

El itinerario de reflexión y construcción de argumentos en este capítulo será el siguiente. La primera sección presenta las vías de acceso y de interpretación desde una perspectiva general sobre el concepto de *acción pública*; para ello se refiere a autores que han propuesto clarificaciones sobre esta categoría de análisis y que sitúan sus alcances. De igual forma se hará referencia en esta sección a la escuela de las políticas públicas y al concepto de redes, a la teoría de la gobernanza *(governance)* y a las diversas interpretaciones del cambio institucional y organizacional. Este recorrido intenta por una parte establecer diferencias y fronteras conceptuales, y por otra complementar, dar mayor sustancia y enriquecer conceptualmente el enfoque amplio de estudio de la acción pública. La segunda sección del capítulo muestra los primeros elementos de presentación del bagaje conceptual inicialmente propuesto en lo que se refiere a la acción pública y al desarrollo local; para ello, se argumenta sobre la capacidad interna o endógena del plano local para promover el desarrollo, así como sobre la utilidad y límites del modelo de "capital social". Por último, la tercera sección hace una revisión panorámica de conceptos específicos y resultados empíricos de estudios sobre la acción pública urbana y sobre la gestión de ciudades. Se presenta así una revisión bibliográfica que intenta situar el "estado de conocimiento" tanto de los enfoques anglosajones de análisis de la acción pública urbana y de la teoría del régimen urbano, como de algunos estudios franceses y de otros diversos sobre la gestión de ciudades. Se pretende así en este capítulo integrar nuestros referentes teóricos y el bagaje conceptual del análisis, el cual, aunque será amplio en su búsqueda, estará acotado en su intención, esto con objeto de proceder, en el siguiente capítulo, a la organización de un método de investigación sobre la acción pública en municipios urbanos.

Los conceptos básicos para el estudio de la acción pública

¿Las democracias son todavía gobernables? Partiendo de esta pregunta, Patrice Duran[1] nos enfrenta a la necesidad de hacer uso de perspectivas de análisis que den mayor cuenta de la realidad observada y no sólo del marco en el interior del cual dicha realidad existe. Para ello Duran nos invita a partir del *análisis de la acción pública* como recurso necesario para enten-

[1] P. Duran, *Penser l'action publique*, LGDJ, París, 1999.

der los nuevos desafíos de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas. El (re)descubrimiento de este postulado es sencillo: gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos. De hecho, desde la perspectiva de la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo: un Estado que pierde su monolitismo, que se fragmenta en agencias diversas, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontrados. Una sociedad civil que se bifurca, que se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones. Duran añade que el análisis de la acción pública nos permite ver la imagen de una democracia imperfecta, en la cual la responsabilidad y la confianza serán siempre limitadas. Podríamos concretizar esta idea en que la acción pública no se determina por un actor en particular, sino más bien se construye colectivamente; de ahí que utilizar este prisma de observación nos ayuda a entender la realidad de dicha acción no en su apariencia formal, sino en su dinámica real.

Para Jean-Claude Thoenig, una perspectiva de este tipo es útil, dado que la acción pública es "la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento".[2] El análisis de la acción pública, siguiendo nuevamente a Duran, "aporta un marco estimulante para el estudio de las modalidades de regulación política de las sociedades modernas y representa en este sentido una perspectiva de elaboración de una teoría moderna del gobierno".[3] Este enfoque se ubica en el marco de la sociología de la acción colectiva, asume el fin de una lógica estandarizada de la acción gubernamental favoreciendo la de una acción gubernamental diferenciada y territorializada de los problemas públicos, la cual conduce a "sustituir un interés general mítico por el enunciado de un interés colectivo posible".[4] Esta perspectiva permitirá entonces entender mejor un mundo policéntrico, de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación, muy alejado de las soluciones gubernamentales jerárquicamente

[2] J.-C. Thoenig, "L'usage analitique du concept de régulation", en J. Commaille y B. Jobert (comps.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, París, 1998.
[3] P. Duran, *op. cit*.
[4] *Ibid*.

establecidas y burocráticamente implementadas. Además, con este enfoque se puede avanzar en el análisis de la coproducción de acciones más o menos institucionalizadas de actores públicos y privados. Se trata, como lo expresa bien Duran, de dar cuenta de un "Estado-socio" no sólo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos. Por ello este escenario no debe entenderse como una situación de desorden y caos, sino más bien como un desplazamiento de la acción estatal que abandona la dirección y control de arriba hacia abajo para actuar horizontalmente como un agente más, aunque se trata de un agente articulador del conjunto, dado que, como lo dicen Duran y Thoenig,[5] el nuevo papel estatal es justamente la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública.

Sin embargo, es necesario que esta perspectiva de análisis nos sirva no sólo para intuir o describir mejor la complejidad de la realidad de la acción pública, sino para aprehender y explicar mejor dicha realidad. Por ello es importante entender este enfoque como una expresión de la sociología de la acción colectiva, dado que a partir de ese momento estamos introduciendo dos dimensiones de gran relevancia para hacer operativo este marco analítico: la *intencionalidad* de la acción y las *condiciones* en las que ésta se ejerce.[6] Dicho de otra manera, se trata de comprender cómo se articulan e interpretan la naturaleza de los problemas que generan la acción desde la perspectiva de los actores y el marco institucional y organizacional en el interior del cual se expresan los componentes de dicha acción. Duran incluso menciona la posibilidad, a partir de este enfoque, de entender la interacción entre la política como función de distribución del poder en la sociedad, la política como acción de gobierno, y la política como juego cotidiano de actores por espacios de poder e influencia; en inglés hablaríamos de *politics*, *policy* y *polity*. En este sentido se puede también mencionar a Kiser y Ostrom,[7] quienes caracterizan la acción pública como un modo específico de condensación de tres modos de acción: el *nivel operacional* de estrategias de actores; el *nivel de elección colectiva* en el que las autoridades gubernamentales construyen itinerarios de acción, y el *nivel constitucional* que estructura las oportunidades de elección.

[5] P. Duran y J.-C. Thoenig, "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, núm 46: 4 (1996).

[6] P. Duran, *op. cit*.

[7] L. L. Kiser y E. Ostrom, "The Three Worlds of Action, a Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", en E. Ostrom (comp.), *Strategies of Political Inquiry*, Sage, Londres, 1982.

Por otra parte es necesario hacer referencia a un elemento central del enfoque de la acción pública: el concepto de *regulación*. Para Thoenig, el concepto de regulación "da cuenta de fenómenos empíricos tales como la disociación creciente entre la capacidad que manifiestan las normas para establecer el orden social y la manera como este orden se produce en la realidad cotidiana".[8] El concepto de regulación permite visualizar el espectro de situaciones que van del orden a la ruptura, o mejor dicho, de un sistema de acción normativa formal y rígido a un sistema que guía a los actores de acuerdo con situaciones específicas de su contexto particular de intercambio. La perspectiva de análisis desde la regulación permite entonces introducir la dimensión del cambio en la acción pública. Como Thoenig lo señala, gracias al concepto de regulación se pueden entender las propiedades concretas del modo de funcionamiento de la acción pública, e insiste en que esta perspectiva nos puede ayudar a responder ciertas preguntas medulares: ¿cómo las lógicas heterogéneas de los actores se hacen compatibles entre ellas en el ámbito de la acción?, ¿qué normas implícitas se negocian para establecer relaciones recíprocas?, ¿de qué manera tales argumentos construyen conjuntamente las consecuencias?, ¿quién asume los costos de la acción colectiva? En síntesis, ¿cuáles son las instituciones o reglas del juego del sistema de acción concreto?

La perspectiva del análisis de la acción pública constituye el telón de fondo de esta investigación. Es la vía de entrada y el eje de reflexión permanente de nuestro estudio. La utilidad de un enfoque de este tipo al analizar la acción pública urbana y el desarrollo local en América Latina es que permite romper la fuerte inercia de metodologías de nivel macro que han dominado el escenario de las ciencias sociales en los ámbitos académicos de esta región. Todavía en la actualidad una visión monolítica estatal domina una buena parte de la literatura de estudios de la acción pública. De ahí surgen el interés y la necesidad de adoptar un enfoque de investigación que permita pasar del nivel macro al nivel intermedio y al nivel micro, es decir, un enfoque que permita dar cuenta de la dinámica de actores, de los mecanismos de regulación y de los entramados institucionales en un espacio delimitado.

El análisis desde la acción pública constituye una vía de entrada y de interpretación que requiere de instrumentos complementarios; en este sentido, diversos enfoques constituyen herramientas teóricas y metodológicas idóneas para el análisis de la acción pública, las cuales permiten complemen-

[8] J.-C. Thoenig, *op. cit*.

tar el aterrizaje en el análisis aplicado. A continuación señalamos algunas herramientas de utilidad significativa para los fines de esta investigación.

El análisis de la acción pública y la teoría de la "gobernanza". ¿Dos reflexiones que confluyen?

El concepto de gobernanza *(governance)*[9] ha dominado buena parte de los estudios sobre el cambio de la acción pública en los últimos años. Para Mayntz[10] la gobernanza debe ser entendida como un nuevo estilo de gobernar, distinto del modelo de control jerárquico; se trata de gobernar mediante un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de "redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado". Esta autora nos recuerda que el término, de origen anglosajón, durante muchos años se utilizó para referirse al aspecto del procedimiento de gobernar, equivalente en ese momento a la dirección y conducción políticas. Más adelante el concepto de *governance* se amplía para centrarse no sólo en el sujeto de la dirección política sino también en el objeto de la acción política, es decir, en los destinatarios de las políticas y en su capacidad para obstaculizar el logro de objetivos programados. Según Mayntz, el centro del concepto pasó de la "capacidad de dirección" *(Steureungsfahigkeit)* a la "posibilidad de ser dirigidos" *(Steuerbarkeit)*. En la década de los ochenta este enfoque incluso se centró en el análisis de las formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y de producción de políticas. Se transitó, a decir de Mayntz, de las formas tradicionales de autoridad jerárquica a la nueva complejidad de la acción colectiva. En su versión actual, la llamada teoría de la gobernanza ha madurado y permite la coexistencia del control jerárquico y de la autorregulación social; como dicen Mayntz y Scharpf,[11] se amalgaman ambos principios ordena-

[9] Como lo explica la revista *Gestión y Política Pública,* luego de un periodo largo de discusiones respecto del término *governance* en inglés, el Servicio de Traducción de la Comisión Europea decidió que se tradujera al español como *gobernanza*. El *Diccionario de la lengua española* consigna el término como "acción y efecto de gobernar o gobernarse"; a esto habría entonces que añadir el significado como método de gobierno. Una vez consolidada, la nueva acepción permitirá distinguir entre "gobierno", "gobernabilidad" y "gobernanza", tal como se distingue en inglés *government*, *gobernability* y *governance*.

[10] R. Mayntz, "Teorie della governance. Sfide e perspective", *Revista Italiana di Scienza Politica*, núm. 29: 1 (1999).

[11] R. Mayntz y F. Scharpf, *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Campus, Francfort del Meno, 1995.

dores y la autorregulación "a la sombra de la jerarquía" permite reinventar la acción pública. Incluso Peters[12] insiste en que la idea actual de gobernanza, pese a todo, implica *steering,* es decir, mecanismos —que va a proveer el Estado— para pilotear coherentemente la acción social.

Kooiman[13]explica el concepto de gobernanza como la problemática ubicada en la interacción del Estado y la sociedad y sus formas de coordinación; de hecho, lo define como el "patrón común de interacción entre los diversos actores involucrados que emerge en un sistema sociopolítico". Por otra parte, para Le Galès el concepto de gobernanza implica un cierto grado de armonía: "[…] la gobernanza pone el acento en las condiciones que hacen posible una acción pública que minimiza los efectos nocivos, los conflictos no previstos o la impotencia real".[14] Esta idea es cercana a la interpretación de March y Olsen[15] en torno a "la capacidad para recoger un consenso suficiente sobre las políticas adoptadas". Sin embargo, para Duran[16] el concepto de gobernanza es impreciso, pues si bien da una idea que caracteriza una situación de la gestión pública en la que las instituciones gubernamentales han perdido el monopolio de la conducción de la acción pública, no permite ir más allá en el análisis de la articulación específica de las instituciones en el interior de dicha acción pública. Desde el punto de vista de Duran, cuando se habla de gobernanza se presenta más un enunciado sobre un problema de investigación que un método o marco teórico para explorar el problema. En este sentido, el análisis de la acción pública permitiría ir más allá dado que esta perspectiva hace explícito el funcionamiento del sistema político, posibilita observar el surgimiento de arreglos múltiples con los cuales se construye la acción pública. Según Duran, en adición a la "difusa idea" de gobernanza el modelo de la acción pública hace explícitas dos lógicas en la construcción de la acción: en primer lugar hace posible identificar qué actores participan y cómo emergieron, y en segundo término da la oportunidad de entender cuál es la lógica de articulación de esos actores para producir una acción eficaz. Es decir, la legitimidad que les permite estar presentes, y el poder que les permite actuar.

[12] G. Peters, *Globalization, Institutions and Governance*, University of Pittsburgh, Jean Monnet Chair Paper ERSC, núm. 98/51, http://www.iue.it/RSC/Peters.htm, 1998 (consultado el 27 de octubre de 2000).

[13] J. Kooiman, *Modern Governance, New Government-Society Interactions*, Sage, Londres, 1993.

[14] P. Le Galès, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, núm. 45: 1 (1995a).

[15] J. G. March y J. P. Olsen, *Democratic Governance*, Free Press, Nueva York, 1995.

[16] P. Duran, *op. cit.*

Más allá del debate sobre los límites e intersecciones de ambos conceptos (el de la gobernanza y el de la acción pública), para los fines de esta investigación la teoría de la gobernanza no constituye un marco de análisis particular; simplemente se adoptará en ciertos momentos el concepto de gobernanza como una cualidad particular de la acción pública, como enunciado que caracterice aquellas situaciones de configuración de la acción pública en las que se observa una cierta armonía entre actores estatales y no estatales, y en la que las disfunciones, tensiones y conflictos tienden a ser poco frecuentes. Se adoptará, pues, bajo un sentido positivo, como una cualidad particular de la acción pública.

Las perspectivas de la acción pública y del análisis de políticas, una simbiosis fructífera

A partir de la visión de la acción pública, el análisis de las políticas públicas surge como un marco de estudio de itinerarios de acción concretos y de las expresiones de una cierta racionalidad de la acción pública en momentos determinados, es decir, nos aproxima a la comprensión de la "acción pública organizada". La particularidad de la política pública es que expresa una estrategia voluntaria de intervención orientada por un proceso de decisión. Por ello el análisis de políticas públicas se convierte en uno de los ejes de estudio más prolíficos de la acción pública. Provee de sustancia específica a dicha acción, permite un aterrizaje, un análisis aplicado de la intencionalidad de la acción y de las condiciones en que se ejerce. Se trata, por así decirlo, de un método de decodificación de la acción pública observada. Sin embargo, el análisis aislado de política pública, si bien ayuda a identificar la intencionalidad de la acción observada, constriñe el análisis linealmente y en ocasiones aun unilateralmente, o como Thoenig[17] lo menciona, esta perspectiva con frecuencia incluso se centra en la acción gubernamental y la sociedad sólo representa su medio ambiente; por todo ello el análisis de la acción pública no puede sólo circunscribirse al análisis de políticas públicas.

La perspectiva de análisis de la acción pública, al ser más amplia que el enfoque de políticas públicas, permite una mayor comprensión de la hechura particular de las políticas, las cuales en ocasiones se circunscriben estrictamente a programas gubernamentales específicos. La configuración

[17] J.-C. Thoenig, "Política pública y acción pública", *Gestión y Política Pública*, 1997.

de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales que produce un sentido particular de la acción de una política pública determinada (por ejemplo, un sentido *top-down* o *bottom-up)*[18] va a encontrar su explicación en el ámbito de la acción pública más que en la lógica específica de la política estudiada. Es decir, entrar al análisis desde la acción pública permitirá la contextualización transversal de las políticas públicas en estudio, aspecto que muy frecuentemente, al dejarse de lado, genera lagunas explicativas e interpretaciones insuficientes. De aquí la simbiosis necesaria entre ambos enfoques: el análisis de la acción pública que prescinde del modelo de políticas públicas puede tener dificultades para identificar acciones concretas que estudiar en la realidad que observa, al tiempo que el modelo de políticas públicas que pasa por alto un análisis de la acción pública puede perder de vista la realidad amplia y compleja en la que se ubica el objeto estudiado.

Otra razón por la cual el enfoque de análisis de políticas públicas puede complementar el estudio de la acción pública es la necesidad creciente de entender las *consecuencias de la acción pública*, elemento que constituye el argumento fundamental de la legitimación de la acción gubernamental contemporánea. La "revolución de las consecuencias", como algunos autores la califican,[19] obliga a replantear el análisis de la acción pública. Asistimos a un escenario en el que la legitimidad de la acción gubernamental no se deriva sólo de la legalidad ni tampoco sólo de la intencionalidad de dicha acción, sino fundamentalmente de la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción. Se trata entonces de una legitimidad que se verifica cotidianamente, como lo plantea Habermas,[20] de un equilibrio permanente entre promesas y realizaciones. En palabras de Laufer,[21] se trata de una legitimación incrustada en el método de la acción gubernamental, en la eficacia y la eficiencia, lo cual explica, según el autor, el surgimiento de la gerencia pública *(public management)* como funda-

[18] G. Peters, "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", *Gestión y Política Pública*, 1995.

[19] J.-P. Nioche, "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", *Revue Française d'Administration Publique,* 1982. Véase también J.-P. Nioche, y R. Poinsard, "Public Policy Evaluation in France", *Journal of Policy Analysis and Management,* núm. 5: 1 (1985) y P. Duran, *op. cit*.

[20] J. Habermas, *Raison et légitimé, problèmes de légitimation dans les capitalisme avancé*, Payot, París, 1978a.

[21] R. Laufer y A. Burlaud, *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz, París, 1980; puede verse también en este sentido E. Cabrero, *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, INAP, México, 1995.

mento de la acción de gobierno. La acción gubernamental todavía hace algún tiempo se legitimaba por objetivos e intenciones; sin embargo, en el escenario actual éstas son dimensiones insuficientes, se requiere de una legitimación por los hechos, por la capacidad de resolver problemas.[22] En este sentido, trabajar el análisis de la acción pública a través del modelo de políticas públicas permite diseccionar la lógica de la acción pública en lógicas de acción particulares y, sobre todo, identificar las consecuencias y efectos observados y percibidos en el conglomerado social por estas acciones particulares. De hecho se trata de un enfoque contingente que hace, por ejemplo, de una noción general como la de "interés público" un "interés colectivo" situado en un momento preciso y en un espacio social determinado. Además se ubica a la acción pública en un marco de restricciones específicas (recursos, normatividad, inercias institucionales y "referenciales"[23] de la política) que determinan las consecuencias de la acción.

El enfoque de políticas públicas ha mostrado ser de gran utilidad en el estudio de la acción pública, aunque no debe suplantarlo, sino complementarlo. Además se puede plantear una crítica al modelo por su visión muy centrada en las prácticas gubernamentales políticas y democráticas, como las estadunidenses.[24] Sin embargo, no por ello su uso deja de presentar interés para otras realidades políticas y culturales. De hecho, en la actualidad constituye un itinerario prácticamente inevitable del análisis de la acción pública. De ahí que con cautela en el manejo de categorías, y sin perder de vista la realidad política y cultural en la que se ubica la acción pública en un país latinoamericano, en esta investigación se hará uso del enfoque de políticas públicas. En el siguiente capítulo se ampliará esta reflexión.

[22] Leca se refiere a ello mencionando que a la cualidad gubernamental de *responsiveness* se añade la cualidad de *problem solving*. Véase J. Leca, "Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen?", *Politiques et Management Public*, núm. 15: 1 (1997).

[23] El concepto de "referencial" de la política pública se refiere, según Jobert y Muller, al marco de percepciones, valores y tradiciones dentro del cual se lleva a cabo la hechura de una política pública. Al respecto véase B. Jobert y P. Muller, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, PUF, París, 1987.

[24] En este sentido véase los trabajos de J. Richardson, "The Concept of Policy-Style", en J. Richardson (comp.), *Policy Style in Western Europe*, Allen and Unwin, Londres, 1982; S. H. Linder y G. Peters, "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*, 1984; J. Dryzek, *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990, y G. Peters, *Comparing Public Bureaucracies*, The University of Alabama Press, 1988. Desde la perspectiva latinoamericana, véase J. L. Méndez, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, núm. 33:1 (1993), y E. Cabrero, "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*, núm. IX: 2 (2000).

El análisis de "redes de política pública" como herramienta útil en el estudio de la acción pública

Una herramienta útil para el análisis de la acción pública derivada del modelo de políticas públicas es el estudio de redes de políticas *(policy networks)*. Ante una realidad en la que el Estado se fragmenta en compartimentos diferenciados y en la que una diversidad de actores aparecen en escena, el análisis de redes de políticas, como afirma Marsh,[25] más allá de sus limitaciones se convierte en un concepto de gran utilidad; tan es así que su uso es creciente en la literatura de políticas públicas. Para Gaudin,[26] por su parte, la idea de red constituye una idea central dado que permite entender el fenómeno de polarización del poder, así como las modalidades de ajuste de los conflictos y de producción de normas que organizan la acción pública. Este tipo de análisis se consolida a partir de la intersección de tres corrientes intelectuales: los trabajos de la antropología social británica, que permiten interpretar la estructuración social; el análisis de la sociología de las organizaciones, que ha hecho hincapié en el concepto de *social networks*, y por último los trabajos de *policy networks*.

Para Rhodes y Marsh[27] los antecedentes concretamente del concepto de redes de acción pública se encuentran en los trabajos de Freeman,[28] quien en 1955 insiste en la idea de estudiar los "subsistemas de intereses" en torno a una política pública. Posteriormente, los trabajos de Schmitter en 1970 plantean la idea de analizar los "procesos de intermediación de grupos de interés" ubicando la discusión entre los modelos pluralista y corporativista de la acción pública.[29] Tiempo después Heclo[30] destaca el concepto de "redes temáticas" *(issue networks)* como aquellas en las que participan varios actores sin posibilidades de estabilidad ni continuidad. Más adelante Rhodes[31] propone un modelo para explicar la dinámica intergubernamen-

[25] D. Marsh, "The Convergence between State Theories", en D. Marsh y G. Stoker (comps.), *Theories and Methods in Politics*, Macmillan, Basingstoke, 1995.

[26] P. Gaudin, "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?", *Revue Française de Science Politique*, núm. 45 (1995).

[27] R. A. W. Rhodes y D. Marsh, "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", en P. Le Galès y M. Tatcher (comps.), *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, París, 1995.

[28] J. L. Freeman, *The Political Process*, Doubleday, Nueva York, 1955.

[29] P. C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism", *Review of Politics*, núm. 36 (1970), y P. C. Schmitter y G. Lehmbruch (comps.), *Trends towards Corporatist Intermediation*, Sage, Londres, 1979.

[30] H. Heclo, "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (comp.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington, 1978.

[31] R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Relations*, Gower, Aldershot, 1981.

tal en Gran Bretaña, interpretación que insiste en las "condiciones de interdependencia" entre organizaciones a través de sus recursos y en el surgimiento de una "coalición dominante". Este mismo autor propone en trabajos posteriores una tipología de redes, yendo desde la idea de comunidades de política hasta la de redes temáticas, pasando por las redes profesionales, intergubernamentales y de productores. Finalmente el concepto de redes se consolida con trabajos posteriores, aunque cabe mencionar que en las propuestas más recientes existe una perspectiva que prefiere el componente interpersonal dentro de la dinámica de la red de acción pública, y otras que ponen el acento en el componente estructural de la red.[32]

Para Le Galès, las redes de política pública pueden definirse como "el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses".[33] De igual forma, acepta que la utilidad del concepto de redes de política pública como método de análisis ha llevado a considerar que se trata más bien de una "metodología en busca de una teoría". La principal contribución de este método es que se sitúa en la intersección de lógicas individuales y colectivas. De la misma manera, diversos autores subrayan la importancia de este método dado que permite analizar a los actores en sus lógicas transversales de pertenencia a varios círculos sociales, lo cual les posibilitará movilizar una diversidad de recursos en su acción.[34] Por su parte Van Waarden,[35] por ejemplo, menciona desde una perspectiva neoinstitucionalista que la propensión a la configuración de redes se explica por la ventaja que ofrece la existencia de una red

[32] Sobre el enfoque de redes de políticas véase M. Atkinson, y W. Coleman, "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, núm. 19: 1 (1989); B. Marin, y R. Mayntz (comps.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Main Campus, Francfort del Meno, 1991, y D. Marsh y R. A. W. Rhodes (comps.), *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford, 1992. Sobre el enfoque interpersonal de redes, véase S. Wilks y M. Wright (comps.), *Comparative Government-Industry Relations. Western Europe, the United States and Japan*, Clarendon Press, Oxford, 1987. Sobre el enfoque estructural de redes véase R. A. W. Rhodes y D. Marsh, *op. cit.*

[33] P. Le Galès, *op. cit*.

[34] Véase, por ejemplo, los trabajos de B. Wellmann y R. J. Richardson, "Analyse des réseaux sociaux: principes, développements, productions", en A. Ferrand (comp.), *Un niveau intermédiaire: les réseaux sociaux,* Centre d'Études des Solidarités Sociales, París (actas del seminario organizado por Le Plain Urbain), 1986; J. Galaskiewicz, "Réseaux et participation politique dans les unites urbaines; recherche sur les villes aux USA", en A. Ferrand (comp.), *Un niveau intermédiaire: les réseaux sociaux*, *op. cit.*; y A. Smith, "Réintroduire la question du sens dans les résaux d'action publique", en P. Le Galès y M. Tatcher (comps.), *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, París, 1995.

[35] F. van Waarden, "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, núm. 21 (1992).

relativamente estable, dado que "disminuye los costos de transacción entre actores y refuerza la comunidad de intereses entre participantes"; de ahí la utilidad de entender la acción pública a través de las redes.

Desde la perspectiva de Rhodes y Marsh,[36] la contribución clave del método de redes es el mecanismo de "recursos y dependencia" según el cual se relacionarían organizaciones y actores. En este sentido parecería útil ampliar el análisis de dos conceptos más específicos que el de las redes de política pública y que son particularmente relevantes: las "comunidades de política" *(policy community)* y las "redes por proyecto" o "redes temáticas" *(issue networks)*. La "comunidad de política" es un concepto que se ofrece a redes particulares de actores en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción, grupos que además limitan la entrada de nuevos participantes.[37] La deliberación dentro de este tipo de redes se da, pero de ninguna forma cuestiona los acuerdos más generales y las normas compartidas pues existe un "consenso subyacente". Por su parte, el concepto de "redes temáticas" *(issue network)* se refiere más bien al conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política determinada. Originalmente el concepto de tema *(issue)* dentro de la agenda de políticas es desarrollado por Cobb y Elder, quienes lo asocian no sólo a la disputa por el contenido de las propuestas sino también a la consecuente distribución de posiciones y recursos.[38] La entrada de asuntos a la agenda tiene que ver entonces tanto con oportunidades específicas, como con el trabajo y capacidad de los promotores para crear lo que Kingdon[39] llama las "ventanas de oportunidad" *(policy windows)*. Además la mecánica por la cual entran los temas a la agenda puede variar, tal y como lo han estudiado Cobb, Ross y Ross.[40] Estos autores encuentran tres modalidades de entrada a la agenda: el

[36] D. Marsh y R. A. W. Rhodes, *op. cit.*

[37] El concepto de *policy community* ha sido objeto de numerosos trabajos; entre ellos cabe destacar los de R. A. W. Rhodes, "Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", *Public Administration Bulletin*, núm. 49 (1985); R. A. W. Rhodes, "Policy Networks: A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, núm. 2: 3 (1990), y R. A. W. Rhodes y D. Marsh, *op. cit*. De igual forma se pueden mencionar los trabajos de P. Dunleavy y B. O'Learly, *Theories of the States*, Macmillan, Londres, 1987, o M. Laffin, *Professionalism and Policy: The Role of the Professions in the Central-Local Government Relationship*, Gower Publishing Company, Londres, 1986.

[38] R. Cobb y C. D. Elder, *Participation in American Politics, the Dynamics of Agenda Building*, Allyn and Bacon, Boston, 1972. Véase también L. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, M. Á. Porrúa, México, 1993.

[39] J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Little, Brown, Boston, 1984.

[40] R. Cobb, J.-K. Ross y M. H. Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, núm. 70 (1976).

modelo de "iniciativas desde dentro" *(inside initiative model),* caso en el que es el propio gobierno desde su estructura interna el que lleva un tema a la agenda; el modelo de "movilización social" *(mobilization model),* caso en el que el aparato gubernamental es capaz de movilizar a la sociedad con el mismo fin, y el modelo de "iniciativas desde fuera" *(outside initiative model),* caso en el que algunos grupos de la sociedad civil autónomamente promueven la inclusión de un tema en la agenda de políticas.

A diferencia de las comunidades de políticas, en las redes temáticas no se da una estructura tan clara de organización, una identificación estable entre actores ni una plena claridad de objetivos e intereses. Más bien se trata de redes "flojamente acopladas" *(loosely coupled systems),* con mayor inestabilidad y con entradas y salidas más frecuentes de participantes. Estas redes son periféricas y en principio de menor influencia en el proceso de decisión. Es evidente que en cada política pública pueden coexistir los dos tipos de redes; en general, las comunidades de políticas tendrán la posibilidad de dirigir o pilotear los procesos decisorios, mientras que las redes temáticas en ocasiones se transforman más en "foros de discusión" que en verdaderas redes de influencia y decisión. Sin embargo, la posición y el peso de ambos tipos de redes pueden modificarse en la acción cotidiana de cada política en particular, o a partir de cambios en el contexto de la acción pública. Existe un componente contingente y evolutivo propio en la dinámica de las políticas públicas que no se debe despreciar. Los trabajos de Lehmbruch,[41] por ejemplo, insisten en este aspecto evolucionista del sistema de intereses que caracteriza a las redes en la acción pública. De hecho, una de las críticas permanentes al modelo de redes es su dificultad para integrar el cambio dado que tiende a destacar la cualidad de estabilidad que caracteriza a las redes y, en el mejor de los casos, incorpora sólo una visión de cambio incremental. Como menciona Thoenig,[42] este concepto, al ser demasiado estructuralista, no permite explicar la dinámica de los ajustes permanentes en la deliberación de las políticas.

Para incorporar esta dimensión evolutiva en el análisis de redes, Rhodes y Marsh[43] proponen visualizar cuatro categorías del cambio: la economía,

[41] G. Lehmbruch, "Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique. Éléments d'une théorie du développement des systémes d'intérêts", en P. Le Galès y M. Tatcher (comps.), *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, París, 1995.

[42] J.-C. Thoenig, "L'Action publique locale entre autonomie et cooperation" (ponencia presentada en el coloquio "Les entretiens sur le dévéloppement local: quel avenir pour l'autonomie des collectivitiés locales?", París, 30 de septiembre de 1999).

[43] R. A. W. Rhodes y D. Marsh, *op. cit.*

la ideología, el conocimiento y las instituciones. Se reconoce que la dinámica económica y del mercado constituye una fuente de inestabilidad para cualquier red. De igual forma, un cambio en el partido político en el poder puede generar innovación política y alteraciones en la red. Asimismo, los cambios tecnológicos asociados a una política y la nueva información respecto a ella pueden generar reacomodos en la red. Por último, el surgimiento de nuevas instituciones en el contexto (por ejemplo, de nivel supranacional como los acuerdos de libre comercio o la Comisión Europea) o el cambio en el papel que desempeñan algunas de ellas (por ejemplo, comisiones reguladoras) indudablemente modificarán la red. En este sentido, algunos estudios advierten sobre la presencia determinante de las instituciones gubernamentales en el acceso y movilidad de las redes y cómo este aspecto condiciona permanentemente el arreglo entre las mismas. Otros autores igualmente subrayan las "perturbaciones externas" a las que todo subsistema de política y configuración de redes está expuesto.[44] Rhodes y Marsh mencionan además que muy frecuentemente la misma red participa o induce el cambio, y éste por tanto no sólo es de carácter exógeno.

Sin embargo, diversos autores[45] insisten en que el enfoque de redes en la acción pública parecería ayudar a entender mejor la inercia que la innovación. El modelo de redes ha sido severamente criticado desde diversas perspectivas: por una parte se dice que se trata de un concepto "sin precisión ni contenido", que más bien es ambiguo, por lo que más valdría entenderlo como una metáfora. De igual forma se cuestiona su utilidad como herramienta empírica dado que es difícil identificar y acotar una red, y por lo tanto entender sus cambios. Finalmente se cuestiona lo novedoso del concepto dado que, por ejemplo, la escuela francesa de la sociología de las organizaciones —años atrás y bajo otros conceptos— ha estudiado el juego informal de actores en el ámbito intergubernamental, los juegos múltiples de los mismos, los sistemas de acción de actores, las redes de administradores públicos e incluso, desde otra perspectiva sociológica más general, el

[44] M. Smith, *Pressure, Power and Policy*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993, y E. R. Baumgartner y B. D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1993.

[45] Entre las críticas a este modelo puede verse K. Dowding, "Policy Networks: Don't Strech a Good Idea Too Far", en P. Dunleavy y J. Stanyer (comps.), *Contemporary Political Studies*, Political Studies Association, Belfast, 1994; B. Jouve, "Réseaux et communautés de politique publique en action", en P. Le Galès y M. Tatcher (comps.), *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, París, 1995, y M. Tatcher, "Les réseaux de politique publique: bilan d'un sceptique", en P. Le Galès y M. Tatcher (comps.), *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, París, 1995.

ámbito sobredeterminado de las prácticas en la acción pública, es decir, la idea del "sobrecódigo" *(surcodage)*.[46]

Aun tomando en cuenta estas limitaciones, el enfoque de redes de políticas parecería útil desde una perspectiva analítica y descriptiva, siempre y cuando se haga hincapié en la dinámica interna de la red, en la identificación de participantes o de itinerarios de entrada y salida de los mismos, y se dé lugar a un análisis evolutivo de dicha red. A partir de esta idea se incorporarán algunos de los elementos de las redes de políticas en el marco de análisis que nos ocupará en el siguiente capítulo, sobre todo para describir ciertos arreglos entre actores que presentan una cierta estabilidad.

El estudio de los procesos de "aprendizaje de política pública" (policy learning) *y de "cambio en la política pública"* (policy change) *como elementos para entender las políticas desde una perspectiva evolutiva de la acción pública*

En relación con la preocupación sobre una perspectiva demasiado inercial de las redes de políticas, se puede recurrir a un conjunto de estudios que se centran en el análisis del cambio y el aprendizaje en los procesos de política pública. Este tipo de trabajos ha tenido cada vez más presencia en la literatura. La preocupación sobre el cambio y el aprendizaje de políticas se podría situar inicialmente incorporada a la idea de Lindblom[47] de ensayo y error *(trial and error learning)* a partir de su modelo de las políticas como la "ciencia de salir del paso" *(muddling through)*. O incluso también en los trabajos de Deutsch[48] sobre la necesidad de una "capacidad de aprendizaje" de un gobierno a partir de un necesario proceso de retroalimentación. Más adelante, Heclo[49] intenta una primera sistematización del concepto de "aprendizaje político" haciendo referencia a la observación de una altera-

[46] Entre los trabajos de la sociología francesa se pueden referir M. Crozier y J.-C. Thoenig, "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue Française de Sociologie*, núm. 1 (1975); F. Dupuy, y J.-C. Thoenig, *L'Administration en miettes*, Fayard, París, 1985; M. Crozier y E. Friedberg, *L'Acteur et le systéme*, Seuil, París, 1977; D. Gatto y J.-C. Thoenig, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, L'Harmattan, París, 1993; P. Bourdieu, *La distinction*, Minuit, París, 1979, y L. Sfez, *Critique de la décision*, 4ª ed., Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1992.

[47] C. E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 1959.

[48] K. W. Deutsch, *The Nerves of Government*, Free Press, Nueva York, 1966.

[49] H. Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven, 1974.

ción de comportamientos en los actores a partir de la experiencia acumulada de acciones gubernamentales. Posteriormente, Sabatier hace referencia al "aprendizaje de políticas" *(policy-oriented learning)* como un determinante de los procesos de innovación en política pública, idea que más adelante va a consolidar refiriéndola al aprendizaje "entre y a través de las diferentes coaliciones promotoras *(advocacy groups)* que forman parte de un ámbito de política".[50] Se puede mencionar también otras aportaciones que incorporan estos conceptos al de "rediseño de política", o a los procesos de cambio y aprendizaje a través de los mecanismos de "entresacar ideas" *(pinching of ideas)* de otros ámbitos de política o de otras experiencias de gobierno.[51] De la misma manera, otros estudios[52] se refieren al proceso de "aprendizaje gubernamental" para describir el desarrollo de "inteligencia y perfeccionamiento" de las acciones para que sean más efectivas. Por último, también se insiste en algunos trabajos sobre el proceso de "obtener lecciones" *(lesson-drawing)* por el cual lo desarrollado por un país es emulado en otros.

Al revisar las diferentes concepciones del cambio y aprendizaje de políticas, Bennett y Howlett[53] destacan la diversidad de enfoques y perspectivas de análisis presentes, lo cual dificulta avanzar hacia una construcción más rigurosa de estos conceptos. De hecho —insisten estos autores—, en esta diversidad de acercamientos al problema no queda clara la respuesta a varias preguntas: ¿quién aprende?, ¿qué se aprende?, ¿para qué se aprende? Sobre varios de los autores mencionados antes, Bennett y Howlett observan que existen diferentes posturas en relación con estas preguntas. Sobre el "quién" aprende, es decir, los agentes del cambio, se hace referencia a los administradores públicos (perspectiva de aprendizaje gubernamental), a las redes profesionales de política o bien a las comunidades de políticas (pers-

[50] P. A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, núm. 21 (1988); H. C. Jenkins-Smith, *Democratic Politics and Policy Analysis*, Brooks-Cole Publishing, Pacific Grove, 1990, y P. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach,* Westview Press, Boulder, 1993.

[51] Al respecto véase los trabajos de D. B. Bobrow y J. S. Dryzek, *Policy Analysis by Design,* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987; y A. Schneider y H. Ingram, "Systematically 'Pinching' Ideas: A Comparative Approach to Policy Design", *Journal of Public Policy*, núm. 8: 1 (1988).

[52] Véase los trabajos de L. S. Etheredge, "Governing Learning: An Overview", en S. Long (comp.), *The Handbook of Political Behavior*, Plenum Press, Nueva York, 1981, y R. Rose, "What Is Lesson-Drawing?", *Journal of Public Policy*, núm. 2 (1991).

[53] C. Bennett y M. Howlett, "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, núm. 25 (1992).

pectiva de aprendizaje social). Sobre el "qué" se aprende, es decir, sobre el objeto de apropiación en el aprendizaje, se hace referencia a procesos, instrumentos o ideas. Finalmente, sobre el "para qué" se aprende —es decir, cuál es la acción consecuente al proceso de aprendizaje—, se hace referencia a la orientación al cambio organizacional, al cambio en programas gubernamentales o al cambio de "paradigma" o concepción misma del problema.

Desde nuestro punto de vista, una clarificación de estos conceptos la provee May,[54] quien distingue diversos tipos de aprendizaje en el ámbito de las políticas públicas: el "aprendizaje instrumental sobre políticas públicas", el "aprendizaje social sobre políticas públicas" y el "aprendizaje político sobre las políticas públicas". El primero, el "aprendizaje instrumental" de políticas, se refiere al reconocimiento de limitaciones en los actuales instrumentos para la implementación de políticas y a la necesidad de búsqueda o diseño de instrumentos alternativos; en ocasiones se puede deformar este proceso para derivar en un proceso de copia y mimetismo, caso en el cual la esencia del aprendizaje se estaría diluyendo. El segundo tipo de aprendizaje, el "aprendizaje social de políticas", se refiere al cambio o ajuste en el proceso social de construcción de la política pública, incluso en las concepciones mismas de la definición del problema; se afectan así las hipótesis iniciales sobre el objetivo, los grupos participantes o la orientación de la política; se afectan por tanto la red de política pública y las concepciones que los grupos y coaliciones tenían sobre la misma, y frecuentemente se requiere reconstruir los consensos y arreglos iniciales. Por último el tercer tipo de aprendizaje, el "aprendizaje político sobre las políticas", se refiere al cambio o ajuste de estrategias de acción por parte de las coaliciones dominantes o promotoras en un ámbito de acción política; se modifican las estrategias iniciales ya sea defensivamente (retiro) o de manera ofensiva (ampliación de apoyos colaterales). Además de la clarificación que aporta esta tipología, es interesante en la propuesta de May que los diversos tipos de aprendizaje y cambio en la política pública pueden ser resultado tanto de factores exógenos como endógenos; no hay una lógica preestablecida en la fuerza inductora de la necesidad del aprendizaje y el cambio. Para May las fallas o fracasos de política pública son un elemento inductor del cambio y la innovación.

La perspectiva de análisis de procesos de aprendizaje y cambio en las políticas públicas provee una vía interesante para el análisis de la acción pública. Permite incorporar al análisis de las políticas públicas y de redes

[54] P. J. May, "Policy Learning and Failure", *Journal of Public Policy*, núm. 12: 4 (1992).

de políticas la dimensión del reacomodo de estructuras y procesos gubernamentales, la del ajuste de comportamientos de actores y arreglos entre grupos, así como la de cambios de estrategia política de las coaliciones participantes en una política pública particular. Si bien los métodos operativos de trabajo que brinda esta perspectiva no son suficientes para abarcar la totalidad de la acción pública, al menos permite identificar la observación de dinámicas de aprendizaje y cambio. En un análisis longitudinal de la acción pública como el que se llevará a cabo en esta investigación, la perspectiva del aprendizaje de política será de gran utilidad, si no como un eje central del análisis, sí como una óptica complementaria del estudio. Cabe señalar que una realidad como la de los municipios urbanos se caracteriza por un alto dinamismo, innovaciones frecuentes y cambios sistemáticos en la hechura de las políticas; por ello el interés de retener este tipo de conceptos.

Los estudios del cambio institucional y organizacional como herramientas complementarias de interpretación

La literatura del cambio institucional y organizacional constituye un elemento de gran utilidad para tener en cuenta en el análisis de la acción pública organizada. Si bien la literatura es vasta en esta temática, aquí simplemente se retomarán algunos conceptos y autores de particular interés para nuestro análisis.

Un primer grupo de autores que vale la pena mencionar se plantea el problema del cambio como un concepto consustancial al de organización. Hinings y Greenwood, por ejemplo, parten del supuesto de que "todas las organizaciones cambian, sólo que a diferentes ritmos".[55] De la misma manera, otros autores han desarrollado teorías acerca de la naturaleza evolutiva o revolucionaria del cambio.[56] En este sentido, Hinings y Greenwood llegan incluso a plantear que la estabilidad y el cambio son "las dos

[55] C. R. Hinings y R. Greenwood, *The Dynamics of Strategic Change*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.

[56] Al respecto pueden referirse los trabajos de D. Miller, y P. H. Friesen, *Organizations: A Quantum View*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984; M. L. Tushman y E. Romanelli, "Organizational Evolution: A Metamorphosis Model of Convergence and Reorientation", en L. L. Cummings y B. M. Staw (comps.), *Research in Organizational Behavior*, JAI Press, Greenwich (EUA): 1985; A. Pettigrew, *The Awakening Giant*, Blackwell, Oxford, 1985; A. Pettigrew, "Context and Action in the Transformation of the Firm", *Journal of Management Studies*, 1988, y J. Child y C. Smith, "The Context and Process of Organizational Transformation: Cadbury Ltd. in Its Sector", *Journal of Management Studies*, núm. 12 (1987).

caras de la misma moneda", es decir, son parte del mismo proceso de movimiento que sufre la acción organizada, sólo que en unos casos este movimiento está dominado por la inercia (por la permanencia en el mismo "arquetipo" o conjunto de ideas, creencias y valores organizacionales) y en otros está dominado por la reorientación (por la modificación del arquetipo original).[57]

La utilidad de esta visión del cambio organizacional es que nos permite entenderlo no sólo como una ruptura, sino también como una continuidad. Hinings y Greenwood estudiaron 24 gobiernos municipales en Gran Bretaña durante una década con objeto de observar qué tan frecuente era el cambio dentro del mismo arquetipo *(evolutionary change)* y qué tan frecuente era el cambio de orientación hacia otro arquetipo *(revolutionary change)*. El estudio referido concluye que los cambios de arquetipo fueron menos frecuentes, y aunque en muchos casos hubo en algún momento la intención de cambiarlo, por diversas causas el cambio no fue consumado y se regresó al arquetipo original. Este análisis fue llevado a cabo a través del seguimiento de los "itinerarios de cambio" *(prototipical tracks)* que seguían los diversos gobiernos municipales. Los autores tipificaron así cuatro tipos de itinerarios: la "inercia" (cambios adaptativos que no modifican el esquema original de interpretación de la organización, es decir, no deterioran los arreglos fundamentales ni cambian el arquetipo); las "excursiones abortadas" (que consisten en itinerarios de cambio que alteran temporalmente la coherencia del arquetipo, pero que al final dan marcha atrás al proceso y reinstalan los arreglos previos); las "reorientaciones" (el abandono definitivo del arquetipo original para instalarse en otro con nuevos arreglos institucionales y con una nueva legitimidad que da coherencia al conjunto de estructuras y esquemas de interpretación), y finalmente las "excursiones no resueltas" (en las que se abandona definitivamente el arquetipo original pero no se logra adoptar uno nuevo y existen fallas para reconstruir una coherencia alternativa; se trata de itinerarios "sin rumbo fijo" que pueden persistir por mucho tiempo y dejar a la organización en una situación de indefinición prolongada). Indudablemente los trabajos de estos autores han enriquecido la concepción del cambio organizacional dejando de lado una visión esquemática y rígida de este concepto.[58]

[57] Cabe señalar que para Hinings y Greenwood los arquetipos son estructuras organizativas y esquemas de interpretación de los actores que poseen una coherencia interna.

[58] Una revisión más amplia de las diversas orientaciones sobre el cambio organizacional puede verse en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (comps.), *Reformando el gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental,* CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Un segundo grupo de estudios estrechamente asociados al anterior son aquellos que, desde el llamado "nuevo institucionalismo sociológico", presentan a las organizaciones como instituciones que producen reglas y procedimientos que devienen "mitos y ceremonias" que se legitiman a través del tiempo, dando así a las organizaciones una fuerte propensión a la estabilidad incluso en contextos turbulentos y generando además fuertes similitudes entre organizaciones de un mismo sector de actividad. Meyer y Rowan[59] muestran cómo el éxito organizacional depende de otros muchos factores y no sólo de la eficiencia aun en contextos altamente competitivos, dado que aquellas organizaciones que logran incorporar ciertos elementos social y sectorialmente aceptados como legítimos (métodos de trabajo, de planeación y diseño, de evaluación o de control) acumulan un potencial muy valioso para su supervivencia. De aquí el desarrollo de una estrecha semejanza entre las organizaciones ("isomorfismo institucional") en cada sector de actividad como mecanismo de disminución de la incertidumbre y de la turbulencia en el contexto, proceso a través del cual las organizaciones buscan sobrevivir por su presencia como instituciones en el entorno social. Particularmente en el sector de gobiernos municipales, esta tendencia al isomorfismo ha sido observada por Tolbert y Zucker[60] en su estudio sobre la expansión de programas municipales en Gran Bretaña para adoptar reformas al sistema de servicio civil de carrera. Los autores observan que dicho proceso respondía más a la imagen del gobierno local que incorporaba los cambios que eran ya aceptados como "apropiados", que a cualquier otra consideración relacionada con las ventajas que dichos cambios tendrían en la estructura y gestión interna del gobierno urbano. En este mismo sentido, estudios similares[61] observan un alineamiento de los "patrones de gestión" *(patterns of management)* en gobiernos locales ingleses y en los impulsos iniciales al cambio organizacional en gobiernos municipales.

Desde la perspectiva del institucionalismo sociológico, el cambio adopta más frecuentemente la forma de inercia que la de cambio revolucionario, y cuando éste llega a darse se explica más por factores del contexto institu-

[59] J. Meyer y B. Rowan, "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 83 (1977).

[60] P. Tolbert, y L. Zucker, "Institutional Sources of Change in Formal Structure of Organizations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935", *Administrative Science Quarterly*, núm. 28 (1983).

[61] Nos referimos a los trabajos de R. Greenwood *et al.*, *Patterns of Managements in Local Government*, Martin Robertson, Oxford, 1980; y C. R. Hinings y R. Greenwood, *op. cit.*

cional del sector de actividad que presionan hacia el isomorfismo, que por una capacidad innovadora propia; esta capacidad es la excepción y no la regla. La lógica de esta tendencia, como lo plantean los trabajos de DiMaggio y Powell,[62] se deriva del hecho de que un régimen institucional permite crear estabilidad política disminuyendo los costos de transacción, el oportunismo y otras formas de tensión en la acción cooperativa; dicho de otra forma, se logra que la acción organizada sea, si bien no óptima o eficiente, al menos estable, lo cual explica el hecho de que formas organizacionales poco eficientes persistan durante mucho tiempo, como otros estudios[63] lo han mostrado. Sin embargo, desde esta perspectiva el cambio revolucionario, aunque excepcional, también existe. DiMaggio y Powell lo explican como un proceso que ocurre cuando las condiciones del arreglo social que da sustento al régimen institucional comienzan a volverse problemáticas y ya no garantizan la estabilidad. Al respecto los estudios de Oliver[64] profundizan en el concepto de "desinstitucionalización" *(deinstitutionalization),* el cual se refiere a la erosión o discontinuidad que se presenta en una acción organizada e institucionalizada. Según el autor, este proceso se inicia con un deterioro gradual *(dissipation)* en la aceptación y uso de las prácticas institucionalizadas, el cual puede ser inducido por causas externas (nuevos valores sociales, cambios regulatorios y presiones en favor de la innovación, entre otros) o internas (como pueden ser el deterioro grave de la eficiencia, la obsolescencia y la diferenciación creciente).[65]

Un tercer grupo de estudios que llama nuestro interés se refiere al concepto de innovación como una forma particular del cambio organizacional e institucional.[66] Originalmente la idea de innovación fue desarrollada como una concepción, fundamentalmente técnica, que se refiere a nuevas combinaciones de los recursos organizacionales y supone que los cambios

[62] P. J. DiMaggio y W. W. Powell, "The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio (comps.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.

[63] Véase R. Nelson y S. G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge, 1982, y J. M. March y J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, Free Press, Nueva York, 1989.

[64] C. Oliver, "The Antecedents of Deinstitutionalization", *Organization Studies*, núm. 13: 4 (1992).

[65] Una visión más detallada del nuevo institucionalismo sociológico se puede analizar en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (comps.), *op. cit*.

[66] Al respecto se pueden analizar en mayor detalle algunos elementos en E. Cabrero, *La nueva gestión municipal en México,* CIDE-M. Á. Porrúa, México, 1995, y D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo, *op. cit.*

sociales en la organización se derivan de cambios en los sistemas técnicos.[67] Sin embargo, otros autores, como Damanpour, han insistido en la innovación como "constructo social complejo en el que está presente una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales";[68] partiendo de esta idea, Drazin[69] sostiene incluso que las innovaciones son acciones de individuos o grupos que buscan establecer, proteger o ampliar cotos de poder. Otros autores[70] argumentan que la velocidad de un proceso innovador depende particularmente de la capacidad estratégica de las organizaciones, por lo que introducen el concepto de vínculos interorganizacionales como el enlace entre la organización y los factores contextuales que pueden ser claves para la innovación; desde esta perspectiva, los procesos innovadores aparecen como resultantes de la capacidad organizacional interna en combinación con oportunidades del contexto. Por último cabe mencionar con especial atención los trabajos de Alter;[71] este autor, a partir de estudios en diversos tipos de organizaciones, observa que los procesos innovadores pueden surgir principalmente por cuatro tipos de causas: por incertidumbres técnicas; en relación con los bienes o servicios que produce la organización; por incertidumbres en el ámbito del conocimiento, o por incertidumbres en el tipo de relación con el contexto. Todos estos factores generan una propensión organizacional a innovar, aunque este proceso rara vez es racionalmente concebido; más bien se deriva de "microdecisiones" y situaciones que surgen del oportunismo de los actores. Para Alter la innovación "no permite ni la existencia de un orden estable, ni la de una transformación lineal, ni la de un proceso de transformación controlado [...] la

[67] Entre los principales trabajos desde esta concepción de la innovación se pueden referir originalmente el de J. Schumpeter, *Théorie de l'évolution économique*, Dalloz, París, 1912, y posteriormente los de J. Woodward, *Industrial Organizations: Theory and Practice*, Oxford University Press, Londres, 1965; S. Terreberry, "The Evolution of Organizational Environments", *Administrative Science Quarterly*, núm. 12: 4 (1968); y R. L. Daft, "Bureaucratic versus Non-Bureaucratic Structure and Process of Innovation and Change", en S. B. Bacharach (comp.), *Research in the Sociology of Organizations*, JAI Press, Greenwich (EUA) 1982.

[68] F. Damanpour *et al*., "The Relationship between Types of Innovation and Organizational Performance", *Journal of Management Studies*, núm. 26: 6 (1989), y F. Damanpour, "Organizational Size and Innovation", *Organization Studies*, núm. 13: 3 (1992).

[69] R. Drazin, "Professionals and Innovation: Structural-Functional versus Radical-Structural Perspectives", *Journal of Management Studies*, núm. 27: 3 (1990).

[70] En este sentido véase E. H. Kessler y A. K. Chakrabarti, "Innovation Speed: A Conceptual Model of Context, Antecedents and Outcomes", *Academy of Management Review*, núm. 21: 4 (1996), y J. B. Goes y S. Ho Park, "Interorganizational Links and Innovation: The Case of Hospital Services", *Academy of Management Journal*, núm. 40: 3 (1997).

[71] Véase los trabajos de N. Alter, "Innovation et organisation: deux légitimités en concurrence", *Revue Française de Sociologie,* núm. XXXIV: 2 (1993), y *L'Innovation ordinaire,* PUF, París, 2000.

innovación aparece entonces como un acto necesario pero no racional ni pacífico".[72] La innovación se concibe desde esta perspectiva como un trayecto en sí incierto en el que cohabitan la movilización, el desinterés y diversas legitimidades en la acción organizada que coexisten, compiten y se reconstruyen progresivamente.

Por último haremos referencia a un grupo de autores que, desde la visión del cambio estratégico, interpretan el cambio como proceso resultante de una capacidad organizacional interna combinada con presiones u oportunidades contextuales. Dejando de lado la visión del cambio planificado que ha dado lugar a tantas modas administrativas en los últimos años (desarrollo organizacional, administración por objetivos, calidad total y reingeniería, entre otras),[73] nos centraremos en autores que, sin creer en una capacidad de planificación del cambio, sostienen que las organizaciones son capaces de incidir en dichos procesos. Entre los primeros en postular esta idea del cambio organizacional como un proceso originado en la intersección de la organización y el contexto está Child,[74] quien llega a la conclusión de que las decisiones estratégicas adoptadas por la coalición dominante de la acción organizada son esenciales para entender la adaptación de las organizaciones al contexto, así como la naturaleza de éste. Pettigrew,[75] por su parte, sostiene que la organización enfrenta diversidad de "dilemas", los cuales son rutas posibles de acción estratégica generadas por presiones del contexto y diversas interpretaciones que los grupos dirigentes hacen del mismo —las que por cierto serán motivo de disputas internas dando poco a poco lugar a un dilema dominante—. En una postura más radical se encuentra la posición de Weick,[76] para quien la organización no tiene un contexto objetivo, sino que lo produce actuando como un filtro; es decir, el contexto no está fuera de la organización sino en ella misma, y por tanto el cambio no es producido por un hecho externo, sino por la interpretación que los miembros de la organización hacen de los acontecimientos. Un aspecto interesante de este tipo de ideas del cambio originado en la intersección de la organizacióny el contexto es que si bien se reconoce una capacidad del grupo dirigente de incidir en el cambio, no se supone

[72] N. Alter, *L'Innovation ordinaire, op. cit*.

[73] Al respecto se puede ver D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (comps.), *op. cit*.

[74] J. Child, "Organization Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice", *Sociology,* núm. 6 (1972).

[75] A. Pettigrew, *The Politics of Organizational Decision-Making*, Tavistock, Londres, 1973.

[76] Véase, de K. E. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, 2ª ed., Addison Wesley, Reading (EUA), 1979, y *Sensemaking in Organizations*, Sage, Thousand Oaks (EUA), 1995.

que éste sea totalmente intencional; se trata de una visión en la que el cambio estratégico es una variable dependiente que resulta de un conjunto de factores diversos, y no sólo es producto lineal de una decisión racional e intencional. De hecho, otros autores reconocen que el cambio estratégico no se explica tanto por su origen intencional y planificado como por su origen emergente.[77]

A partir de esta concepción del cambio estratégico la idea de aprendizaje organizacional se constituye en un aspecto fundamental como elemento facilitador u obstaculizador del cambio. Como lo plantean algunos estudios, el medio ambiente es un estímulo de aprendizajes. Desde los trabajos de Lawrence y Lorsch[78] se muestra que las organizaciones que aprenden cómo descifrar el contexto, y en consecuencia adoptan cambios estructurales, incrementan sus posibilidades de éxito. En algunos estudios se ha mostrado que este proceso de aprendizaje puede dificultarse tanto en los casos en que la tasa de cambio contextual es muy alta, como en los que la estabilidad es muy alta, dado que se atrofian las capacidades de aprendizaje.[79] Los aprendizajes entonces pueden generarse a partir de la percepción de que existen hechos en el contexto que producen disfuncionalidad entre la organización y su medio ambiente, aunque también algunos estudios sostienen que frecuentemente es la acción organizacional misma la que genera aprendizajes.[80] De hecho, como lo plantean Argyris y Schön,[81] los aprendizajes de "circuito simple" *(simple loop)* se refieren a una modificación de las prácticas con un objetivo adaptativo; sin embargo, los de "circuito doble" *(double loop)* generan modificaciones en los marcos interpretativos, en las normas y en las creencias, y por todo ello es difícil plantear rígidamente la separación entre la acción, el cambio y el aprendizaje.

Los conceptos presentados anteriormente constituyen un sustento para

[77] Al respecto puede verse H. Mintzberg y J. Jørgensen, "Una estrategia emergente para la política pública", *Gestión y Política Pública*, 1995. Para ampliar este tipo de análisis puede revisarse también el texto de H. Laroche y J.-P. Nioche, "La fabrique de la stratégie: le cycle des paradigmes", en H. Laroche y J.-P. Nioche (comps.), *Repenser la stratégie*, Vuibert, París, 1998.

[78] P. R. Lawrence y J. W. Lorsch, *Organization and Environment*, Irwin, Homewood (EUA), 1969.

[79] Véase los trabajos de T. K. Lant y S. J. Mezias, "An Organizational Learning Model of Convergence and Reorientation", *Organization Science*, núm. 3 (1992), y B. Hedberg, "How Organizations Learn and Unlearn", en P. Nystrom y W. Starbuck (comps.), *Handbook of Organizational Design*, Oxford University Press, Oxford, 1981.

[80] Al respecto véase F. Friedländer, "Patterns of Individual and Organizational Learning", en S. Shrivastava *et al.* (comps.), *The Executive Mind: New Insights on Managerial Thought and Action*, Jossey-Bass, San Francisco, 1983, y H. Laroche y J.-P. Nioche, *op. cit.*

[81] C. Argyris y D. Schön, *Organizational Learning*, Addison-Wesley, Londres, 1978.

el análisis de una realidad como la que estudiaremos sobre la evolución de la acción pública en municipios urbanos. Es importante entender los componentes de la acción pública organizada no como elementos estáticos, sino en movimiento hacia la inercia o hacia el cambio radical. Además, en este esfuerzo será útil poder percibir los procesos innovadores que generan rompimientos con el orden de valores, prácticas y creencias establecido (arquetipos) mediante procesos de desinstitucionalización y búsqueda de nuevos referentes institucionales. Por último, es importante para los fines de nuestra propuesta entender la capacidad estratégica de carácter endógeno que los gobiernos de municipios urbanos y la acción pública local pueden desplegar para incidir sobre el contexto, o en su caso, la capacidad simplemente adaptativa a las condiciones externas que el espacio local asume de manera pasiva.

Hasta aquí se han presentado categorías, conceptos y referentes que constituyen en mayor o menor medida las herramientas teóricas de nuestra investigación. Los alcances de la perspectiva de estudio de la acción pública son amplios; las modalidades de la acción pública observada pueden acercarse al modelo de la gobernanza, o pueden simplemente reflejarse en acciones concretas que deberán más bien ser explicadas por el análisis de las políticas públicas y de las redes de política que se construyen en torno a dicha acción pública. Además, con el fin de entender en mayor detalle y profundidad las características de la evolución de la acción pública que se estudia, es necesario contar con una visión de los procesos de aprendizaje de política y del cambio institucional y organizacional que se presenta. En la siguiente sección se busca iniciar la presentación de nuestra visión de la acción pública en los espacios regionales y locales, los cuales son la arena de estudio que hemos elegido para esta investigación.

La acción pública en el espacio regional y local, ¿una condición para el desarrollo?

En la medida en que el enfoque de análisis de la acción pública asume una naturaleza ligada a la acción colectiva en un espacio social determinado, este enfoque se ubica como un instrumento teórico particularmente idóneo y potente en lo territorial. Su utilidad permite llevarlo al ámbito de lo regional y de lo local, y explicar así la dinámica de la acción pública localizada, visualizar el tejido social de esa realidad específica, identificar con mayor

precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, el papel del gobierno local y los itinerarios de políticas públicas particulares. Además, el enfoque de la acción pública permite interpretar de mejor manera una realidad regional y local en plena mutación. Por ejemplo, Duran y Thoenig[82] caracterizan la acción pública territorial en la actualidad por la existencia de problemas que rebasan el marco de una sola organización, la dificultad de que los métodos tradicionales de acuerdo entre agencias y actores sean todavía funcionales y una creciente turbulencia en el medio ambiente. El cambio fundamental se debe a un desplazamiento del modelo productor de bienes y servicios, el cual constituía el principal reto de gobiernos regionales y locales hace algunos años, por un modelo de acción pública más amplia orientada al desarrollo integral de un territorio determinado. Se trata de gobiernos que abandonan paulatinamente su concentración en la producción de bienes y servicios para concentrarse cada vez más en la "producción de acción pública", es decir, en la institucionalización de la acción colectiva con el fin de integrar, ordenar y dar coherencia al conjunto.

Es indudable que la acción pública regional y local se ha ido diversificando, han aparecido nuevos actores, se han activado nuevos intereses, se inició la competencia público-privada por los servicios urbanos[83] y la coordinación horizontal se ha constituido en un elemento central para la acción territorial. A partir de este escenario, el riesgo de una acción local centrífuga y las dificultades de coordinación llevan a la necesidad de construir esquemas de acción duraderas, escenarios ordenados y ordenadores de la construcción cooperativa de la acción pública. El desafío entonces es generar un marco institucional para construir un nuevo contexto de la acción pública local, un espacio institucionalizado de intercambio y generación de acuerdos y consensos. Como lo mencionan Duran y Thoenig, la sola racionalidad posible para las estructuras gubernamentales contemporáneas es la promoción y establecimiento de mecanismos y normas de elección, es decir, institucionalizar las reglas de negociación y acuerdo en los espacios loca-

[82] P. Duran, y J.-C. Thoenig, "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, núm. 46: 4 (1996).

[83] Al respecto puede verse D. Lorrain, "Après de la décentralisation, l'action publique flexible", *Sociologie du Travail*, núm. 3 (1993); J. M. Uhaldeborde, "Partenariat public-privé et efficacité économique: les aléas d'une complémentarité antagonique", en I. Chatrie y J. M. Uhaldeborde (comps.), *Partenariat public-privé et développement territorial*, Le Monde Éditions, París, 1995, o la discusión sobre el tema que se presenta en E. Cabrero y G. Nava (comps.), *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.