

Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes

Miguel González Madrid*

La discusión en torno al desarrollo del estudio de las políticas públicas, desde los trabajos precursores de Harold D. Laswell, es ya abundante en varios países y se han señalado algunas de sus limitaciones. Sin embargo, el estudio de lo que se puede llamar *condiciones interactivas macro* en (y por) las que operan y fluyen las políticas públicas no ha sido especialmente destacado, si bien hay diversos trabajos que abordan desde otras perspectivas la relevancia de cada una de ellas. Nuestra hipótesis acerca del carácter vinculante de la naturaleza de las políticas públicas destaca, por ello, el sistema político, la esfera pública y la participación ciudadana como un tipo de condiciones que están asociadas a procesos democráticos consolidados que facilitan la interacción entre gobernantes y gobernados. Ciertamente estas condiciones –del mismo modo que la ciencia y la técnica– no constituyen por sí solas una garantía suficiente para una planeación y una implantación adecuadas o exitosas de las políticas públicas como *acciones públicas* abiertas pero selectivas, vinculantes pero mediadas.

Presentación

El enfoque de estudio de las políticas públicas, como se conoce ahora de manera coloquial a la propuesta de estudio multidisciplinaria presentada en 1951 por Harold D. Laswell como *policy sciences*, connota una visión específica de la vinculación entre el polo del Estado político (el gobierno) y el polo de la sociedad, implica una manera de concebir la unidad de las relaciones entre gobernantes y gobernados poniendo de relieve el papel de la ciencia, la técnica y los expertos. Las

* Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Departamento de Sociología.

mediaciones entre ambos polos son reducidas al papel de los ilustrados como traductores de problemas sociales y de sus respectivas soluciones. Prácticamente no hay una concepción de los espacios y mecanismos de intermediación entre lo gubernamental y lo no gubernamental, como no sea la sobrevaloración de la capacidad de la ciencia y la técnica para aprehender la realidad social, así como de la capacidad del decisor de políticas para modelar el futuro probable de esa realidad. En esta concepción, la sociedad tiene existencia primordialmente por medio de la interpretación y de los modelos que de ella pueden hacer los científicos, los expertos y los decisores de políticas, nunca por medio de la participación real de los ciudadanos y sus diversas organizaciones.

En sentido estricto, la hipótesis general esbozada por Laswell plantea la preocupación acerca de cómo lograr la integración “de los objetivos y métodos de la acción pública y privada” por conducto de un gobierno más interesado en los asuntos sociales, así como del respaldo de expertos multidisciplinarios, a propósito de los retos que plantea la reconducción nacional norteamericana en el contexto de la segunda posguerra (Laswell, 1994a: 79). Una propuesta como ésta puede seguir siendo atractiva desde un punto de vista técnico, pero socialmente es insostenible porque el trabajo multidisciplinario de los expertos no garantiza que los problemas sociales queden inmunes a las recurrentes crisis económicas de nuestras sociedades y, por otra parte, no puede reemplazar a los circuitos de intermediación por donde ordinariamente fluye la participación ciudadana. Por ende, es conveniente empezar este trabajo con una somera crítica al enfoque técnico racionalista y científicista de las políticas públicas y después destacar las condiciones interactivas macro de las que no pudo ocuparse este mismo enfoque, debido tanto a una deficiencia analítica como a una limitación histórica y temporal del desarrollo de las intermediaciones entre lo gubernamental y lo no gubernamental.

La concepción laswelliana es deficiente en tanto que privilegia las alturas de la esfera en la cual se articulan *el poder y el saber*, e implica una doble tensión, a saber: por un lado, entre la posición altamente valorativa del poder y la pretensión científicista del saber; por el otro, entre la preferencia por el trabajo técnico-burocrático y el reconocimiento de que el gobierno está llamado a ocuparse de problemas sociales bajo nuevas condiciones. Laswell concede importancia *al proceso de conocimiento en y del* proceso de políticas, lo cual representa un reconocimiento al contacto público del poder, más allá del carácter codificado del saber, pero,

por otra parte, el *proceso de interacción sociopolítica* entre el Estado político (o gobierno) y la sociedad no parece representar un asunto relevante para las incipientes *ciencias de políticas*, sino para la ciencia política, sobre todo cuando desde esta disciplina se plantea la “inutilidad” de la noción de Estado (reducido a poderes públicos y administración pública) y la necesaria construcción de nuevas categorías que den cuenta de nuevos actores, procesos y fenómenos políticos *en espacios no gubernamentales*, pero a la vez situados fuera del ámbito de los agentes privados de la producción de mercancías.

Por otra parte, nuestra propuesta subraya la *función [técnica y socialmente] vinculante de las políticas públicas*, constituida propiamente durante el último tercio del siglo XX, en compatibilidad con la llamada tercera ola democrática, y recupera lo esencial de la preocupación de Laswell acerca de la integración del gobierno y la sociedad a través de un espacio público-civil con vistas a enfrentar los grandes problemas sociales (Laswell, 1994b: 106), un espacio que ciertamente no estaba suficientemente desarrollado en los años cincuenta. Sin embargo, y *en primer lugar*, tratamos de prevenir sobre la trampa de considerar a los expertos de políticas (académicos y asesores) como los únicos intermediarios que pueden traducir los intereses de los diversos sectores sociales o prevenir acerca de la idea de que los expertos de políticas, apoyados en la técnica y la ciencia de manera preponderante o casi exclusiva, pueden eliminar los abrojos consustanciales al conflicto social y guiar con escasas dificultades a la política pública desde arriba, con la consecuente y equívoca noción de que la política pública es producida por una eficaz combinación del trabajo de los decisores y los asesores de políticas. No rechazamos *a priori* la contribución de la ciencia y la técnica al desarrollo del proceso de políticas públicas, pero estamos bastante lejos de la idea de que este proceso es un campo privilegiado de la combinación de esfuerzos del gobierno y la academia.

En segundo lugar, nuestra propuesta reconoce la necesidad de explorar la multidimensionalidad del despliegue de la política pública, muy lejos de cualquier orientación unilineal (“desde arriba” o “desde abajo”) o de cualquier pretensión de racionalidad exhaustiva. En consonancia con esto, los gobiernos enfrentan el reto de mantener una función mínima tendiente a garantizar *la organización* de los diversos y heterogéneos intereses, así como el propio ejercicio de la autoridad para no quedar fuera o al margen de *la escena pública*, pero todo esto no lo pueden hacer

de manera directa ni unidireccional ante la sociedad hoy en día, sino de manera mediada y cada vez más *con* distintos sectores de la sociedad, algunos de los cuales suelen ser más favorecidos que otros.

En resumen, nuestra hipótesis es que como *acción pública* la política pública tiene un carácter vinculante, pero éste opera *si* las *condiciones interactivas macro* que se interponen entre el gobierno y la sociedad están más o menos desarrolladas y si, además, el dominio de la ciencia y la técnica no reemplazan a la acción social real e histórica o la hacen aparecer como un producto suyo, como en la concepción hegeliana de la historia. Para argumentar al respecto tratamos de apoyarnos en puntos de vista de algunos autores que han criticado fuertemente sea una visión estatocentralista (autoritaria y/o institucionalista) o una visión pluralista (sociocéntrica), ambas unidireccionales y reduccionistas. Cabe aclarar en esta introducción dos cosas: en primer lugar, la segunda parte de esta hipótesis puede llevar a la conclusión de que en países con democracias no desarrolladas o no consolidadas, o en donde las transiciones a la democracia aún no concluyen o las intervenciones burocrático-gubernamentales siguen siendo impresionantes, las políticas públicas tienen un carácter limitado o instrumental, eminentemente estatocentralista, a pesar del dominio que ejercen hoy en día las estrategias descentralizadoras del desarrollo local y nacional. En tal sentido las políticas, como cursos de acción orientados a resolver problemas públicos, no son políticas públicas, sino políticas de un gobierno en un momento determinado. En segundo lugar, proponemos que el “sistema político”, la “esfera pública” y la “participación democrática” forman parte del grupo de esas condiciones. La hipótesis puede ayudar a efectuar nuevas investigaciones sobre el complejo y denso tejido formado por el entrecruzamiento de filtros selectivos de demandas sociales, de escenarios de publicidad de intereses y de oportunidades diferenciadas de participación social y ciudadana.

Por otra parte, es conveniente anticipar que en gran parte del trabajo tratamos de hacer un breve estudio descriptivo de ese tipo de condiciones a la vez que destacar su *naturaleza interactiva*. Un estudio amplio queda descartado por ahora. Por último, es conveniente subrayar que la presencia de esas condiciones es necesaria en el contexto de las sociedades democráticas, pero ellas no representan en sí mismas ninguna garantía de éxito de una política pública. Son condiciones necesarias pero no suficientes.

¿Qué es la política pública?

Comencemos por tratar una cuestión que parece haber sido abordada ampliamente en diversos trabajos, pero que en realidad adolece de ciertas imprecisiones conceptuales. Vista desde una perspectiva restringida, *top down* o “estatocentralista”, la *política pública* consistiría en “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”. Sobre esta concepción previenen Yves Meny y Jean-Claude Thoenig (Meny y Thoenig, 1992: 90; y Thoenig, 1997: 22). La *acción gubernamental* puede ser descrita ahí como producto de un trabajo más o menos arduo de los expertos y los decisores, de *los administradores y los políticos*, los que a su vez hacen llegar la oferta gubernamental a los gobernados. El diseño de la política y la formulación de objetivos parecen tener preeminencia: el momento de la decisión adquiere ahí un lugar preponderante; además, ambas categorías del dominio burocrático se convierten en una especie de *público especial* que trata de desplegarse, de injertarse en el tejido social de manera eficaz.

Una concepción tal de la política pública fue compatible con la consolidación del Estado de bienestar en los años cincuenta y sesenta, bien en condiciones de pluralidad social o de intermediación neocorporativista, pero al fin y al cabo sin que los diversos públicos (y no sólo unos cuantos públicos) estuvieran enterados de cómo se tomaba la decisión, ni mucho menos tuvieran acceso a ella (cf. la “caja negra” del modelo eastoniano de sistema político o el formato centralizado de la planificación gubernamental de esos años).

Desde otra perspectiva, las políticas públicas, cualesquiera que sean su alcance geográfico-social y la especificidad de los problemas a que intenten responder, “no se reducen a accidentes o casualidades, ni a necesidades de las que puedan escapar las autoridades”, y deben ser consideradas estrictamente como un “sistema de acción pública” que articula múltiples actores gubernamentales y sociales, así como acciones visibles y no visibles, decisiones y no-decisiones, mediante un proceso que admite la posibilidad de la continuación, la interrupción, la terminación o el reciclamiento de tareas específicas concernientes a una singular ecuación: *Problema + Política = Resultado + Impacto* (Cf. Meny y Thoenig, 1992: 92, 103 y 110; sobre la noción de no-decisión como una de las dimensiones del poder, véase Lukes, 1984, quien a su vez logra avanzar en la dirección sugerida por Peter Bachrach y Morton S. Baratz; ade-

más, Manheim y Rich, 1988, quienes utilizan el término “inactividades” de manera equivalente al de “no-decisiones”).

En tanto que *sistema de acción pública* la política pública adquiere una orientación que desborda los límites de lo gubernamental y lo no gubernamental y resulta “de una combinación de procesos” de ambos lados (Mendoza Huichán, 1990: 333). Se constituye en la forma concreta de los sentidos de *lo público* y opera como un *proceso de actuación pública* que “no tiene comienzo ni fin precisos” (Manheim y Rich, 1988: 429) e involucra a la autoridad y al ciudadano.

Al respecto, es inútil una defensa de cualquier concepción unilateral de la política pública que trate a la política como: (a) un producto de las instituciones gubernamentales que fluye hacia la sociedad o “de una elite que detenta el poder político-económico” (según una concepción de Robert Dahl citada por Mendoza Huichán, 1990: 333); o (b) un producto exclusivo de la “interacción de grupos constituidos en una sociedad plural”, incluso mediante la negociación (según la concepción de corte pluralista de E. Latham, también citada por Mendoza Huichán, 1990: 333). Meny y Thoenig cuestionan incluso lo que podemos llamar la posibilidad de una *falsa interacción pública* en la formación de la política pública, al producirse una “representación de necesidades” por parte de las autoridades públicas, quienes de esa manera “modelan las necesidades”. Esta imagen del escalonamiento de la interacción alude a un proceso descendente y se presenta como la versión “dura” de la oferta gubernamental y, por ende, de la apariencia de que “la gente quiere lo que se le da para consumir” (Meny y Thoenig, 1992: 111).

Por otra parte, respecto a la trayectoria de la política pública y su orientación por objetivos y preferencias valorativas, señalamos dos cosas: (a) en virtud de las posibilidades de desarrollo del proceso, tanto el *origen* como el *fin* de las políticas públicas son *indeterminados*; y (b) éstas proceden como un *conjunto de medios* (acciones, recursos, capacidades) seleccionados estructuralmente o a través del debate público para lograr ciertos objetivos que en ocasiones aparecen *predefinidos*, pero en otras *redefinidos*; es decir, aparecen como un conjunto de resoluciones hipotéticas de los problemas públicos en conexión ponderada y bidireccional con un cierto tipo de objetivos, en el marco de las preferencias valorativas o del estudio de una situación específica.

La acción pública, entonces, es una *acción globalmente contradictoria* y susceptible de ser llevada a cabo por diversos caminos, actores e institu-

ciones; incluso de exigir un tipo de reglas, de instituciones y de compromisos que la legitimen y propicien su realización efectiva. Esta idea ha llevado justamente a evitar un tratamiento de la política pública como algo aislado; por el contrario, en un sentido general ella es una concatenación de acciones y no acciones construida por la interacción de diversos actores e instituciones que tienen algún tipo de injerencia en un asunto específico, es decir, como una serie de “redes de políticas públicas”, según una concepción de Mark Evans (Evans, 1998: 229-266). Además, en ese sentido, las políticas públicas no están destinadas a un público uniformemente constituido, sino a una *diversidad variable de públicos* que se constituyen mediante conexiones y desconexiones de sus intereses concretos, hasta alcanzar su resonancia y rearticulación en los “puntos de decisión” asociados con la autoridad pública (Alcántara, 1995: 107; y García de la Cruz Herrero, 1995). Tampoco operan linealmente ni transcurren inevitable o indefinidamente: corren el riesgo de no continuar, de quedar inconclusas en su diseño, de ser suspendidas en su implementación o de ser canceladas en cualquier momento, debido a diversos factores tales como: (a) la fluctuación del conflicto de intereses en la sociedad entre la racionalidad y la irracionalidad; (b) la naturaleza contradictoria de la decisión pública (cf. Arellano Gault, 1996); (c) la incapacidad de la estructura responsable de la parte operativa (cf. Van Meter y Van Horn, 1993: 137-140); o (d) la imposibilidad de calcular *todos* los riesgos posibles en umbrales más o menos extensos de incertidumbre (al respecto, Douglas, 1996: 57-88). Por todo ello es frecuente la aparición de sucesivas acciones públicas o la modificación de las ya existentes.

La paradoja de la política pública como acción pública consiste, entonces, en que la cobertura ordenadora del conflicto o de la problemática que le concierne se debilita, y tiende así a ser paralizada o *reciclada*. En otros casos incluso esa cobertura ordenadora es desbordada por la avalancha de demandas sociales o por la intensidad de un problema público. Si decimos que el gobierno es la instancia activa de la función estatal de la organización de intereses en conflicto, ello no connota, sin embargo, una concepción de “Estado omnipotente” o necesariamente eficaz y efectivo. El enfoque de racionalidad técnica y exhaustiva que caracterizó originariamente a las ciencias de políticas afirma, por el contrario, la posibilidad de alcanzar una tarea estatal altamente eficaz y efectiva, con la consecuente reducción de los márgenes de error.

El perfil dual originario de las *policy sciences*

Si en las sociedades democráticas se habla de un proceso de políticas públicas susceptible de ser reciclado o reemprendido, o aun reemplazado, ello significa reconocer múltiples limitaciones, dificultades y contradicciones que la acción pública enfrenta necesariamente, a pesar de los medios técnicos y científicos altamente sofisticados de que se pueda disponer. Sin duda, hace cinco décadas hubo un sesgo tecnocrático que impulsó el nacimiento de las ciencias políticas (*policy sciences*) (Torgerson, 1994: 213), pero tal sesgo no puede ser tolerado a la luz del creciente interés social por participar democráticamente en el proceso de políticas. En efecto, las ciencias políticas nacieron más como una preocupación por la investigación multidisciplinaria empírica en respaldo a los decisores gubernamentales, que como una preocupación por proveer a los actores sociales de nuevos instrumentos de desarrollo de la democracia “desde abajo”. Tuvo más bien, por lo tanto, una orientación al *análisis* de la formación y la ejecución de políticas (el lado interactivo de los problemas y su contexto legal-burocrático de resolución: el de la llamada “gestión interna”) a la vez que al diseño técnico de las políticas (el lado de la inteligencia y de “la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones”) (cf. Laswell, 1994a: 80-81). La opinión de Yves Meny y Jean-Claude Thoenig apoya esta proposición:

El análisis de las políticas públicas se ha constituido, en particular en Estados Unidos, como una ciencia de la acción, como una contribución de los “expertos” a las decisiones de las autoridades gubernamentales. Inicialmente, la preocupación principal era orientar la investigación de manera que fuera relevante, es decir, útil para la acción (1992: 43).

Las *policy sciences* tuvieron en su origen una doble intención: la de recuperar *lo mejor* de las disciplinas en boga (sus métodos, resultados y descubrimientos) y la de aprovechar institucionalmente la contribución de *los expertos* en la toma de decisiones. Ante todo, surgieron como una práctica científica multidisciplinaria y como una asociación entre las políticas de los expertos (*policy experts*) y la acción pública-gubernamental (Meny y Thoenig, 1992: 43), o como un conjunto de “estudios profundos con métodos más elaborados para resolver las contradicciones y problemas sociales” (Calderón Ortiz, 1997: 47). Al respecto, en otro

artículo publicado en la revista *Policy Sciences*, en 1971, Laswell insistió en la doble intención de la concepción de las ciencias políticas, la que puede ser traducida como una inevitable *dualización del perfil* de esta concepción, pero en condiciones de un proceso integrativo:

En tanto profesional [el científico de políticas] cultiva el interés disciplinado [...] por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público (Laswell, 1994b: 117).

Yehezkel Dror ya había tratado de precisar ese carácter dual e integrativo de la naturaleza de las políticas públicas, en un artículo publicado en 1970, también en aquella revista, al decir que

En este caso, el término “ciencias de políticas” sería algo sobrepuesto para denotar un amplio conjunto de estudios, disciplinas y profesiones, que tendrían en común la aplicación de conocimiento y racionalidad a los problemas sociales percibidos (Dror, 1994: 121).

De esa simplificación del carácter a la vez dual e integrativo de la orientación originaria del enfoque de políticas públicas, Angel Eduardo Álvarez Díaz encuentra que, en la actualidad, se han desarrollado dos grandes tendencias metodológicas del estudio de las políticas públicas, a las que sugiere llamar la “perspectiva pragmática” y la “perspectiva normativa”. En general, la primera perspectiva, adoptada en la mayoría de estudios, concentra su atención en la orientación de la decisión pública para resolver oportunamente problemas públicos, en plazos, lugares y sectores suficientemente identificados y delimitados. La segunda perspectiva tiene un carácter *a priori* y, por tanto, se ocupa de formular modelos mediante los cuales debe ser analizado el proceso de políticas públicas, desde la formulación de problemas hasta la evaluación de políticas (Álvarez Díaz, 1992: 12-13). Esta última perspectiva se deriva de una de las recomendaciones de innovación paradigmática que Yehezkel Dror hizo en 1970 para las—consideradas por él—incipientes ciencias políticas, a saber: las “metapolíticas”, “las políticas acerca de las políticas”, es decir, “las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política” (Dror, 1994: 125).

La dualización de las *policy sciences* como *prescriptivas* (normativas) y *descriptivas* (pragmáticas) condensa, además, un claro compromiso con valores socialmente dominantes y una innegable atención a problemas empíricos. Ello lleva a asumir un rediseño de la imagen de la ciencia como una ciencia que evita la postura de la “neutralidad valorativa”, estrictamente científicista. La carga científicista es atenuada notablemente por una asunción de *valores sociales* que dominan el espectro de las posibilidades del mundo fáctico, así como por la preocupación de “introducir transformaciones saludables dondequiera que se pongan en práctica [las] políticas” (Laswell, 1994a: 98; además, véase Ascher, 1994: 184 a 185, y la breve pero sustanciosa reflexión de Álvarez Dfáz, 1992: 17 a 22). Tal dualización, pues, condensa una visión pragmática del mundo; es decir, una concepción acerca de que la filosofía y la ciencia tienen un papel casi instrumental en el mundo de los problemas sociales.

Por otra parte, aunque las dos perspectivas señaladas por Álvarez Dfáz mantienen una concepción de la naturaleza vinculante de la relación gobierno/sociedad, cada una tiene una preferencia distinta por el papel de la investigación científica en esa relación y, desde luego, por el lugar en donde esa investigación puede ser desarrollada y organizada. En otras palabras, ambas operan de manera distinta tanto metodológica como estratégicamente: en primer lugar, hay una serie de posiciones aparentemente excluyentes en torno al alcance y el procedimiento cognitivo de la ciencia (ciencia exhaustiva o ciencia de “salir al paso”, investigación cualitativa o investigación cuantitativa, etc.); en segundo lugar, hay una divergencia en torno a la procedencia de la fuerza integradora de la política diseñada (participación plural de los expertos o participación plural de los ciudadanos, racionalidad “desde arriba” o racionalidad “desde abajo”, etcétera.).

La dualización prefigurada por Laswell como una virtud de conocimiento bidireccional (especialmente integrativo, según Easton, 1996: 34), ha sido destacada como un punto de partida constructivo en enfoques cuya preferencia por los términos implicados en la relación gobierno/sociedad es indeterminada. Sin embargo, en las teorías políticas y del Estado siempre ha estado presente el problema del orden de preferencia, debido a la propia naturaleza dicotómica de esa relación. Pero, si hay un afán integrativo, ¿por qué persiste esa dualización? ¿Es falso el dilema de la elección entre el conocimiento pragmático y el normativo, o entre la racionalidad lineal (*top down*) y la racionalidad de los

múltiples actores e intereses (*bottom up*), o incluso entre el Estado (político) y la sociedad (civil)?

Douglas Torgerson, en 1986, había sugerido ya una manera de integrar lo que llamó “las caras” del análisis de políticas, al decir que, en primer lugar, “con frecuencia el análisis de políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes[...]”y, en segundo lugar, y a pesar de ello, tiende a aparecer una tercera cara del análisis, que desmistifica el papel de los expertos y revalora el de los ciudadanos, además de que reivindica el pensamiento innovador de Laswell y se apoya en nuevas propuestas. Al respecto, cita las propuestas de autores diversos de “participación en el poder”, de “participación pública en la planificación”, de “mediación política”, de “intervención de ciudadanos informados en audiencias públicas”, de “comunidades técnicas” “permeables y plurales”. No obstante, esa tercera cara no tenía todavía una “configuración total” y mostraba un tipo limitado de *abordaje* del ciudadano. En suma, según Torgerson, “se tiene una idea más clara de esta cara desde el campo relativamente nuevo de la evaluación de impactos [de políticas]”, en donde la proximidad con los ciudadanos es más evidente y densa, y “hemos señalado que la tensión entre las dimensiones tecnocráticas y las participativas del análisis de políticas es especialmente álgida en este punto”. Ciertamente, este autor siente especial reconocimiento por *la participación ciudadana* en el proceso de investigación “como una forma de participación del público en la vida política”, lo que hace que el análisis de políticas se contraponga al proceso decisorio enclaustrado en el dominio del “estado administrativo” (Torgerson, 1994: 218-219, 227-228).

Las policy sciences of democracy

Lo que Laswell llamó, “por conveniencia”, las “ciencias políticas de la democracia” (Laswell, 1994a: 93), revela una tendencia a la cooperación de una pluralidad de expertos en el estudio de los problemas públicos y el consecuente diseño de alternativas de solución. Me parece que esta cuestión ha quedado bastante esclarecida en la sección anterior. Desde el punto de vista de Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, se trata de la “participación” de los expertos en el proceso de decisiones desde una

posición más bien “servidora”, “consultora” y “ateórica” (Meny y Thoenig, 1992: 44 y 45). Los expertos no deciden finalmente y tampoco reemplazan a los políticos, pero contribuyen a ilustrar la toma de decisiones desde una doble perspectiva: (a) *pragmática* (el reconocimiento empírico de los problemas sociales y no su consideración formalista); y (b) *normativa* (la indicación sugerente de técnicas de diseño, implementación y evaluación de políticas).

La “participación” de los expertos, por lo tanto, aparece circunscrita por los límites de los requerimientos institucionales. James G. March y Johan P. Olsen, en una línea institucionalista que recupera el pensamiento de Herbert A. Simon, son tajantes al respecto al exigir que los expertos deben evitar la ignorancia, para que “entiendan la política y aprecien la importancia de los procesos políticos ... una acertada política pública”; ellos sugieren que “podemos pedirles que [los expertos] sean inocentes respecto a la política, que procuren actuar—en lo posible— sin intención política” (March y Olsen, 1997: 81). De una manera similar se expresa Gilberto Calderón Ortiz, para quien el científico de las ciencias políticas “ha de mantener una relación equidistante con la práctica política y no conviene hacer de ella una actividad de tiempo completo. Más aún, no debe dedicar todas sus energías a asesorar a aquéllos que elaboran las políticas” (Calderón Ortiz, 1997: 55).

Técnicamente es admisible una diferenciación de funciones entre el experto de políticas y el decisor político, pero ¿hasta dónde es admisible el supuesto de que los expertos “permanecen en la bodega”, en el piso inferior de la decisión? (véase la crítica al respecto de Meny y Thoenig, 1992: 129). O bien, ¿pueden los expertos mantenerse de manera pura al margen de la decisión y aún ser inmunes al conflicto de valores que rige la sociedad? En otro sentido, ¿podemos interpretar el punto de vista del mantenimiento a distancia del papel del experto como una manera de prevenir una fatal proximidad con la “desdeñosa” idea platónica de un gobierno encabezado por una clase “adecuada” de reyes filósofos, llamados, en la Grecia antigua, a reformar la decadente democracia a través de actos claramente autoritarios (al respecto, Stone, 1981: 51-59), o con la también utópica, pero no terrible, idea de Saint-Simon acerca de un gobierno dirigido por los sabios, los banqueros y los artistas, a quienes consideraba una especie de castas educadas y planificadoras?

Hegel, más sofisticado que Platón y Saint-Simon, fascinado por la trascendencia del pensamiento filosófico griego y de las acciones em-

prendidas por la Revolución francesa, llevó más lejos la idea del papel de los filósofos y los estadistas, por medio de su concepción panteísta y dialéctica de la historia y de su apreciación justificatoria de la monarquía prusiana de los primeros años del siglo XIX. El modelo del *gobierno ilustrado* ha tenido, a lo largo de la historia, con algunas variantes, numerosos paladines, y se ha convertido en una irresistible opción ahí donde los ciudadanos, en unos casos, dispersan o desperdician sus oportunidades de autogobierno, o en otros casos, sobrevaloran sus posibilidades de obtener respuestas a problemas que tienen un amplio reconocimiento social, pero ante los cuales son escasos los grupos reales de personas con participación protagónica.

La perspectiva normativa de las *policy sciences*, en ese sentido, refuerza algunas de las piedras angulares del institucionalismo: la primacía de la *autoridad* dentro de la organización (cf. Parsons y Simon, por ejemplo) y la construcción de significados en el seno de las instituciones, como los casos de las expectativas, las preferencias y las decisiones que guían las acciones de los individuos (cf. March y Olsen, 1997: 92-129).

Por otra parte, con el pretendido cercenamiento político del trabajo del científico, del experto de políticas, éste quedaría confinado a ser un simple consultor o un consejero *del rey*. Pero, ciertamente, es difícil admitir una separación tajante entre el científico y el político y aun su inmunidad al conflicto y a los valores socialmente dominantes. Precisamente, los casos en los que el experto mantiene una posición *incómoda* frente al gobernante y se convierte en objeto de persecución o de cooptación, todo debido a los secretos aprendidos y al eventual liderazgo de intereses que promete, tienen su origen en la asunción y la eventual presentación organizada de los valores socialmente dominantes.

En la perspectiva laswelliana, el experto parecería traducir los intereses del ciudadano común y corriente en dos sentidos, sobre todo en países en donde se otorgan grandes apoyos a la investigación científica y existe tolerancia a las opiniones disidentes: (a) en la medida en que confluyen recursos públicos y privados para realizar programas de investigación científica; y (b) en tanto que esas opiniones revelan problemas y demandas públicas de gran alcance (cf. Laswell, 1994a: 94). Yehezkel Dror fue más lejos al respecto, consecuentemente con la expansión del modelo liberal pluralista de la democracia, al apreciar las virtudes de la “ayuda científica” en el análisis (“valorativo”) de políticas, pues para él “lejos de promover algún nuevo tipo de tecnocracia, meritocracia, o científico-

cracia, los métodos del análisis valorativo [...] encajan perfectamente en los principios de la democracia”, ya que quienes tienen que tomar decisiones (los políticos, las comunidades, los ciudadanos) están así “capacitados para realizar una elección clara y responsable entre opciones” (Dror, 1993: 68).

En el primer caso, la participación ciudadana aparece traducida y subsumida a la participación de los expertos, y surge en ellos, entonces, la preocupación *virtual* por crear alternativas de solución a los problemas de la sociedad (Laswell, 1994 a: 96). En el segundo caso, la participación ciudadana aparece mediada y estimulada por la “ayuda científica”. En ambos casos, la ciencia (no positivista, sino “moral” o “valorativa” como la llama Dror, o “social” como la llama G. David Garson) parece iluminar literalmente las decisiones y acciones de gobernantes y ciudadanos y, en el extremo, parece mediar la compleja interacción entre el gobierno y la sociedad. Sin embargo, Dror ha tendido a separarse de esa posición iluminista-reduccionista, al proponer en trabajos más recientes la necesidad de elevar la “capacidad de entendimiento” del pueblo, de ayudarlo a participar en decisiones “con más base de información”: se trata, en resumen, de “ilustrar al pueblo como condición previa para darle más poder” (Dror, 1996: 200 a 217; una sugerencia equivalente, puede verse en Bárcena, 1997: 241).

Como hemos visto, la idea laswelliana de *participación* en el proceso de políticas resulta bastante limitada, aunque reafirma el papel vinculante de los expertos y contribuye a destruir la vieja concepción del gobierno como instancia centralista y autoritaria. Debemos admitir, sin embargo, que por esa mediación la decisión gubernamental parece despojarse de cualquier tosquedad y capricho y está en la posibilidad de abrigarse con un ropaje elegante y sofisticado. O, en el mejor de los casos, según Luis F. Aguilar Villanueva, “el análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado” (Aguilar Villanueva, 1994: 33).

De cualquier manera, es indudable que Laswell deja la puerta abierta al desarrollo posterior del tema de la *participación en políticas* y a una revalorización de los sentidos de “lo público”. Coincidiendo con la revalorización de la llamada “sociedad civil”, con la aparición de “organizaciones no gubernamentales” y con la “ciudadanización” de algunos órganos de operación de políticas, a partir de los años setenta, la parti-

cipación llega a adquirir un carácter ascendente y lo público se convierte en un espacio ineludible del diseño de la decisión.

Resumiendo esta parte, podemos decir que el sentido *actualizado* del interés por las políticas públicas, en muchos centros de investigación y en numerosas organizaciones civiles-ciudadanas, se desprende de dos preocupaciones, a las que ya aludimos de manera general: (a) la ruptura con la concepción institucionalista y voluntarista de la decisión, que atribuye enormes poderes, exhaustividad, eficacia inmediata y autonomía creciente a las instituciones gobernantes; y (b) la exploración del papel concreto que los “agentes políticos” (gobernantes, funcionarios electos, administradores) cumplen en la elaboración y ejecución de políticas públicas, en oposición a un papel extravasado, duramente cuestionado por el neoconservadurismo. La imagen del Estado tiende a ser modificada a tono con la acción de fuerzas vinculantes de uno y otro lado, de modo que ya no aparece como un elemento al margen, por encima y opuesto a la sociedad, sino, en efecto, como un *sistema estatal* cuya teorización implica necesariamente la de la sociedad; no como el “sistema estatal” diversificado pero instrumentalizado de la teoría de Ralph Miliband, delimitado a la diversidad de instituciones y organismos que cumplen funciones de gobierno, de coerción, de servicio público-administrativo, y judiciales y legislativas (cf. Miliband, 1970: 50 a 55), sino como el sistema de *Estado ampliado* cuyas dimensiones son extendidas por el efecto de interacciones complejas intermedias y del tratamiento público de los problemas y del conflicto “desde abajo”. Justamente, esta afirmación sólo puede ser comprendida a la luz del papel que ejercen, diferencialmente, las *condiciones macro de interacción* entre lo gubernamental y lo no gubernamental.

El sistema político

La dualización implícita en la preferencia integrativa y vinculante de las *policy sciences*, de la que no escapa la política pública como *acción pública*, no resulta, después de todo, un desliz en el pensamiento de Laswell. En sentido estricto, revela la gran dificultad empírica y política de pensar y garantizar la interacción entre gobernantes y gobernados en un nivel de alta flexibilidad exigido por la democracia, es decir, exigido por los propios ciudadanos y sus organizaciones como por las innovadoras ideas de la época respectiva.

La contribución multidisciplinaria (opuesta a los especialismos de antaño) de los científicos aparece, en primer lugar, como un recurso de inestimable valor para la reorganización de las tareas de gobierno y, en segundo lugar, como un medio de interpretación de los grandes problemas públicos que aquejan, en palabras de Laswell, la “dignidad humana”. Ellos son una especie de correas de transmisión o de *mediación* en un espacio contradictoriamente abierto y selectivo que reconoce un nuevo estatuto de los problemas de la sociedad: el espacio de lo *público-civil* y del *sistema político*, cuya constitución se revela en los albores de la modernidad, pero cuyo desarrollo data propiamente...partir de la crisis del Estado liberal.

Fue Hegel quien anticipó algunas proposiciones acerca de las “mediaciones” entre el “Estado político” (gobierno y administración) y la “sociedad civil” (la esfera de los productores privados y sus organizaciones corporativas), en una etapa en la que los “elementos constitutivos” del modelo filosófico-juridicista de “Estado civil” de los contractualistas clásicos cada vez más se diferenciaban e iban adaptándose a la aparición de ciudadanos políticamente organizados (cf. Hegel, 1975).

Un siglo después de Hegel, Emile Durkheim utilizó la expresión “sistema político” para hacer referencia al hecho de que la democracia funciona como un enlace entre gobernantes y ciudadanos, que permite la emisión de confianza y juicios a los primeros y la aplicación de frenos a los excesos individualistas (Durkheim, 1974: 154 -158). Durkheim estaba más bien preocupado por la sospecha de que existía una relación directa entre el gobierno y los intereses individuales. Por eso cree que la única manera de “liberar” al gobierno de esa relación directa era la de “inventar intermediarios” que funcionaran de manera continua. Sin embargo, la función de intermediación aparece en la propuesta de Durkheim fuera del dominio estatalista, a diferencia de Hegel quien la condena a emerger de éste. La invención de “intermediarios” parece ser precisamente más una propuesta que una descripción de un proceso consumado.

Frente al individualismo como una amenaza de atomización de la sociedad y al estatismo como una amenaza a la eficacia del papel integrador de las instituciones, Durkheim parece sugerir un modelo de sociedad más integrada por una pluralidad de órganos de mediación que, en su época, emergen y reemplazan de manera incipiente viejas formas de organización social (Durkheim, 1974: 150 y *passim*; además, cf. Beyme,

1994: 69-82). El modelo durkheimiano, en suma, subraya básicamente una especie de *descentración del poder*, resta primacía a lo político-gubernamental y cuestiona la “amoralidad” de la actividad económica individual (sobre esto último, Durkheim, 1974: 54).

Weber, en Alemania, en una época próxima a la de Durkheim, pudo percibir con gran lucidez un fenómeno similar al de la intermediación de intereses: el de la creciente “interpenetración” del Estado y la sociedad, resultado, a su vez, de la doble difusión de dos grandes fenómenos de la época: la *racionalidad legal-burocrática* y la *democracia de masas*. El problema de las mediaciones iba a ser presentado ahora como un problema de *interdependencia política* entre ciudadanos y sus representantes y de ordenamiento social mediante la difusión de reglas generalizadas. Y ello no era una simple propuesta, sino la constatación de que las relaciones entre el gobierno y la sociedad estaban comenzando a cambiar profundamente.

Empero, la propuesta de Weber concierne estrictamente al caso alemán y se mantiene orientada a eliminar, por un lado, los efectos nocivos de lo que consideraba un fenómeno inevitable y con tendencia a arraigarse cada vez más en la sociedad, y, por el otro, a reconstruir la forma de gobierno. Ella se centra en la figura del “político profesional”, cuya función es la de dirigir y organizar a los partidos políticos y al parlamento mediante el respaldo de las “masas” y sobre bases de una democracia representativa plebiscitaria (cf. Pegoraro Taiana, 1984: 121; y Held, 1992: 192).

Para Weber el *político profesional* debía ocupar un lugar relevante en la formación de la competencia política, en el proceso de toma de decisiones y en la legitimación de éstas. Sin embargo, esa utilidad práctica no podía ser funcional en el contexto norteamericano de la posguerra y a los ojos de una amplia red de trabajo científico pragmático y multidisciplinario en vías de consolidarse. De un continente a otro y de una época a otra, el político profesional sería reemplazado por el *científico social* y la democracia representativa (de *élites* y *liderazgos competitivos*) por una *democracia liberal pluralista de grupos de la sociedad* con sustento en la expansión y consolidación del *Welfare State* (cf. al respecto, Held, 1992: 225-266; y Alford y Friedland, 1991: 43 -145).

Si para Weber la democracia de masas *debía* constituirse en una democracia mediada y direccionada por los partidos políticos y los líderes carismáticos (las élites o las organizaciones oligarquizadas, según la in-

interpretación de algunos de sus seguidores, como Joseph Schumpeter), y conectada a los centros de decisión legal-racionales, para el pragmatismo científico y político de los estadounidenses la democracia de grupos plurales *podía* ser desarrollada gracias al trabajo servidor, pragmático y multidisciplinario de los científicos sociales y al respaldo de la empresa pública y privada comprometida con la investigación científica.

Como sea, se confirma la percepción de la extensión del Estado y de su penetración con la sociedad durante los primeros años del siglo xx. Los conflictos y los procesos de decisión ya no son situados en el ámbito reducido del gobierno o del Estado político. El concepto de Estado se amplía y aun es “sustituido por el concepto bastante más elástico y abarcador de “sistema político”. El sistema político es presentado así como un circuito “flexible” e incluyente, ya que articula lo institucional y lo social y abarca “una vasta y variada difusión del poder” (Sartori, 1995: 220 -223). La propia ampliación del sistema político se registra “hasta abarcar instituciones y sectores que pertenecían a la esfera de lo “privado”; pero precisamente por ello se convierte “en un terreno de contradicciones y de conflictualidad permanente y, por lo tanto, también en lugar natural de las alianzas y de los compromisos”, según Giacomo Marramao (Marramao, 1982: 64).

El sistema político aparece ya como un sistema vinculante, pero tiende, sin embargo, a fluctuar entre el conflicto y el compromiso, a través de puentes de negociación (Marramao, 1982: 65). Tiende a ser configurado como un sistema de interacciones y mediaciones entre el Estado político y la sociedad civil (Chancy, 1984; y Portantiero, 1984), pero él mismo es, relativamente, resultado “de comportamientos de grupos bajo la forma de pactos constitutivos que cortan transversalmente al poder[...]” (Portantiero, 1984: 201 a 202). Giuliano Urbani es más descriptivo al respecto, al decir que la noción de sistema político hace referencia al conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos que mantienen una interdependencia recíproca (Urbani, 1982); o incluso Portantiero, quien lo describe como “un conjunto de instituciones y procesos políticos gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales constituidos como tales y dotados de una cierta capacidad de poder” (Portantiero, 1984).

Según Danilo Zolo, Niklas Luhmann define en dos sentidos al sistema político: en un sentido amplio, como “transmisor de decisiones vinculantes”, e incluye al subsistema de partidos políticos (integrado

por las reglas y procedimientos electorales y la competencia entre partidos) y al de la administración pública (integrado por los tres poderes públicos); y en un sentido restringido el sistema político estaría dominado básicamente por los partidos políticos (Zolo, 1986: 221 a 244; además, Bobbio, 1989: 43). El énfasis puesto en las “decisiones vinculantes” nos acerca más a la proposición de que *la acción pública requiere de un sistema que facilite tanto su diseño como su operacionalización*, a pesar de que cada vez es sometida a instancias revisoras y es susceptible de ser reemplazada debido al efecto fluctuante del conflicto y la cooperación.

El uso específico de la noción de sistema político, que subraya su carácter *vinculante y mediador*, probablemente llevó a Alain Touraine más recientemente a reconocer en el sistema político un “orden político” eminentemente “democrático”, pues, a diferencia del Estado (político) y de la sociedad civil, tiene la función de “elaborar la unidad a partir de la diversidad y, por consiguiente, subordinar la unidad a las relaciones de fuerza que existen en el plano de la sociedad civil, reconociendo el papel de los partidos políticos que se interponen entre los grupos de interés o las clases y el Estado” (Touraine, 1995: 64 y 65).

Como se observa, hemos tenido especial cuidado de no confundir —o tomar como equivalentes— las nociones de “Estado político”, “Sociedad Civil” y “Sistema Político”. Esta trilogía de nociones es destacada especialmente por Portantiero y Touraine, y es también desarrollada mediante la figura de “matriz sociopolítica” (o “régimen político”) con la que Manuel Antonio Garretón ilustra el caso latinoamericano de finales del siglo xx (Garretón, 1994: 61-72). En suma, la trilogía designa aspectos y procesos diferenciados de una manera que supera el alcance de la dicotomía gramsciana condensada en el concepto de “Estado ampliado” (suma de “sociedad política” y “sociedad civil”) y se acerca al contenido de lo que hemos sugerido llamar *sistema estatal*.

La utilidad de la noción de sistema político, luego de sucesivas reelaboraciones desde distintos enfoques, particularmente desde David Easton hasta Niklas Luhmann, parece ahora evidente, sobre todo porque desborda la idea del papel vinculante de un tipo especial de actores tras bambalinas (los “políticos profesionales” o los “expertos” de la ciencia social) y remite a procesos relativamente abiertos e institucionales de interacción de una diversidad de actores que, pese a mantener un conflicto de intereses, son atraídos por la necesidad de construir alianzas, lograr acuerdos o establecer compromisos.

Se puede observar que la discusión en torno al uso de una u otra versión del concepto alude fundamentalmente al hecho de que los procesos políticos contemporáneos se han caracterizado por la creación de nuevos actores, reglas, prácticas e instituciones. Esto ha hecho necesario, en consecuencia: (a) del lado de quienes defienden la concepción dicotómica Estado-sociedad, la elaboración de una nueva concepción del *Estado*, principalmente en corrientes marxistas y neomarxistas; y (b) del lado de quienes encuentran insuficiente el concepto de Estado, debido al énfasis del papel autonómico del Gobierno, el reemplazo de esta concepción por la de *Sistema Político*. En este sentido, para Almond la teoría sistémica trata de escapar del reduccionismo que siempre le han atribuido las teorías estatistas-institucionalistas, en la medida en que ha cubierto de manera ponderada las dos áreas incorporadas en los nuevos procesos políticos (Almond, 1992).

La aparición de nuevos procesos, actores y problemas, en el mundo contemporáneo occidental, ciertamente tuvo un impacto impresionante en las estructuras político-estatales y en la relación de éstas con la sociedad civil, y, como hemos podido apreciar, fue necesario reconocer a la democracia un papel vinculante bidireccional: de representación y de integración. Por lo demás, ella estimula a la participación ciudadana y la creación de nuevas instituciones.

Lo público

A pesar de que, como fenómeno internacional, desde la segunda década del siglo xx la relación entre la esfera gubernamental y la esfera de la sociedad ha adquirido nuevas formas y un carácter complejo, la constitución de *sistemas de mediación* y de *espacios públicos* resulta, en sentido estricto, un hecho particularmente relevante de las tres últimas décadas del siglo xx, en coincidencia plena con el despliegue de la tercera ola democrática revelada por Samuel P. Huntington y la fascinante revalorización de la sociedad civil (Cf. Huntigton, 1995; Alexander, 1994; Foley y Edwards, 1997). No obstante, Jean-Marc Ferry y especialmente Jürgen Habermas remiten al siglo de “las luces”, al inicio de la modernidad, el origen del “*espacio público*” y de la “*opinión pública*” (Cf. Ferry, 1991: 15-26; y Habermas, 1986; además, Cabo de la Vega, 1997: 67-149).

Según lo anterior, habría estado ausente de la concepción originaria de *policy sciences* una noción amplia de “lo público” para designar la distensión de la decisión, el intercambio sistemático de opiniones prácticas y la acción colectiva “desde abajo”; más bien fue adoptada una noción estrecha de lo público derivada de un tipo de intervenciones gubernamentales *socializadas* por la presencia de asociaciones de intereses de tipo neocorporativo o pluralista en el marco del *Welfare State*, que prevaleció durante los años cincuenta a setenta. Por eso es frecuente, en los autores de *policy sciences* de los años cincuenta la doble denominación de *público-civil* para designar la articulación *gobierno-sociedad*, con la cual, por ende, se reduce lo público a una instancia gubernamental interesada en organizar los problemas sociales.

La noción original de sistema político contribuyó a pensar la interacción plural entre actores e instituciones o, como dice Easton, el proceso de interacción de “individuos y grupos” en el campo de la asignación autoritativa (y, por tanto, obligatoria) de valores de alcance social (Easton, 1996: 78-79). Sin embargo, mantuvo siempre en una zona oscura los juegos de poder en el seno de la autoridad, así como los procesos de participación pública en el campo decisonal. La noción de “lo público”, como una noción opuesta en la actualidad a la de “lo privado” y a la de “lo gubernamental”, y que, además, enfatiza que un cierto tipo de acciones excede ya la simple visualización de acontecimientos y el ejercicio formal de la autoridad, ha comenzado a emplearse para iluminar esa zona. De modo que, en principio, parece haber acuerdo en que el espacio o la esfera de “lo público”

Es un espacio simbólico de deliberación y actuación colectiva de los ciudadanos preocupados por los asuntos de interés general, que no exige la presencia de todos, sino una cantidad de personas que interactúan a la “vista” y al “oído” de otras, y que prohíbe el anonimato. *No es necesariamente un ámbito de decisión*, aunque todo lo que en él acontezca puede representar pasos en esa dirección (Quiroga, 1996: 151; subrayado de Miguel González Madrid).

Esa connotación de “lo público” proviene de Hannah Arendt, para quien, en efecto, éste significa: a) “que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo mundo y tiene la más amplia publicidad posible”; y b) “el propio mundo [social], en cuanto es común a todos noso-

tros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él” (Arendt, 1993: 59 y 61).

Tratándose de un concepto “esencialmente normativo”, “lo público” puede adquirir diversos sentidos, y en ese supuesto se le considera “directamente ubicado en el horizonte de lo deseable”, pero siempre relacionado con los temas de la opinión pública, la deliberación y decisión colectiva, la comunidad política, la ciudadanía, la legitimidad y la racionalidad. Es decir, *lo público* se constituye en objeto y escenario de diferentes discursos, o en algo asociado a tres características inseparables una de la otra: “lo común y lo general”, “lo visible o manifiesto” y “lo abierto o accesible” (Rabotnikof, 1995: 50-51, y 1997: 11 - 34). Puede verse en esta caracterización, inversamente, una negación de lo que es exclusivo a lo gubernamental o a la sociedad civil. Ello es así debido a que el “supuesto social básico” de *lo público* “es la diferenciación entre sociedad civil y Estado” (Rabotnikof, 1997: 34).

Para Bazúa y Valenti, en efecto, *lo público* adquiere diversas connotaciones en tanto que el vocablo hace referencia simultánea a distintos aspectos (Bazúa y Valenti, 1993a):

- El “Estado-Público” como el Estado “de todos los ciudadanos”.
- El “bienestar público” de los individuos como entidades concretas.
- El “bienestar público” como estrategia estatal.
- Los “derechos individuales públicos”.
- El carácter público de las decisiones estatales.
- La acción colectiva del público ciudadano.
- Los problemas que afectan negativamente a todos los miembros de “la polis”.
- El interés del público ciudadano.
- Los “bienes públicos” en oposición a los “males públicos”.

De esas diversas connotaciones puede deducirse una conexión regular y flexible entre lo gubernamental y lo no gubernamental, en donde lo que importa son los problemas y las soluciones de los *diversos públicos* ciudadanos y no las relaciones genéricas entre el gobierno y la sociedad, y tampoco “la naturaleza de las funciones del Estado y el ámbito de su intervención” (Aguilar Villanueva, 1994: 11). Esas connotaciones insisten en dos parámetros: a) los *derechos ciudadanos ampliados* son el objeto de las sociedades complejas contemporáneas; y b) *la racionalidad* rige las decisiones públicas. El primero garantiza la coexis-

tencia de la diversidad y la singularidad; el segundo, protege a las quienes toman decisiones de los excesos y las veleidades de cualesquiera de los actores sociales.

La participación ciudadana

Hemos visto que el *sistema político* proporciona el soporte normativo e institucional de la interacción bidireccional y flexible entre la sociedad civil y el gobierno, lo que en conjunto puede ser visualizado como un auténtico *sistema estatal ampliado*. Pero cabe agregar ahora que tal flexibilidad opera mediante juegos cooperativos que permiten llevar a cabo una rearticulación de intereses en el marco de un proceso de “selectividad estructural” (al respecto, Poulantzas, 1979; Hirsch, 1977). En cuanto a la esfera de lo público, ésta garantizaría el carácter común, visible y abierto de esa interacción, de una manera funcional, descentrada y democrática; pero tal interacción concierne a un nivel de generalidad tal que obliga a no perder de vista la distribución de una *diversidad variable de públicos* en la formación de la acción colectiva.

Ahora bien, aunque según Nora Rabotnikof el enfoque sistémico de Luhmann subraya la hipótesis de la conexión del sistema político y lo público, nos parece que se trata de una hipótesis que vale la pena adoptar desde otros enfoques. Sin llegar a considerar lo público como un subsistema del sistema político que permite el flujo de comunicación en torno a temas de interés o aceptabilidad general, es posible convenir, por ahora, en que ambos “espacios” son dimensiones específicas que se entrecruzan y facilitan el desarrollo de los procesos democráticos, incluidos los procesos de políticas públicas, sobre todo por el efecto de una creciente *participación ciudadana* (Rabotnikof, 1997: 57-67).

De acuerdo con esta última propuesta, se reafirma el sentido vinculante de las políticas públicas como acciones concatenadas *no* unilaterales y *no* determinadas. En todo esto la participación ciudadana constituye una de las condiciones macro estimulantes del sentido vinculante de las políticas públicas, independientemente del grado de autonomía que pueden tener los ciudadanos o sus organizaciones, así como de las restricciones que ella enfrenta de manera endógena o bien exógena (Guerra Rodríguez, 1996). La literatura al respecto es abundante, de modo que en lo que sigue trataremos de hacer algunas precisiones en función de la hipótesis central que se formuló.

Si con *participación* queremos decir “la posibilidad de tomar parte en un proceso de decisión” o de “emitir una opinión en ese proceso”, se entiende que quien participa “lo hace en algo que es de otro” (Pérez Calvo, 1997: 15). En ese sentido, un proceso de decisión implicaría la interacción cooperativa de dos o más actores. La idea de participación en un proceso de ese tipo connota entonces la de “cooperación”. H.A. Simon ya había tratado esta cuestión al referirse a la cooperación como “la actividad en la que los participantes comparten una finalidad común”. Sin embargo, la cooperación puede resultar ineficaz o errática si no existe *coordinación* entre los participantes. El alcance eficaz de la finalidad común de los participantes se logra, entre otras cosas, mediante la coordinación, entendida como “el proceso de informar a cada uno de los comportamientos proyectados por los demás”. Si no existiera coordinación, el juego cooperativo se tornaría una interacción *competidora* y podría haber “cierta inestabilidad” si cada actor reajusta su comportamiento al descubrir las intenciones de su adversario (Simon, 1978: 69).

En el campo de la interacción global entre lo gubernamental y lo no gubernamental es evidente que la formación de un sistema político requiere de la *participación* de actores e instituciones relevantes y representativas, en el marco de unas reglas y unos mecanismos de negociación reconocidos bilateral o multilateralmente. Pero en el proceso de decisiones en ese campo hace falta también la *coordinación* entre esos actores e instituciones; de otra manera, la participación se vuelve esporádica o corre el riesgo de ser utilizada instrumentalmente y de propiciar el “canibalismo”, además de que los actores podrían abstraerse del contexto y alentar condiciones de fragmentación en sus organizaciones. El sistema político es poco para facilitar la consolidación de procesos interactivos democráticos. La transposición en ese mismo campo de un espacio público se vuelve cardinal, puesto que éste opera precisamente como un espacio en donde la información, la comunicación y la opinión tienen un carácter *común, visible y abierto*, aun si se trata de una opinión fragmentada por medio de diversos públicos.

La participación ciudadana y social tiene la virtud de constituir una forma cooperativa de la interacción social, sin la cual tanto el sistema político como la esfera de lo público pierden su razón de ser. Desde una perspectiva normativa, la participación es eminentemente vinculatoria, pero no tiene un curso lineal ni atrae homogéneamente a los actores sociales, y tampoco, por lo tanto, está exenta de las

desconexiones de intereses que suelen ocurrir cuando las metas, los deseos y las preferencias de los actores cambian. Si no está exenta de las desconexiones de intereses, la participación actúa en consonancia con los filtros que impone el sistema político; y si no tiene un curso lineal ni ejerce una atracción homogénea, ella constata que lo público es en realidad una imbricación de *diversos públicos*.

La participación puede ser entendida así en un sentido *directo* o en un sentido *mediado*. En un sentido directo ella alude a una *inserción ascendente* y más o menos autónoma de los ciudadanos en los procesos decisorios que los afectan, pero no escapa al proceso de filtración llevado a cabo en el sistema político. Una inserción que no está sustentada en la autonomía de los actores es una inserción manipulada, por ejemplo, de “las bases” por conducto de liderazgos institucionales; se trataría, en todo caso de un tipo de falsa inserción ascendente (“populista”, “corporativista”, etc.). En un sentido mediado, simplemente ella alude a una *inserción representada*, delegada y, por ende, excesivamente filtrada. De manera que cuando los actores tratan de nadar a contracorriente del sistema político, lo público es invocado como un espacio en el cual se espera que se debiliten las oscuras intenciones de cada cual.

Pero, ¿ésa es la orientación misionera de *lo público* contemporáneo? Me parece que eso sería tanto como esperar que las reglas de la democracia política eliminaran la desigualdad social. Evidentemente, concierne a lo público estimular la participación directa y acotar la participación mediada, propiciar la formación de una acción colectiva desde el propio público ciudadano, garantizar la visibilidad de las decisiones y acciones de alcance público y procurar el uso accesible a los medios de la democracia prácticamente a todas las personas. “La política, en este sentido, exige la búsqueda de un espacio común de aparición pública en el que las diversas perspectivas pueden articularse”, no precisamente ser condenadas a su destrucción (Bárcena, 1997: 212).

La virtud vinculante de la política pública destaca, como puede observarse, esas dos dimensiones de la democracia que, sin embargo, con frecuencia son mostradas de manera confrontada y excluyente: (a) la *dimensión participativa*, que alude generalmente a una fuerza creadora de la sociedad, pero que suele ser igualmente disminuida por el protagonismo de actores que se atribuyen facultades soberanas (líderes, representantes, gobernantes) (cuestión sobre la que previene Guerra Rodríguez, 1996: 101); y (b) la *dimensión representativa*, que alude generalmente a un

papel facultativo de personas sobrepuestas a la sociedad, pero bajo controles constitucionales y sociales. Ambas dimensiones no aparecen, en el mundo contemporáneo, separadas, con excepción probablemente de algunas pequeñas comunidades o de grupos cerrados.

Al respecto, Fernando Bárcena se pregunta cómo sería posible adoptar mejor, «en las modernas poblaciones masificadas, en un megaestado moderno», la idea democrática (de dimensión participativa y directa) que se originó en pequeñas poblaciones. En otras palabras: ¿cómo “conciliar democracia [representativa] y deliberación [colectiva]” en sociedades de mayor escala que aquellas en donde se originó esa idea? (Bárcena, 1997: 33; además, el desacuerdo sobre la viabilidad de la democracia directa, como modelo puro, en sociedades modernas de gran escala, en Dror, 1996: 212, y Jáuregui, 1994: 122). Aunque la pregunta es pertinente y coherente con la preocupación por encontrar puntos de equilibrio en el cumplimiento del papel vinculante de la política pública, me parece que Joseph F. Zimmerman insiste correctamente en el carácter estimulante y creativo de la participación activa y amplia de los ciudadanos como algo “esencial para el mejor funcionamiento de las diferentes unidades de gobierno” (Zimmerman, 1992: 14).

Desde esa perspectiva, me parece poco relevante tratar la participación ciudadana como un área separada de la participación social, de la participación comunitaria y de la participación política. Ciertamente, el ciudadano es un actor cuya existencia se circunscribe a un Estado concreto, pero hoy en día fundamentalmente es un actor multidimensional que tiende a compatibilizar la organización de los intereses de la comunidad política nacional a la cual pertenece con la organización de intereses de menor alcance público: intereses de asociaciones, de grupos, de pequeñas comunidades, etc. Parafraseando a Bárcena, es pertinente agregar la siguiente preocupación: ¿cómo lograr la compatibilidad de intereses de los actores que fluctúan constantemente en ámbitos sociales, comunitarios y ciudadanos diferenciados? Evidentemente, los sistemas políticos y los espacios públicos actúan como medios para resolver esa cuestión, pero su distinta orientación provoca que las resoluciones constantemente dejen inconformes a medio mundo. La democracia ha avanzado, pero tal vez todavía no como lo requieren nuestras sociedades complejas y multidimensionales.

A manera de conclusión

Las condiciones interactivas macro que se encuentran en los intersticios de la relación del gobierno y la sociedad civil, como hemos visto, corresponden a una etapa de consolidación de la democracia en la medida en que los procesos sociales de reconocimiento de problemas e intereses, de flujo de información diversa, de deliberación de alternativas de acción, de acceso a los medios de opinión y de concurrencia plural de actores, se hacen más laxos pero cohesivos, más flexibles pero firmes, sobre la base de reglas mejor definidas y generalizadas y de instituciones mejor diseñadas y funcionales.

Tener un sistema político que actúa básicamente como un complejo sistema de mediaciones o filtros, es producto de los requerimientos de un gobierno institucionalmente diversificado, así como de una sociedad civil altamente heterogénea, participativa, plural y contradictoria. El conflicto social continúa atravesando las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, pero el sistema político actúa cada vez más, al respecto, como una vasta red de amortiguamiento y sofisticados filtros. La cooperación entre los actores y las instituciones, generalmente sustentada en mecanismos de negociación, traduce el conflicto en los términos impuestos por el código de la influencia recíproca, es decir, por el reconocimiento de intereses divergentes, pero no necesariamente susceptibles de ser cumplidos *avant la lettre*.

Paradójicamente, la esfera de lo público conforma siempre oportunidades para recordar que, a pesar de los juegos cooperativos y de la actuación *selectiva* del sistema político, la pluralidad de actores e intereses es, simplemente, *irreductible*: política y administrativamente hay un proceso de “selectividad estructural” (Poulantzas, 1979; y Hirsch, 1977), pero de facto la pluralidad de intereses se mantiene socialmente. La paradoja se reproduce en la misma naturaleza de la política pública: ésta consiste, después de todo, en un conjunto de acciones integrativas o vinculantes, pero selectivas (según los problemas localmente definidos en la sociedad y la forma de la articulación de intereses a través de la agenda pública) y al mismo tiempo obligadas a mantener las condiciones de *pluralidad* y complejidad social.

La paradoja de las *policy sciences*, es decir, de ese proyecto laswelliano que exalta originariamente su carácter dual y su pretensión integrativa desde el saber, parece entonces resumir variadas dificultades: (a) la de

no comprender cabalmente el carácter complejo y —sobre todo— *mediado* de la relación entre gobernantes y ciudadanos, constituida en los intersticios del sistema político; (b) la de no comprender el alcance eminentemente *público* de los nuevos problemas de una sociedad plural, pero a la vez atravesada por un conflicto complejo e irreducible de intereses que constantemente resitúa el juego de actores; y (c) la de suponer la posibilidad de tratar esos problemas con una visión sólo *racional* o sólo *normativa*, pero condenando a la participación ciudadana a ser telón de justificación de políticas estatocentralistas.

No sobra decir, finalmente, que, al poner en relieve el papel de las *condiciones interactivas macro* aquí tratadas, el trabajo de los expertos y los decisores de políticas aparece condenado a ser desbordado por la red indeterminada de problemas públicos y por los intereses en conflicto de los diversos actores sociales. Sin duda, tanto la racionalidad técnica como la racionalidad burocrático-legal, tienen en el conflicto de intereses sociales una justificación para pretender alzarse imponentes, pero también su propia posibilidad de fracaso. Así, las políticas públicas pueden ser cursos de acción para la solución de problemas públicos, pero nunca abstraídos del conflicto social o al margen del fracaso.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio Introductorio”, en: Luis F. Aguilar Villanueva (comp. y ed.), *El estudio de las políticas públicas*, pp. 15-64, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Alcántara Sáez, Manuel, “III. El rendimiento del sistema político en relación con las políticas públicas”, en: *Gobernabilidad, crisis y cambio*, pp. 105-128, México, FCE, 1995.
- Alexander, Jeffrey C., “Las grandes paradojas de la sociedad civil”, en: *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 4, pp. 73-89, 1994.
- Alford, Robert R. y Roger Friedland, *Los poderes de la teoría*, Buenos Aires, Manantial, 1991.
- Almond, Gabriel, “El retorno al Estado”, en: *Sociológica* núm. 19, UAM Azcapotzalco, México, mayo-agosto de 1992, pp. 241-269.
- Almond, G.A. y G.B. Powell, “El sistema político”, en: J. Blondel, M. Duverger *et al.*, *El Gobierno: estudios comparados*, pp. 59-63, Madrid, Alianza Editorial, colección Alianza Universidad núm. 364, 1981.

- Álvarez Díaz, Angel Eduardo, *Análisis de políticas públicas*, Caracas, CLAD, serie temas de coyuntura en gestión pública, 1992.
- Arellano Gault, David, "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", en: *Gestión y política pública* núm. 2, vol. v, pp. 319-347, CIDE, México, segundo semestre de 1996.
- Arendt, Hannah, "La esfera pública y privada", en: *La condición humana*, pp. 37-95, Barcelona, Paidós, 1993.
- Ascher, William (1994), "La evolución de las ciencias de políticas", en: Luis F. Aguilar Villanueva (comp. y ed.), *op. cit.*, pp. 181-195.
- Bárcena, Fernando (1997), *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, Barcelona, Paidós, colección papeles de pedagogía núm. 33, 1997.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti, "Hacia un enfoque amplio de política pública", en: *Revista de Administración Pública*, núm. 84, pp. 25-81, INAP, México, 1993.
- _____ "¿Cómo hacer del Estado un bien público?", en *Sociológica*, núm. 22, año 8, pp. 53-83, UNAM-Azcapotzalco, México, mayo-agosto de 1993, .
- Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, colección breviaros núm. 487, 1989.
- Calderón Ortiz, Gilberto, "Una introducción al pensamiento sobre las políticas públicas", en: *Gestión y Estrategia* núms. 11 y 12, UAM-Azcapotzalco, México, 1997.
- Chancy, Sabine Manigat, "Comentarios a Luis Aguilar", en: Juan Carlos Vega (coord.), *Teoría y política en América Latina*, pp. 231-234, México, CIDE, 1984.
- De Cabo de la Vega, Antonio, *Lo público como supuesto constitucional*, México, UNAM, 1997.
- Douglas, Mary, *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Drai, Raphaël, "Préalable éthique de la société civile", en: AA.VV., *La société civile*, pp. 76-106, París, Presses Universitaires de France, 1986.
- Dror, Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, FCE, 1993.
- _____ "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en: Luis F. Aguilar Villanueva (comp. y ed.), *op. cit.*, pp. 119-147.
- _____ *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, FCE, 1996.

- Durkheim, Emile, *Lecciones de sociología*, Buenos Aires, La Pléyade, 1974.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1996.
- Evans, Mark, “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”, en: *Gestión y política pública*, núm. 2, vol. VII, pp. 229-266, CIDE, México, segundo semestre de 1998.
- Ferry, Jean-Marc, “Les transformations de la publicité politique”, en: *Hermes* núm. 4, pp. 15-26, Ediciones du CNRS, París, 1991.
- Foley, Michael W. y Bob Edwards, “La paradoja de la sociedad civil”, en: *Este País* núm. 74, pp. 2-10, 1997.
- García de la Cruz Herrero, Juan José, “La defensa de intereses ante las autoridades públicas. ¿Acción colectiva o acción individual?”, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* núm. 69, pp. 39-68, Madrid, enero-marzo 1995.
- Garreirón M, Manuel Antonio, “Las nuevas relaciones entre Estado y sociedad y el desafío democrático en América Latina”, en: *Revista Internacional de Filosofía Política* núm. 4, pp. 61-72, UAM-UNED, 1994.
- Garson, David G. , “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso”, en: Luis F. Aguilar Villanueva (comp. y ed.), *op. cit.*, pp. 149-179.
- Guerra Rodríguez, Carlos, “La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias”, en: AA.VV., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, pp. 75-110, México, Instituto Moral UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés, 1996.
- Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones G. Gili, 1986.
- Hegel, J.G.F., *Filosofía del Derecho*, México, UNAM, 1975.
- Held, David, *Modelos de democracia*, México, Alianza Editorial, 1992.
- Hirsch, Joachim, “Observaciones teóricas sobre el Estado burgués y sus crisis”, en: AA.VV., *El marxismo y la crisis del Estado*, pp. 117-146, Puebla, UAP, 1977.
- Laswell, Harold D., “La orientación hacia las políticas”, en: Luis F. Aguilar Villanueva (comp. y ed.), *op. cit.*, pp. 79-103.
- _____ (1994b), “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en: *ibid.*, pp. 105-117.
- Luhmann, Niklas, “Complejidad y democracia”, en: Marco Cupolo (comp.), *Sistemas políticos: términos conceptuales. Temas del debate*

- italiano*, pp. 199-218, México, UAM-Azcapotzalco, 1986.
- Lukes, Steven, *Power: A Radical View*, Hong Kong, Macmillan Publishers, 1984.
- Manheim, Jarol B. y Richard C. Rich, "Análisis de las políticas públicas y evaluación de programas", en: *Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política*, pp. 427-438, Madrid, Alianza Editorial, colección AUT núm. 123, 1988.
- March, James G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Sinaloa/FCE, México, 1997.
- Marramao, Giacomo, *Lo político y las transformaciones*, México, Siglo XXI, Cuadernos de Pasado y Presente núm. 95, 1982.
- Mendoza Huichán, Ernesto, "Política de modernización y negociación", en: *Revista del Colegio* núm. 4, año II, pp. 329-342, México, octubre de 1990.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.
- Midgley, James, "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en: Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, pp. 205-218, México, CLAD-FCE-PNUD, 1993.
- Miliband, Ralph (1976), *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI, 1976.
- Pegoraro Taiana, Juan, "Estado y burocracia en el pensamiento de Weber", en: Francisco Galván Díaz y Luis Cervantes Jáuregui (comps.), *Política y des-ilusión (lecturas sobre Weber)*, pp. 77-105, México, UAM- Azcapotzalco, 1984.
- Pérez Calvo, Alberto, "1. Hacia un concepto singular de participación en el Estado autonómico", en: Alberto Pérez Calvo (coord.), *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado*. II Jornadas de Pamplona sobre el Estado Autonómico, Madrid, Tecnos/Gobierno de Navarra/Instituto Navarro de Administración Pública, 1997.
- Peters, B. Guy, "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en: *Gestión y Política Pública* núm. 2, vol. IV, pp. 257-276, segundo semestre de 1995.
- Pliego Carrasco, Fernando, "Estrategias de participación comunitaria:

- un enfoque neopluralista”, en: AA.VV., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, op. cit., pp. 439-470.
- Portantiero, Juan Carlos, “Sociedad Civil, Estado y Sistema Político”, en: Juan Enrique Vega (coord.), *Teoría y política en América Latina*, pp. 191-203, México, CIDE, 1984.
- Poulantzas, Nicos, *Estado, poder y socialismo*, Madrid, Siglo XXI, 1979.
- Quiroga, Hugo, “Esfera pública, política y ciudadanía. Dilemas de la política democrática argentina”, en: *Revista Internacional de Filosofía Política* núm. 7, pp. 141-158, 1996.
- Rabotnikof, Nora, “Max Weber, la reflexión sobre lo político moderno”, en: Francisco Galván Díaz y Luis Cervantes Jáuregui (comps.), op. cit., pp. 77-105.
- _____ “El espacio público: variaciones en torno a un concepto”, en AA.VV., *La tenacidad de la política*, pp. 49-67, México, UNAM, 1995.
- _____ *El espacio público y la democracia moderna*, México, IFE, serie ensayos núm. 1, 1997.
- Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 1995.
- Sfez, Lucien, *Crítica de la decisión*, México, FCE, 1984.
- Simon, Herbert Alexander, *El comportamiento administrativo. Estudios de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar, 1978.
- Stone, I.F., “El manicomio ideal de Platón”, en: *Contextos* núm. 11, año 2, pp. 51-59, 1981.
- Thoenig, Jean-Claude, “Política pública y acción pública”, en: *Gestión y política pública*, núm. 1, vol. VI, pp. 19-37, primer semestre de 1997.
- Torgerson, Douglas, “Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas”, en: Luis F. Aguilar Villanueva (comp. y ed.), op. cit., pp. 197-237.
- Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 1995.
- Urbani, Giuliano, “Sistema político”, en: Norberto Bobbio y Incola Metteucci (dirs.): *Diccionario de política*, pp. 1522-1528, México, Siglo XXI, 1982.
- Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn, “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en: Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, pp.

- 97-146, México, Miguel Angel Porrúa, México, 1993.
- Von Beyme, Klaus, *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*, Madrid, Alianza Editorial, colección Alianza Universidad 7 786, 1994.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, México, 1992.
- Zimmerman, Joseph F., *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México, Limusa, México, 1992.
- Zolo, Danilo (1986), "El "caso Luhmann". Complejidad, poder, democracia", en: Marco Cupolo (comp.), *op. cit.*, pp. 161-197.
- _____ *La democracia difícil*, México, Alianza Editorial, 1994.