

LA POLÍTICA COMO POLÍTICA PÚBLICA: UNA MIRADA DESDE LA ACCIÓN PÚBLICA

Dr. Freddy Mariñez Navarro

Profesor-Investigador Titular de la Escuela de Graduados en
Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto
Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey –Campus Monterrey.

Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública
Instituto tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
Avenida Fundadores y Rufino Tamayo S/N
San pedro Garza García, Nuevo León
C.P. 66269
Teléfono: (81) 86258357
Correo electrónico: fmarinez@itesm.mx

Resumen

Los procesos de democratización y descentralización, así como a los cambios económicos y sociales que de manera vertiginosa y compleja se dan en la sociedad están cambiando la relación entre ciudadanos y gobernantes, y más aún entre ciudadanos y burocracia y entre ésta con los gobernantes. Un gobierno democrático con una administración pública jerárquica y tradicional se encuentra hoy con obstáculos para enfrentar contextos complejos, inciertos y dinámicos. En este sentido, una nueva relación se pone en evidencia y es la relación de responsabilidades entre el Estado, los actores de la sociedad civil y del sector privado, dando pie a las redes de política como una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado continúa siendo un actor relevante, aunque no único, ya que éste por una parte, es quien en última instancia legitima las decisiones públicas, y por la otra, es quien reserva para sí la posibilidad de actuación legal en ámbitos donde los actores no hayan logrado acuerdos. Este artículo analiza primeramente el *estadocentrismo* de las decisiones públicas marcadas por el funcionamiento de la caja negra de los sistemas políticos; y en la segunda parte se aborda la transformación de la acción gubernamental, explicada vía la perspectiva de la acción pública de la política pública.

Palabras clave: Estadocentrismo, política pública, acción pública, gestión pública

Las decisiones públicas en el estadocentrismo

La perspectiva de la acción gubernamental se caracteriza justamente por el estadocentrismo. Esto ha implicado que el Estado se haya caracterizado históricamente por ejercer un control autoritario de aparatos burocráticos y una movilización de recursos y soportes. Este control y estos recursos y soportes se expresan a través de reglamentaciones donde la organización estatal pone un marco y límites a las actividades de los actores, apareciendo éste como el único defensor del orden público y de la regulación social. Este poder estatal, es necesario para que el Estado llene su función esencial que ha hecho de éste el regulador del orden y del movimiento, articulando las funciones generales de reproducción social y de reproducción del complejo organizacional. Georges Burdeau afirma que “el Estado es asiento de un poder cuyos gobiernos son los agentes en ejercicio. Asiento de un poder quiere decir que éste encarna una idea de derecho” (George Burdeau; 1992:109). Es ahí justamente donde reposa la legitimación de la dominación o del poder autoritario del mandamiento constitucional o legal. Es basada sobre esta característica que Max Weber explica que “el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático” (1997:175).

El mismo Max Weber presenta una definición del Estado que apunta a poner en relación una estructura de poder legítima (la organización), una distribución del poder (el monopolio de la fuerza física), un conjunto de funciones (coerción), un campo de acción específico (el territorio) y una manera particular de construir este campo (el monopolio de la violencia). Bajo todas estas relaciones de carácter weberiana, el poder del Estado se ha podido subdividirse en *fuerza pública* y en *autoridad pública* (Thomas Fleiner-Gerster; 1988), la primera, nos lleva a utilizar los medios de coerción física ya que el Estado tiene el monopolio de la fuerza. La segunda reposa sobre la confianza que los órganos del Estado inspiran a los ciudadanos. Dicho de otra manera, “la esfera pública engloba todas las instituciones que reglamentan y coordinan los asuntos y los intereses colectivos de la sociedad. La autoridad de regulación de sus relaciones con las unidades exteriores es siempre una de las atribuciones capitales de las instituciones políticas centrales (M.G Smith; 1985:208).

Por otro lado, y en cuanto al carácter regulador del aparato estatal, es pertinente, dado a su relación con las decisiones públicas y las acciones gubernamentales, la aproximación que tiene David Easton (1965) sobre los sistemas políticos en el momento que considera la vida

política como un sistema de comportamiento, inserta en un ambiente a las influencias de las cuales este mismo está expuesto y reacciona. Así, para que un sistema político se distinga de otro sistema, se le puede observar el cumplimiento exitoso de dos funciones distinguidas por interacciones políticas: asignar valores para una sociedad y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo” (David Easton; 1997:223).

Este concepto de sistema político es considerado como un conjunto de intercambios (Input-output). El *Input* (insumos), consiste en agregados que concentran y reflejan todo lo que concierne las tensiones políticas cuyas consecuencias de éstas serán transformadas y organizadas en *output (producto)*, engendrando lo que se denomina el “bucle de retroalimentación” que actuaría como factor de regulación del sistema. Cabe señalar que los efectos de los insumos en las decisiones y acciones gubernamentales es un elemento importante en este concepto de sistema ya que “saber quién controla a quién en los diversos procesos de toma de decisiones, seguirá siendo una preocupación vital, puesto que la pauta de las relaciones de poder ayuda a determinar la índole de los productos” (David Easton; 1997:228), que se reflejan en reglamentos, políticas públicas y leyes. Es la manera en que el sistema hace frente a las tensiones del sistema mediante la retroalimentación. Se precisa entonces que la acción del sistema tiene personas que suelen hablar en nombre de él y estas son las autoridades que toman decisiones para satisfacer demandas o crear las condiciones que la satisfagan. Vemos así que el término público se centra en la interacción y relaciones en el sistema político por lo que se refiere a los políticos y administradores que toman las decisiones y de quienes se quiere tener la seguridad de su capacidad administrativa (Jean-Claude Thönig; 1997). Esta característica, vista también por Woodrow Wilson es la clásica dicotomía de la administración pública: políticos –vs- administradores públicos. Y es justamente por esta vía que se distribuyen cosas valoradas entre personas y grupos siguiendo uno o más de tres procedimientos posibles (David Easton): privando a la persona de algo valioso que poseía, entorpeciendo la consecución de valores que de lo contrario se habrían alcanzado, o bien permitiendo el acceso a los valores a ciertas personas y negándolo a otras.

Es importante asumir con Nicholas Henry (2001) que la administración pública se originó de la ciencia política y su desarrollo inicial ocurrió en su interior, por lo que los preceptos fundamentales de esta disciplina - el pluralismo, la visión sistémica de la política y los

conceptos constitucionales del país-, sirvieron de premisas de la administración pública¹. De esta manera, la función de la Ciencia Política era describir los principios que serían adheridos a las cuestiones públicas y al estudio de las operaciones de los gobiernos para demostrar lo que es bueno, criticar lo que es malo o ineficiente y para sugerir mejoras. O como decía Karl Duetsch "el conjunto de las decisiones tomadas por medios públicos, constituye el sector público de un país o sociedad" (Deutsch, Karl W; 1993:15)².

En esta visión estadocentrica, orientada a la eficacia y eficiencia públicas, el Estado es el único en instalarse en el centro de las decisiones públicas³, ignorando y marginalizando, por una parte, la especificidad de lo que es público, y por la otra, la co-construcción de soluciones colectivas por la intervención de actores que tienen estatus o legitimidad en materia de autoridad gubernamental. En otras palabras, "existe el riesgo de que la autoridad pública sea el único o el principal actor de una sociedad que pueda etiquetar y, por ende, abordar los problemas colectivos, construir la categoría de lo que es público y lo que pertenece a lo privado" (Jean-Claude Thöenig; 1997: 26).

Las transformaciones del Estado y de la acción gubernamental

Cuando afirma la importancia de la revisión de la democracia desde el punto de vista de su idoneidad como modelo de orientación social, Helmut Willke (2006) estima que la teoría política contemporánea parte todavía desde una comprensión expansiva de la política, situándola en la cima jerárquica de la sociedad, y atribuyéndole así el primado respecto de su

¹ "Robert Dahl analizó el estado de la disciplina de administración pública en su artículo de 1947 publicado en la *Public Administration Review*, [La ciencia de la administración pública]. Precisó algunas acciones para una disciplina que pronto surgió por sus propios méritos ; sin embargo, lo más significativo que Dahl advirtió a los teóricos que, para que la administración pública fuese aceptada como ciencia política (el campo de estudio de la mayor parte de las academias de administración pública), la doctrina prevaleciente de que administración es política tendría que ser más que una simple revelación: había que crear una ciencia de la administración pública que [plantee honestamente los fines] y que i) reconozca las complejidades de la conducta humana; ii)trate acerca de los problemas de valores normativos en situaciones administrativas; y iii)tenga en cuenta la relación entre la administración pública y su medio social" (Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde; 1999 :171-172)

² E. Pendleton Herring [1936] afirmó en su interesante libro *Public Administration and Public Interest*, que el interés público es la norma que guía al administrador al aplicar la ley. Éste es el símbolo verbal planeado para introducir, unidad, orden y objetividad en la administración.

³ Aunque el trabajo de H. Simon, al introducir el concepto de racionalidad ilimitada, rompió de manera definitiva con la concepción tradicional de la racionalidad absoluta en las decisiones públicas, no se trata de pretender que las decisiones son "irracionales", sino que la racionalidad de su acción es parcial, fragmentada y limitada, pero siempre centrada en los actores gubernamentales.

conducción. De esta manera, los cambios y transformaciones que están generándose en el seno de la sociedad tocan las instituciones o, al decir por el propio Willke, los sistemas corporativos autónomos. Por ello, “sería imposible en una sociedad entrada a la información, si no se identifican al interior de los marcos institucionales, las responsabilidades de los intereses de los diferentes actores (redes) y los sistemas de deliberación como un intento cada vez más serio por ir más allá de los límites de la democracia como modelo de orientación de los sistemas complejos” (Helmut Willke; 2006: 197). Los sistemas de deliberación para este autor no son más que soluciones a cuestiones legitimatorias descritas como las instancias que superan y reemplazan las prácticas de un Estado expansivo. Estas instancias son expresadas en acciones concertadas, comisiones, mesas redondas, asociaciones de naturaleza diversa. Esto nos lleva a definir el término de gobernanza como un proceso aplicado a cualquier acto colectivo donde no sólo se limita a decidir la orientación que van a tomar los actores, sino quién participa en la decisión y a qué título.

De esta manera, las nuevas condiciones de la competencia, la flexibilización e informatización del trabajo, los costos adicionales de la burocracia y la exigencia de una producción más diversificada, podrían y están conjugándose para establecer un rol de los actores no gubernamentales en el centro de las decisiones públicas. Este elemento puede explicar el por qué en las organizaciones modernas las políticas públicas de hoy ponen el acento en el fortalecimiento del capital social y el capital informacional⁴.

⁴ Tanto el capital social como el capital informacional lo podemos inscribir dentro de la visión relacional de los análisis socio-políticos. Información, confianza, reciprocidad, redes sociales y actores son elementos base que caracterizan al análisis social en la perspectiva relacional. Es bajo esta visión en que las políticas públicas con perspectivas de acción pública toman cuerpo, articulándose con estas herramientas sociales. Michael Woolcock y Deepa Narayan (2000), dejan ver las implicaciones del capital social en la formulación de políticas públicas así como en el desarrollo. Precisan estos autores que los estudios fundacionales del capital social han sido la fuente de inspiración de la mayor parte de los estudios actuales, identificando los siguientes temas: familia y comportamiento juvenil; escolarización y educación; vida comunitaria (virtual y cívica); trabajo y organizaciones; democracia y calidad de gobierno; acción colectiva; salud pública y medio ambiente; delincuencia y violencia; y desarrollo económico. En cuanto al capital informacional, Victor Manuel Marí Sáez y Francisco Sierra Caballero, afirman que éste se vería como el proceso de generación y apropiación de la información por parte de los actores sociales, políticos y gubernamentales. “El capital informacional comprende la capacidad financiera para pagar la utilización de redes electrónicas y servicios de información, la habilidad técnica para manejar las infraestructuras de estas redes, la capacidad intelectual para filtrar y evaluar la información, como también la motivación activa para buscar información y la habilidad para aplicar la información a situaciones sociales. Ello presupone diferentes condiciones de organización: de la información a la deliberación, de los procesos de consulta y dinamización cultural a la elección y decisión vinculante” (2008:2).

Es de común acuerdo entre autores especialistas del tema de las redes de política pública y de una nueva forma de gobernar que el debate sobre esto, desarrollado en las últimas décadas, ha tenido un eje clave común y es que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos políticos e institucionales necesarios para gobernar, así como la tendencia de la influencia creciente de actores no gubernamentales en las decisiones públicas. En este sentido, Jean Claude Thöenig (2005) ha venido afirmando que:

La teoría de las organizaciones tal como se practica hoy se posiciona sobre nuevas agendas del conocimiento. Tiende a dejar de lado su perímetro estándar y expande su dominio hacia una definición no estrecha. Trabaja principalmente con objetos que habían sido minimizados, como construcciones informales o casi organizadas, alianzas entre empresas, mercados económicos, redes suaves o sistemas con lazos débiles entre sus partes. Las configuraciones a las cuales presta atención se distinguen por su naturaleza multipolar, no con un centro único sino con un corazón complejo. No están delimitados por fronteras netas que las diferencian claramente de su ambiente. Finalmente sus partes constitutivas están ligadas por relaciones sociales y simétricas y por relaciones no transitivas.

Autores como B. Guy Peters (2003), Jan Kooiman (2004), Luis F. Aguilar Villanueva (2007), R. Mayntz (2001), entre otros, han venido planteando que estos cambios se deben a diversos factores diferentes. Por una parte, la necesidad de alcanzar mayor eficiencia en la producción de servicios para reducir el gasto público dado a la crisis fiscal del Estado; también, la pérdida de certidumbre de un centro de control político eficaz –capacidades del Estado–, que ha venido generando alternativas de coordinación entre lo político y lo social; otro factor es el explicado desde la perspectiva de la globalización que ve como una de sus consecuencias la habilidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad y la transferencia de competencias a instituciones internacionales y las que se generan de la desregulación de los mercados internacionales; por otro lado, la emergencia de la Nueva Gestión Pública (NGP), que trajo aparejada una nueva gestión de lo público. Antecedidos por los conceptos o paradigmas posburocráticos, primero el establecido por Micheal Barzelay (2000:117), en el que propone sustituir la frase “interés Público” por “los resultados que valoran los ciudadanos”; y segundo, por los conceptos de Osborne y Gaebler (1997) que expresaban el espíritu empresarial en la gestión pública, en la NGP confluyen según B. Guy Peters (2001), los

cuatro modelos de gobierno administrativo siguientes: el desregulado, el flexible, el de mercado y el participativo.

El último factor de explicación de los cambios nos los presenta Jan Kooiman (2004), cuando afirma que para entender lo que está sucediendo en la gobernanza social moderna, en particular en la frontera entre lo social y lo político, se debe afrontar directamente los asuntos en toda su diversidad, complejidad y dinamismo⁵.

En consecuencia, podemos señalar que un gobierno democrático tradicional con una administración pública jerárquica se encuentra hoy con obstáculos para enfrentar contextos complejos, inciertos y dinámicos. Lo que está en el debate, entonces, dice Helmut Willke (1993), en vista de la problemática y riesgo observables en las sociedades modernas es no menos la pregunta por el orden de estas sociedades, esto es, la pregunta por la arquitectura de su complejidad.

En esta misma dirección, B. Guy Peters (2003), expone que el modelo tradicional de gobierno de la sociedad comenzó a recibir ataques, tanto en el ámbito práctico como en el académico, cuestionándose que fuera un medio apropiado para conducir efectivamente la economía y la sociedad. En consecuencia, tres han sido las respuestas más frecuentes: una, enfatizar el uso de los actores societales y, especialmente, utilizar las redes de actores que rodean casi todas las áreas de políticas para su formación y administración; dos, alterar las formas en que se implementan las políticas públicas involucrando a la sociedad civil y aún a las organizaciones con fines de lucro en el suministro de los servicios; y tres, enfatizar en la eficiencia por sobre la participación con la creación de agencias y otro tipo de organizaciones autónomas o semi-autónomas, cada una de las cuales es responsable de suministrar un sólo servicio.

Se destaca entonces que en esta época de cambios las organizaciones gubernamentales se han visto en la necesidad de replantear su filosofía y estilo administrativo tradicional. Los

⁵ El concepto de *diversidad* llama la atención sobre los actores en sistemas sociopolíticos, y en los aspectos de las propias entidades, tales como los objetivos, intenciones y poderes. El concepto de *complejidad* invita al examen de las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones en y entre los diferentes niveles. Con la introducción del *dinamismo* de los sistemas sociopolíticos, sus problemas y oportunidades, prestamos atención a la irregularidad con la que se llevan a cabo los desarrollos en los propios sistemas y a su alrededor; y también nos centramos en cómo tratarlos – principalmente en términos cibernéticos (Kooiman, Jan; 2004: 173).

gobiernos con visión contemporánea de lo público deben enfrentar este reto, por lo que se ha generado lo que hoy se puede denominar redes de política, entendida ésta como aquella que involucra mutualidad e interdependencia entre actores públicos y no públicos, así como entre diferentes géneros de actores públicos, por lo que pocas soluciones son respondidas exclusivamente por las autoridades gubernamentales. De esta manera, "...la habilidad de los actores para coordinar actividades, desarrollar una forma de gobernanza que no esté dirigido por el mercado ni por las decisiones jerárquicas, y perseguir iniciativas articuladas complejas presenta un conjunto de enigmas conceptuales que desafían las nociones burocráticas de organización, la acción racional y el auto interés" (Jane E. Fountain; 2001:67). Visto así, podemos afirmar que estamos en presencia de un tipo de confrontación político-administrativo centrado en grupos organizados con interrelaciones complejamente entrelazadas que transforman muy profundamente las formas y mecanismos de orientación y control social.

En esta dimensión, el objetivo de la administración pública y de la política pública, en esta era, podría basarse en redes de actores como sustento de la gobernanza. En esta línea, las instituciones gubernamentales deben, primeramente, crear las condiciones para prácticas democráticas tanto de los ciudadanos como de los distintos actores involucrados en lo público a través de iniciativas como actividades de la participación de la sociedad y creación de infraestructura para la sociedad y el control social de la administración pública⁶. Se trata para ello de una gestión del conocimiento sustentado en procesos que tienen que ver con capturar, elaborar, transmitir, almacenar y compartir el saber, por lo que las instituciones públicas deben promover entre sus empleados, y entre estos y los actores no gubernamentales redes institucionales para la gestión de la información.

Ya hemos explicado el por qué de una nueva lectura del gobierno, así como de la administración pública y de la política pública. Es un hecho entonces, que cada día se han flexibilizado, diversificado y complejizado las estructuras y los procesos institucionales del Estado moderno, por lo que los funcionarios se han visto en la necesidad de desarrollar

⁶ En una versión más amplia, es necesario invertir el campo de las políticas públicas en vista de construir una teoría de lo político, de su legitimidad y de sus formas variables en el seno de una sociedad. Esta estrategia frontal de cuestionamiento pasa entonces por dos intermediarios obligados: la relativización del lugar de la esfera pública, el estudio fino de los contextos sociales y coyunturas históricas en las cuales los problemas colectivos se construyen y los procesos, públicos o no, tienen lugar.

nuevos modelos de gestión basados en red. Tal como lo afirma Alejandro Nieto, “...responde al descubrimiento de que los actores sociales no están vinculados por la relación única y unidireccional (del Estado a los particulares, como se creía antes), sino que se trata de relaciones bidireccionales, que se influyen recíprocamente (los particulares no son inertes sino que influyen sobre el Estado); además, no se es una relación bipolar sino plural (son varios los agentes que están en el escenario); todos interdependientes entre sí, intercambiándose información y recursos para colaborar en un fin común que a todos interesa” (2008:271).

Asumiéndose de esta manera, podemos observar un fenómeno clave que le da sentido y sistematización a la acción colectiva: nos referimos a *la acción pública*. Entendida como acción colectiva en que actores gubernamentales y no gubernamentales forman parte conjunta del proceso en torno a un asunto público, la acción pública puede verse como un proceso de gobernanza en red⁷. De esta manera, se podría ver como un recurso para entender los nuevos desafíos de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas, razón por la cual no debe reducirse a la acción de los gobiernos, ya que se construye colectivamente. De esta manera, según Jean-Claude Thoenig (1997), se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. Se pone el acento más sobre los actores no gubernamentales y no sólo sobre la esfera institucional del Estado. Estos cambios contribuyen a modificar los modos de decisión sustentados en el modelo de las decisiones centradas en el ámbito de la caja negra del sistema político de David Easton.

En consecuencia, el análisis de la acción pública aporta un marco estimulante para el estudio de las modalidades de regulación política de las sociedades modernas y representa una moderna teoría del gobierno ya que anuncia el fin de una lógica estandarizada de la acción gubernamental. “En la versión más amplia, es necesario invertir el campo de las políticas públicas en vista de construir una teoría de lo político, de su legitimidad y de sus formas variables en el seno de una sociedad” (Jean Claude Thoenig; 2005: 7). Se trata de comprender cómo se articulan e interpretan la naturaleza de los problemas que generan la acción desde la

⁷ Marleen Brans y Diederick Vancoppenolle distinguen cinco temas en la agenda para la reforma de las diferentes clases de *policy making*: la puesta en marcha de *estrategias* para identificar mejor los objetivos de la política; el fortalecimiento de los medios de *coordinación* entre políticas; la dependencia –cada vez mayor en relación con la calidad de la *información*, la importancia creciente de la función de *evaluación* y la necesaria implicación de la *sociedad civil* en el procesos político (Citado por Pierre Muller, 2006)

perspectiva de los actores y el marco institucional y organizacional en el interior del cual se expresan los componentes de dicha acción, basándose esta acción colectiva en la intencionalidad de la acción y las condiciones en que ésta se ejerce.

De esta manera entonces, la configuración de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales que producen un sentido particular de la acción de una política pública determinada va a encontrar su explicación en el ámbito de la acción pública más que en la lógica específica de la política estudiada⁸. Así, 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 las responsabilidades sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción. Bajo estas características, es pertinente lo planteado por Alejandro Nieto cuando afirma que...”el interés particular de los usuarios de los servicios públicos se centra en la calidad de éstos, o sea, que en los tiempos que corren – de alto nivel de vida y de concurrencia empresarial- no se trata ya sólo de que el estado preste los servicios que se consideran necesarios para la comunidad, sino que, además, los preste bien, es decir con calidad” (2008:219).

Dependiendo de la intensidad con que se manifiesta la relación actores gubernamentales-actores no gubernamentales, podríamos establecer los niveles de la acción pública. Por ejemplo, una acción pública de *baja intensidad* se podría ubicar cuando los actores no gubernamentales tienen el rol exclusivo de generar propuestas y a su vez ser receptores de la acción gubernamental, es decir, tienen funciones netamente consultivas. En una acción pública de *mediana intensidad* estos actores podrían involucrarse directamente en la implementación de programas públicos. Y en la acción pública de *alta intensidad* estos mismos actores participan estratégicamente en los fines del programa, decidiendo en relación a la orientación y prioridades de la política pública (Enrique Cabrero, 2006).

En la política pública en perspectiva de la acción pública, el proceso de elaboración de aquella se transforma hacia una mayor sofisticación de los procedimientos de regulación de la sectorialidad, teniendo efectos más allá de la acción gubernamental (Pierre Muller; 2006). Así, podríamos entonces acercarnos con este autor a esta afirmación: *cada vez más, hacer*

⁸ La dinámica clave no es entre actores regulados y reguladores, sino entre múltiples actores entre y en una sociedad compleja. La naturaleza y dinámicas de interdependencia e interacciones son cruciales (Ian Bartle and Meter Vass; 2007).

política es hacer políticas públicas. En consecuencia, se abre la posibilidad de delimitar el concepto de intersectorialidad, mismo que Nuria Cunill Grau (2005), estudia, remitiéndolo en principio a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales. No obstante, para esta autora, el término tiene diversas connotaciones según las premisas que se adopten e, incluso, según qué se entienda por sector. La investigación desarrollada por Cunill Grau, en primera instancia, se ha propuesto a desentrañar cuáles son esos fundamentos, de modo de delimitar conceptualmente la noción de intersectorialidad y clarificar sus sentidos. Así dos premisas ha detectado hasta ahora: 1) Una premisa es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persiguen estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente. En esta premisa los sectores se corresponden con especialidades del conocimiento que, a su vez, remiten al criterio convencional de organización gubernamental (sector salud, sector, educación, etc). 2) La otra premisa, que es la que interesa en la política de las políticas públicas, plantea que la integración entre los sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector. Se remite a un fundamento técnico. Esta premisa se diferencia de la primera porque los sectores pueden referir también a las grandes lógicas de acción colectiva y mecanismos de coordinación social, por lo que la intersectorialidad puede significar la articulación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado⁹. Bajo tres

⁹ Yves Vaillancourt (2009) precisa claramente los actores de estas tres esferas. Los del *Estado* pueden pertenecer a una diversidad de escenarios políticos (local, regional, nacional, continental, mundial). Nosotros distinguimos las ramas tradicionales del poder político que son el Ejecutivo (o los delegados del partido político que dirige el gobierno), el Legislativo (o todos los delegados de los diversos partidos políticos), el Judicial. Distinguimos además evidentemente el *nivel político* que comprende las personas que tienen un mandato al interior de la democracia de representación y el *nivel administrativo* que comprende las personas que forman parte de la administración pública. En lo que concierne al *mercado*, nosotros lo representamos dentro de una esfera distinta de aquella de la sociedad civil. Esta clarificación es importante ya que numerosos escritos sobre la sociedad civil sostienen una confusión al respecto. Para nosotros, el mercado incluye a los actores individuales y colectivos del mercado del trabajo o de la economía de mercado (las empresas, los propietarios y dirigentes, les gestoros, los trabajadores asalariados y autónomos, los sin empleo, etc.). El mercado incluye también a las estructuras de representación como los organismos patronales y sindicales. En cuanto a la esfera de la *sociedad civil*, optamos por una definición más bien descriptiva reteniendo ciertos elementos anticipados por Anheier (2007; 10-11): “Sociedad civil global es la esfera de ideas, valores, instituciones, organizaciones, redes e individuos que son (...), localizados entre la familia, el Estado y el Mercado.

componentes básicos de la intersectorialidad (integración, inclusividad y mancomunidad), este concepto se puede entender como un proceso político ya que envuelve el enfrentamiento de contradicciones, restricciones y resistencias de actores en torno a las políticas públicas.

Estas reflexiones sobre la intersectorialidad y sobre el cambio de la política por la vía de la política pública, nos plantean las siguientes transformaciones (Pierre Muller; 2006): *primeramente*, los nuevos recursos políticos. Ya el hecho de que actores no gubernamentales entren a los círculos de la decisión pública de la política pública, es un recurso político fundamental que le permite a los actores promover sus intereses. La complejidad de la gestión pública de hoy, vista por la intersectorialidad, hace que el código de acceso a los círculos de la decisión cambie, por lo que las condiciones de obtención del recurso político se modifica. La *segunda* reflexión tiene que ver con las nuevas formas de legitimación de la acción pública. Queda claro que los actores de la política pública deben modificar su estrategia de legitimidad política en la medida en que su credibilidad depende cada vez más de su capacidad para poner en evidencia su saber-hacer como hacedores de política pública. En este sentido, las legitimidades técnicas, políticas, sociales y éticas son clave para su reconocimiento en la política. Y la *tercera* reflexión se relaciona con el rol de los partidos políticos y la modificación de los códigos de la acción política. Estos actores políticos deben ahora dominar el doble lenguaje. Por un lado, el enfrentamiento partidista que implica la política del adversario, sabiendo por supuesto que el objetivo de todo partido político es la búsqueda del poder político. Por otro lado, estas organizaciones políticas deben expresarse en el lenguaje del *management* político en el que pone en evidencia los límites de las escogencias políticas y la magnitud de las restricciones técnicas y/o económicas de la gestión requerida para el ejercicio del poder.

Visto estos procesos, dinámicas y relaciones en torno a las decisiones públicas, no nos queda más que preguntarnos: ¿cuál es el rol del Estado?

Podríamos afirmar que estamos en presencia de formas de autorregulación de la sociedad en donde el Estado está dejando de ser el centro director único regulador de la vida social. La legitimidad hoy se expresa en la producción de consensos negociados flexibles e interactuados entre el Estado y la sociedad civil y otros actores para la formación e implementación de la política pública. Es una forma de autorregulación ya que las funciones reguladoras contraídas por los diversos actores son de interés público asignadas por el Estado. En algunos casos se ha olvidado que el Estado continúa siendo un actor relevante, aunque no

único, en las redes de política, ya que por una parte la autoregulación social de la que se encargan las redes tienen lugar bajo unas normas establecidas desde el Estado, vinculando así su control jerárquico con la autorregulación social; por la otra parte, es el Estado quien, en última instancia, legitima las decisiones públicas; y por último, el Estado es el que sigue reservando para así la posibilidad de actuación legal en aquellos ámbitos cuyos actores no hayan alcanzado un acuerdo (Mariángela Petrizo Paez; 2004).

Por otra parte, tomando la reflexión de Renate Mayntz (2001) cuando el Estado delega a los otros actores el diseño y la decisión de las políticas públicas, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser incapaz. En esta nueva forma de gobernar, la política pública mediante redes demuestra que el control jerárquico y la acción cívica de los ciudadanos y actores no gubernamentales no están opuestos, sino que al combinarse da como resultado más eficacia, mejor participación y legitimidad. Lo que sí es cierto, tal como lo afirma Michael Barzelay y Babak J. Armajani (2000) es que ni los funcionarios electos ni los funcionarios no electos (burocracia) pueden presuponer por sí sólo lo que valoran los ciudadanos en los espacios de decisión.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F (2007). *Gobernanza y Gestión Pública*. F.C.E, México.

Arostegi Artetxe, Agustín (2004) “La gestión del conocimiento en la gestión pública. Compartir, cooperar y competir”. *Cuadernos de Gestión*, Vol 4. No. 2 (121-124).

Barzelay, Michael y Babak J. Armajani (2000). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. F.C.E, México.

Bartle, Ian and Meter Vass (2007) “Self-regulation within The Regulatory State: Towards a New Regulatory Paradigm?” *Public Administration*, Vol. 85, No.4, 2007 (885-905)

Burdeau, Georges. *L'Etat*, éditions du Seuil, Paris, 1992. pp. 256

Cabrero Mendoza, Enrique. *Acción Pública y desarrollo local*. F.C.E, México, 2006

Cunill Grau, Nuria (2005) “La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construir viabilidad?” *Estado, Gobierno y gestión Pública, Revista chilena de Administración Pública*, Universidad de Chile.

Deutsch, Karl.W (1993) *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Easton, David (1997) *Enfoque sobre teoría política*. Amorrortu editores, Argentina.
- Easton, David. *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, N.J. 1965.
- Fleiner-Gerster, Thomas (1986) *Théorie générale de l'Etat*, PUF
- Fountain, Jane E (2001) *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Brookings Institution Press. Washington, D.C.
- Henry, Nicholas L. (2001) “La raíz y las ramas: peripecias de la Administración pública hacia el futuro”. En Naomi B. Lynn y Aaronm Wildavsky (Compiladores) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. F.C.E., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Herring, E. Pendleton (1999) “La Administración Pública y el interés público” En Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde *Clásicos de la administración pública*. F.C.E, Colegio nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México
- Kooiman, Jan (2004) “Gobernar en gobernanza” *Revista Instituciones y desarrollo* No.16, pp. 171-194, Barcelona, 2004. www.iigov.org (consultado, 29-3-2008).
- Marí Sáez, Victor Manuel y Francisco Sierra Caballero (2008) “Capital informacional y apropiación social de las nuevas tecnologías. Las redes críticas de empoderamiento local en la Sociedad Europea de la Información”. *Telos, revista de Comunicación e Innovación*, No. 74, enero-mayo. www.campusred.net/telos/articulodocumento.asp (consultado el 3-7-2008).
- Mayntz, Renate (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del Clad Reforma del Estado y Democracia*. No. 21, (Oct). Pp. 1- 8
- Misra D.C, Hariharan Rama and Manie Khaneja (2003) “E-Knowledge Management framework for Government Organizations”. (Journal) *Information Systems management*. Vol. 20 Issue 2, pp. 38.
- Muller, Pierre (1997) *Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales en tecnología Administrativa*. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia.
- Nieto, Alejandro (2008) *El desgobierno de lo público*. Ariel, España.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1997) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós editores, España.
- Peters, B. Guy (2003) “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?” *Revista del CLAD reforma ty democracia*, No. 27, caracas, Venezuela. pp. 1-13.
- Peters, B. Guy (2001) *The future of governing*. Second edition revised. University press of Kansas.

Petrizzo Páez, Mariángela (2004) *Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes de políticas* <http://revista-redes.rediris.es>

Thöenig, Jean-Claude (1997) “Política Pública y Acción Pública”. *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, No. 1. Primer semestre.

Thöenig, Jean-Claude (2005) “Pour une épistémologie des recherches sur l’action publique”. Paru dans D. Filatre et G. de Teressac (coord.) *Les dynamiques intermédiaires au coeur de l’action publique*, Toulouse, 2005.

Shafritz, Jay M. and Albert C. Hyde (1999) *Clásicos de la Administración Pública*, F.C.E, Universidad Autónoma de Campeche, México.

Smith, M.G.(1985) « Pluralisme, violence et l’État moderne : une typologie ». En Ali Kazancigil (ed) *L’État au pluriel. Perspective sociologique historique*. Economica-UNESCO, 1985.

Vaillancourt, Yves (2009) “La democratización de las políticas públicas: una mirada canadiense y quebequense”. En Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Miguel Angel Porrúa-EGAP-CERALE, México.

Rhodes, R.A.W. (2007) « Understanding governance : ten years on ». *Organization Studies*, No. 28. pp. 1243-1264 <http://rsss.anu.edu.au/discussion/wp/understandinggov.pdf>. (consultado el 26-5-2007)

Weber, Max (1997) *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

Willke, Helmut (1993) Capítulo 4 “Formas de autoorganización de la sociedad”, del libro *Systemtheorie entwickelter Gesellschaftlicher Selbstorganisation* Juventa Verlag (Traducción: Aldo Macareño).

Willke, Helmut (2006) “La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas”. *Estudios Políticos*, No. 102, 2006. www.cepchile.cl (consultado el 6-6-2008)

Woolcock, mickael y Deepa Narayan (2000) “Social capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy” *The World Bank Research Observer*, 15 (2).