

Políticas Públicas: una aproximación a su estudio desde la Política

Carlos M. Vilas
Universidad Nacional de Lanús
Facultad de Ciencias Sociales UBA

Introducción

El argumento central de este trabajo es el carácter político de las políticas públicas, sin desconocimiento de la variedad de cuestiones técnicas, administrativas, científicas, fiscales que intervienen en su elaboración e implementación. Las políticas públicas son enfocadas como ámbito y herramienta de imbricación del estado con la sociedad, instrumentos para el logro de los objetivos hacia los que los gobiernos se encaminan a través de diversas modalidades de interacción con otros actores políticos y sociales, incluidos actores del sistema regional o global. Brindan una aproximación a la distribución del poder y a la desigual capacidad de los actores para instalar significados, ideas, creencias y valores en la sociedad y en el estado. Por ello el enfoque relevante aunque no excluyente para su estudio es el de la Ciencia Política, que tiene por objeto propio y específico la construcción, organización y ejercicio del poder político de acuerdo a fines considerados de beneficio general.

El texto se organiza en dos secciones. En la primera se pasa revista a las principales cuestiones que abonan la actual relevancia del análisis de políticas públicas en los programas académicos de ciencias políticas y administrativas y en el desenvolvimiento de agencias públicas, organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales. Esa relevancia deriva de los cambios experimentados en la estructura política y económica mundial y en las agendas de la reflexión académica a partir del estallido del sistema de Bretton Woods en la década de 1980. Se sostiene que ese origen incidió en el sesgo predominante de la agenda de trabajo hacia áreas determinadas del involucramiento gubernamental y en la tendencia analítica hacia la descontextualización de las políticas y su ejecución. La fuerza de su instalación alimentó la inercia de muchos círculos académicos y mantiene vigentes enfoques que han devenido anacrónicos por las transformaciones ulteriores de las circunstancias que les dieron andamio; en particular la desatención al contexto político, ideológico y económico-financiero en el que las políticas y las políticas de desenvuelven. Explicitada este modo de instalación del tema, la sección siguiente explica, desarrolla y ejemplifica qué hay de *político* en las políticas públicas, y qué hay en ellas de *público*: tanto en lo que refiere a su propia naturaleza como resultado de una construcción y ejercicio de poder, como a su involucramiento instrumental en el desenvolvimiento de la vida colectiva.¹

¹ La base teórica de los argumentos se desarrolla en una obra anterior del autor (Vilas 2013).

1. Itinerario de un concepto

En su obra ya clásica Meny y Thoenig (1989) encontraron en el desarrollo del *Welfare state* “un campo privilegiado para el análisis de las políticas públicas”. La expansión de las áreas de incumbencia del estado respecto del esquema canónico del *laissez faire* liberal, el ingreso del capitalismo a nuevas modalidades de desarrollo y la mayor complejidad de los mapas sociales instalaron la preocupación por la eficacia de las herramientas utilizadas por los gobiernos. La proposición expresa en términos generales una visión europeo-occidental del asunto, particularmente por su relativa desatención del contexto internacional en el que las naciones de esa parte de Europa estaban inmersas tras la segunda gran guerra del siglo veinte.

También en Estados Unidos, donde el desarrollo de un Estado de Bienestar fue más ambiguo, la consideración del tema recibió fuerte impulso en la década de 1950, aunque por razones diferentes. Convergieron aquí dos líneas de atención, rápidamente entrelazadas por la dinámica de los acontecimientos. De una parte, el interés en dotar a los estudios políticos de una base positiva en las acciones de gobierno; hito fundamental fue la publicación en 1951 del libro organizado por Daniel Lerner y Harold Lasswell *The Policy Sciences* (1951), “Las ciencias de la política”, que reunió un conjunto de colaboraciones con el objetivo de sentar las bases de un estudio científico que sirviera de soporte racional a la formulación de políticas en torno a problemas. A esta década pertenecen también las obras de David Easton sobre el sistema político como sistema insumo-producto (1953) y de Herbert Simon sobre la racionalidad en la toma de decisiones (1957). Por otro lado, la presencia político-militar soviética en Alemania y Europa Central tras la derrota del régimen nazi, y la competencia entre Estados Unidos y la URSS por la influencia sobre los países que en esos años protagonizaban el movimiento de descolonización -el *Tercer Mundo*-, se convirtieron en los problemas centrales de la política de los gobiernos estadounidenses, tanto exterior como interna – p.ej. la cacería de brujas de la cruzada anticomunista del senador Joseph McCarthy-. Bajo la denominación genérica de “desarrollo político” fueron impulsados programas de asistencia política y militar dirigidos a Asia, África y Oriente Medio, que incluían amplio financiamiento a instituciones universitarias y académicas, como complemento al estímulo al desarrollo capitalista de las economías de las antiguas colonias. El objetivo consistía en promover la transformación de los estados recientemente independizados, prácticamente tribales, en estados más o menos modernos que dieran un uso racional a los fondos de la cooperación económica e institucional proveniente de Estados Unidos y las antiguas metrópolis, y previnieran la expansión del comunismo. Por ambas vías los estudios de desarrollo político y las teorías de la modernización devinieron insumos importantes para la elaboración e implementación de políticas de rediseño de los estados y sus sociedades como arenas en las que se procesaba el conflicto internacional.²

En América Latina, región en la que, con excepción de Cuba y las colonias británicas, las formaciones estatales databan del siglo diecinueve, la preocupación por la eficacia de los gobiernos para hacerse cargo de las condiciones básicas de gobernabilidad de sus

² Por ejemplo Lerner 1958; Almond y Coleman 1960; Almond y Verba 1965; Apter 1965; Pye y Verba 1965; Inkeles y Smith 1974.

sociedades fue detonada por el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y la respuesta estadounidense con la Alianza para el Progreso (1961). Desde el “Punto IV” del presidente Truman (1949) Estados Unidos venía desarrollando políticas de cooperación con gobiernos de la región en materia de administración financiera, sistemas estadísticos, defensa exterior, asistencia técnica, como complemento de la adscripción regional a su política exterior de confrontación con la URSS; el involucramiento en la organización y funcionamiento de los estados y gobiernos latinoamericanos fue activado por lo que se interpretó como intromisión soviética en una región del mundo históricamente considerada por Estados Unidos como su exclusiva zona de influencia (Holden & Zolov 2000). Se entendía que las múltiples privaciones experimentadas por la mayoría de la población latinoamericana en beneficio de empresas estadounidenses, élites tradicionales y gobiernos leales a la Casa Blanca pero tremendamente ineficientes, creaban condiciones para eventuales duplicaciones del proceso cubano. También los estados y gobiernos de la región debían ser modernizados.

La especificidad del campo de estudio acarrió un cambio de denominación: las que hasta entonces eran denominadas simplemente *políticas*, referidas a campos determinados de intervención gubernamental, pasaron a ser *políticas públicas*, implicándose en la nueva denominación un cambio en las características sustantivas del asunto: mientras las políticas casi siempre habrían tenido un sesgo autoritario “de arriba hacia abajo” (*top-down*), desde un “centro” (el estado) hacia una “periferia” (la sociedad) y un origen político endógeno a las instancias de gobierno, las políticas *públicas* serían producto de una interlocución horizontal (*gobernanza*) entre el estado y la sociedad, reconceptualizada ahora como sociedad *civil* –una denominación originada en la Inglaterra del siglo XVIII, utilizada en la politología y otras disciplinas en las universidades estadounidenses, pero ajena a las prácticas académicas de América Latina-. Así reformateadas, las políticas *estatales*, como las llaman Oszlak y O’Donnell (1976), devinieron políticas *públicas*. Sin necesidad de un cambio de régimen político, la nueva terminología sugería casi por definición un sesgo claramente democrático en las acciones de gobierno, en todo caso un sesgo no estatal y eventualmente anti estatal. En el clima político e intelectual de la época, la mutación terminológica y conceptual formó parte de la reacción ante la crisis del estado desarrollista y la siguiente instalación del neoliberalismo como modo excluyente de organización y de gestión públicas. Lo mismo que otros aspectos de las prácticas de importación y exportación de teorías, métodos, conceptos y terminologías, el asunto se prestó a mucho debate.³

Organismos multilaterales como el Banco Mundial, el BID y la OECD dedicados fundamentalmente a cuestiones económicas comenzaron a dirigir la vista hacia la calidad de la gestión pública en los estados receptores de créditos. El estudio de las políticas públicas cobró nuevo auge a partir del *Consenso de Washington* –la convergencia de recomendaciones de política de la tríada FMI/Banco Mundial/ Secretaría del Tesoro de Estados Unidos- y el supuesto de que “achicando” el estado –el gasto público, la dotación de personal, el aparato administrativo-y transfiriendo recursos, funciones y decisiones públicas al mercado en una agresiva política de privatizaciones y desregulaciones, se

³ Guillén Romo 1997; Babb 2003; Streek 2003, Ibarra 2004; Vilas 2011; etc.

retomaría la senda de la estabilidad y el crecimiento (Williamson 1993, 1998). El viraje hacia el *socialismo de mercado* iniciado por la República Popular China a fines de la década de 1970 y la implosión de la URSS a inicios de los noventa dieron fuerza adicional a la hipótesis de ausencia de alternativas a la *revolución neoliberal*. La reforma política y administrativa y el cambio de las políticas ejecutadas se ubicaron en el centro de las agendas de agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y universidades e institutos de investigación. Estrechamente asociada a un ajuste de las economías a los nuevos términos del capitalismo global, su objetivo era poner a punto la organización y el funcionamiento del estado, reorientando sus objetivos a las nuevas condiciones de los mercados globales.

Descartada la existencia de alternativas, la política entendida como elección entre objetivos y estrategias de la acción de gobierno cedió terreno a las políticas y a las modalidades de gestión como herramientas para asegurar un funcionamiento aceptable de lo único racionalmente posible en los nuevos escenarios regionales y mundiales. La política debía ser excluida de la formulación y ejecución de las políticas públicas; los decisores públicos deberían ser aislados de las presiones clientelares, los compromisos demagógicos y la corrupción típicas de nuestras sociedades (Vilas 2000). Igual que en épocas anteriores, la profesión académica en la mayoría de nuestras universidades se adaptó a las nuevas orientaciones, sacando de sus agendas de trabajo la indagación de los objetivos de la política, los efectos que se pretendía producir, los frutos que se aspiraba a recoger. Habiéndose descartado la existencia de alternativas no tenía sentido indagar respecto de otras políticas y objetivos; si lo que se hace es lo único que se puede hacer, más relevante que discutir qué cosas hacer es discutir cómo hacerlas. La racionalidad instrumental se instaló como paradigma dominante en el análisis de las acciones de gobierno; la fidelidad abstracta a los esquemas canónicos de la economía neoclásica y a sus agendas de trabajo tuvo lugar a expensas de la indagación de su adecuación a los escenarios en que se intentaba aplicarlos, reiterando deformaciones, vicios y frustraciones de largo arraigo. De la síntesis de Harold Lasswell de la esencia de la política -“*who gets what, when, and how*” (1936)- la preocupación del análisis de las políticas se centró en *cómo* ellas eran elaboradas; el *quién* se daba por supuesto: el gobierno y los aparatos estatales convenientemente reformateados; el *qué* era aquello para lo cual se afirmaba la ausencia de alternativas; el *cuándo*, lo antes posible, la terapia se shock, el ajuste drástico.

Sin desconocer lo mucho que había para mejorar en la estructura y el funcionamiento de los estados latinoamericanos, pero sin desatender la existencia de un particular contexto político regional, una variedad de estudios vinculó ese achique y redireccionamiento del desempeño estatal a la prioridad asignada en el gasto público al pago de los intereses del endeudamiento externo contraído en décadas previas; el default de la deuda pública de los estados tras el alza de las tasas de interés de la Reserva Federal de EEUU amenazaba con llevar a la quiebra a los grandes bancos que eran los principales acreedores (Roos 2019; Streek 2013). Los funcionarios del Banco Mundial, del FMI y de la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos desempeñaron con mejores modales e instrumentos diferentes el papel de las cañoneras del pasado en el cobro compulsivo de las deudas. Las condicionalidades sustituyeron a la artillería; la contracción selectiva y reorientación de las erogaciones públicas permitieron continuar pagando los intereses del endeudamiento y rescatar a los bancos acreedores. Las reformas introducidas institucionalizaron nuevas modalidades de

vinculación de las sociedades nacionales con los actores políticos y económico-financieros dominantes en los mercados globales y crearon condiciones para una reformulación de los bloques, alianzas y conflictos de poder en esas sociedades. Los resultados son conocidos: reprimarización de las economías, fuerte crecimiento de la pobreza y la desigualdad social, fragmentación de los mercados de trabajo, principalmente. El ajuste macroeconómico fue, en este sentido, la verdadera reforma del estado. El FMI controlado políticamente por la Secretaría del Tesoro del gobierno de Estados Unidos, y ésta por las grandes firmas de bolsa y empresas financieras se convirtió en árbitro de última instancia de la política de los países endeudados.⁴

Al borde del fin de siglo el Banco Mundial debió admitir en su *Informe sobre el desarrollo del mundo* (1997) que el debate no debía centrarse en torno al tamaño del estado, comoquiera que éste se midiera, sino en su efectividad para alcanzar los objetivos que, grande o pequeño, ese estado se fijara. En la mirada del organismo “Estado efectivo” es el que compatibiliza los objetivos que se plantea con las acciones que diseña y ejecuta y con las herramientas disponibles, un tema que se incorporó a los debates académicos y políticos como la cuestión de las *capacidades estatales*, conjugando dimensiones políticas y técnicas. Las primeras referidas a la definición de los objetivos y los recursos disponibles para alcanzarlos, algo que siempre remite a la pluralidad de ideas e intereses de diferentes fuerzas. Las segundas con relación a los aparatos administrativos y de gestión y los procedimientos a través de los cuales las decisiones estatales se hacen efectivas. Esta nueva mirada reconoció la necesidad de desarrollar políticas de mayor alcance que las del Consenso de Washington, especialmente en áreas que por variadas razones no resultan atractivas para la inversión privada (por ejemplo en materia de preservación ambiental, reducción de la pobreza, atención primaria en salud, educación elemental, desarrollo de infraestructura). La efectividad del estado debía referirse a su real capacidad de intervención en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo económico y social y no sólo a la calidad instrumental de sus intervenciones, en coincidencia con la reorientación política que estaba teniendo lugar en gran parte del mundo hacia un papel más activo del estado en el tratamiento de esas cuestiones.

Esta sintética genealogía sugiere la existencia en el enfoque predominante en el estudio y las investigaciones sobre nuestro asunto, de algunas cuestiones que, salvo referencias ineludibles, no voy a desarrollar aquí, pero que no quiero dejar de señalar.

La primera es una mirada de severa desconfianza o persistente escrutinio respecto del desempeño del estado y la función de gobierno en tanto ordenadores de la vida colectiva y su involucramiento en el sistema internacional, y ello por muy variadas razones: prevención del mal uso de recursos públicos y extralimitaciones autoritarias, por ejemplo, al que los estados y en general el poder político siempre sería proclive, y muchas otras. La segunda es una frecuente exaltación de las virtudes de una sociedad civil usualmente imaginada como

⁴ Sobre la relación Secretaría del Tesoro/firmas financieras vid Wade & Veneroso 1998. Estados Unidos cuenta con una cuota de votación en el FMI de 16.5% del total, seguido por Japón con 6.1%, China 6%, Alemania 5.3% y el resto en orden decreciente. La modificación de esta asignación requiere una mayoría de 85% de votos, imposible de alcanzar sin el consentimiento estadounidense. Los programas se aprueban con 51% de los votos, que obliga a los estados más necesitados y con menor asignación a arduas negociaciones.

un terreno plano en el que todos los actores tienen la misma oportunidad de marcar tantos; una extensa llanura donde nadie sobresale respecto de nadie, como en la ficción liberal de la igualdad ciudadana que se desentiende de los relieves efectivamente existentes en toda sociedad –la tensión, contradicción y frecuente conflicto entre igualdad formal y desigualdades reales-. La tercera es la presentación de la relación estado-sociedad civil como una relación de recíproca externalidad, obviando la rica experiencia y múltiples manifestaciones de interpenetración de la una en el otro y no solamente la de sentido opuesto.

Estas tres cuestiones frecuentemente soslayadas en el análisis de las políticas públicas ayudan a explicar el sesgo de la preocupación por ciertos campos de la práctica gubernamental, sobre todo políticas sociales y en general políticas sectoriales, y la menor dedicación a otros –por ejemplo ausencia casi total en materia de política exterior y en política económica, política de ciencia y tecnología-, y su énfasis en los requerimientos *técnicos* de una buena política en detrimento de la articulación de esos requerimientos a *la política* de gobierno a la que *las políticas* públicas se espera que contribuyan. Esto último no debería ser interpretado *contrario sensu* como una muestra de subestimación de las cuestiones técnicas siempre presentes en la elaboración de las políticas sino como una aspiración a que ciencia, técnica y política recuperen el lugar que les corresponde en la interminable búsqueda del bienestar general.

2. La política en las políticas públicas

Siempre es mejor hacer bien las cosas, oportuna y prolijamente, que hacerlas desprolijamente o a destiempo. El problema radica en que no todo el mundo está de acuerdo en qué consiste *hacer bien* y hacerlo *oportunamente*; mucho menos *qué cosas* es necesario o conveniente o simplemente posible hacer. Qué hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo convoca múltiples opiniones. La decisión a la que en definitiva se arriba es política aunque se base en argumentos científicos, éticos, técnicos o de otra índole, porque implica una intervención de poder que permite resolver el conflicto y pasar a la acción. El rechazo al debate político como parte de la discusión sobre políticas públicas resultó en la aceptación de los objetivos de política económica y financiera del capitalismo neoliberal; significó el descarte de las opciones heterodoxas que varios países de Sudamérica habían comenzado a practicar tras la crisis de 1982, en los inicios de sus transiciones post dictatoriales y condujo a la adopción sin más de los lineamientos de política diseñados a medida de los acreedores y de algunos centros de poder.

No existe una frontera rígida entre la política y la técnica; es sobre todo una cuestión referida al nivel en que se toman las decisiones pertinentes. Cuando varias opciones aparecen como teóricamente posibles y racionales, la decisión por una u otra no se toma en ese nivel sino en un plano superior a todas, que es un plano político.⁵ El ejercicio del gobierno muestra una gran cantidad de esas intervenciones en temas respecto de los que hay múltiples opiniones. Por ejemplo, la determinación de la mayoría de edad de las personas para el ejercicio de derechos cívicos o la responsabilidad penal por comisión de actos ilícitos –es decir a qué edad una persona debe ser considerada responsable de sus actos-; la definición de la línea o nivel de pobreza o del concepto de “necesidades básicas”,

⁵ El tema se desarrolla en Vilas (2011:117 y sigs.).

el establecimiento o ruptura de relaciones diplomáticas o comerciales, la composición de la “canasta básica de consumo”, la construcción de cohetes espaciales, el hábito de fumar y otros muchos asuntos que siempre son contenciosos, apelan a variados argumentos y dan lugar a disensos. Se pone fin a ellos mediante una decisión de poder que convierte a un concepto demográfico, psicosocial, técnico, económico o incluso moral en concepto político de aceptación obligatoria, a partir del cual es posible formular y poner en práctica acciones de gobierno: “La elección entre propuestas conflictivas surge de la política. (...) La interpretación triunfante será aquella cuyos partidarios tengan el poder suficiente para dar a su opinión la fuerza de ley” (Gourevitch 1993).

¿De qué hablamos cuando hablamos de políticas públicas?

La política es ante todo una actividad *práctica*. Traduce en acciones las ideas y conceptos abstractos (bienestar general, soberanía, justicia social, democracia, estado de derecho, u otras) que figuran en proclamas, constituciones, documentos programáticos y similares, y ordena con vistas a esos fines los recursos necesarios.

Las políticas públicas son acciones de gobierno, ejecución de poder político aplicada a áreas temáticas y situaciones específicas consideradas problemáticas. Implican ejercicio del poder asignado a la función de gobierno por los marcos normativos mencionados y de acuerdo al programa de gobierno de las fuerzas políticamente dominantes. Su diseño y ejecución se desenvuelven como resultado de una variedad de aspectos: sustantivos (el qué y el para qué de las políticas), modales (institucionales formales y fácticos) y operativos (movilización de recursos, activación de herramientas, escogencia de momentos y tiempos). Todo ello enmarcado en el sistema de valores e interacciones sociales que configuran el mapa de poder que se resume en el estado; son “el estado en concreto” (Padioleau 1989). Por tales motivos son terreno de interlocución y también de confrontación entre actores con diferentes visiones, interpretaciones e intereses referidos en lo inmediato al asunto específico de que se trata o a las diferentes maneras de encararlo, pero que se vinculan siempre con el modo en que ese asunto ingresa a las agendas de acción gubernamental de los actores.

La relación entre política y políticas públicas no es de mera externalidad. Toda política pública requiere una política general basada en una visión estratégica de la realidad, que dota de fuerza espiritual y coherencia a la función de gobierno y brinda una perspectiva de futuro, unidas ambas por el imperativo de la acción efectiva: “Para comprender las elecciones de política hemos de comprender la política que las produce” (Gourevitch 1993). En tanto construcción y ejercicio de poder, esa política es el fundamento constitutivo de las políticas públicas y no simplemente una variable de referencia de la intervención de éstas en áreas específicas o frente a problemas o situaciones concretas; esas intervenciones son expresión de una orientación estratégica que les da unidad de sentido por encima de su multiplicidad. Cuando esa política cambia, cambian las políticas públicas que se articulan a ella, aunque este cambio no sea automático o inmediato, y se registren inercias y resistencias administrativas.

El estudio de las políticas públicas requiere prestar atención a su compatibilidad con la política general que las enmarca y a la que se supone articulan; vale decir, la medida y el

modo en que contribuyen a la producción de los resultados pretendidos por aquella. Por ejemplo, la degradación en 2018 de los ministerios de educación y salud al nivel de secretarías y las consiguientes reducciones de asignaciones presupuestarias y de programas no obedecieron a políticas de educación o salud aunque repercutieron en ellas, sino una respuesta a la crisis cambiaria y financiera desatada a principios de ese año y a las condiciones impuestas por el FMI para la concesión de un gigantesco préstamo; fueron acciones encuadradas en una política financiera a la que se apeló para intentar resolver el problema, con claras repercusiones en las políticas de educación y salud.⁶

Este ejemplo señala que además de la compatibilidad entre diferentes niveles estratégicos de las políticas, es necesario atender al contexto en el que la política es decidida y en el que genera efectos. Es decir la configuración estructural, política e institucional del escenario en que se elabora y ejecuta la política, el momento y las circunstancias en que esto tiene lugar y el modo en que el estado y las clases y otros actores sociales e institucionales articulan con los actores del sistema global o regional de poder, los márgenes de autonomía con que cuenta quien formula la política y los condicionamientos que la acotan (Sklair 1991). El contexto no es solamente la base de partida, la plataforma de lanzamiento a partir de la cual la política se produce sino también el ámbito en que esa política genera efectos y en consecuencia introduce modificaciones en él. Posiblemente el aporte más relevante del análisis de sistemas es el énfasis asignado al efecto de retroalimentación de las políticas respecto del contexto,⁷ sin perjuicio del mecanicismo en que ha incurrido a menudo. Una vez enunciadas, e incluso antes del comienzo de su implementación, las políticas generan efectos en el alineamiento de los actores concernidos por ella, modifican el acceso a recursos materiales y simbólicos, inducen cambios de variada intensidad en las “correlaciones de fuerza”, etc. Quienes ganan incrementan poder y prestigio, se debilitan los de quienes pierden, cambia el contexto respecto del que existía antes de la política, pero estos efectos no ocurren automática o mecánicamente sino que forman parte de la dinámica concreta del conflicto político.

Reconocer la inserción de una política particular en la “gran política” a menudo resulta un asunto complejo y en ocasiones se presta a excesos. La crítica a la descontextualización y la pretendida despoltización de las políticas públicas no debe llevar al extremo de diluir la especificidad de las políticas y sus objetivos y características particulares en el manto de la política estratégica. De acuerdo a la vieja alegoría del árbol y el bosque, éste no existe sin los árboles que lo integran y lo diferencian de otros, y el desarrollo y características botánicas de los árboles están condicionados por el suelo en que echan raíces y el bosque y su contexto (por ejemplo el régimen de lluvias) del que forman parte y en el cual influyen. Del mismo modo, hay una imbricación recíproca entre políticas públicas y la política estratégica que las subsume. Las políticas particulares cobran eficacia y sentido tanto por sus propias características como por la “gran” política que las enmarca, y esta es efectiva en la medida en que las políticas particulares resulten coherentes con sus lineamientos y fines. Tan relevantes como la consistencia “interna” de la política, la coherencia entre su

⁶ Ballerini et al 2020; Migliavaca et al 2019; Rodríguez 2017. Similar degradación se efectuó en otras áreas de gobierno, como Agroindustria, Turismo, Energía, Trabajo.

⁷ Por ejemplo Easton 1951, 1965.

formulación y su ejecución, su eficiencia en el manejo de los recursos asignados, etc. es su adecuación a la “gran política” que le da fundamento.

Normalmente la mayoría de las personas sólo percibe las acciones puntuales y las características externas de una política en lo que les afecta directamente. Por ejemplo, la mamá o el papá que llevan a su hijito o hijita a un vacunatorio u otra instalación sanitaria sólo “ven” la vacuna que le aplican al infante, las condiciones ambientales inmediatas en que se efectúa el acto vacunatorio; experimentan la política en concreto. Que la vacunación sea gratuita o arancelada, voluntaria u obligatoria, que habilite o no la percepción de una renta a jefas de hogar en condiciones de precariedad social, que sea o no una condición de ingreso a la escolaridad del infante, que la instalación donde la vacuna se aplica y quien la aplica pertenezcan al ámbito estatal, al comunitario o al privado, que la vacuna sea de producción nacional (y en este caso elaborada por laboratorios estatales o privados) o importada y en tal hipótesis las condiciones de importación y otra cantidad de cuestiones, contribuyen a definir la política general de salud de la que el acto de vacunación forma parte; en general, son asuntos que “no se ven” pero inciden enormemente en el hecho concreto de la vacunación y en la efectividad con que se logra su objetivo específico. Son variantes que contribuyen a definir una determinada política de salud respecto de otros tipos de políticas de salud técnicamente posibles. A su vez la intersección de esa particular política de salud con las políticas que se diseñan e implementan en campos vinculados de manera relevante con ella (como educación, seguridad social, vivienda, asistencia), integran la política de salud a una determinada política social. En conjunto con decisiones y acciones emprendidas en otras áreas de incumbencia gubernamental –por ejemplo medio ambiente, infraestructura, relaciones laborales, transporte, investigación científica- aquella vacuna, que es objetivación en un caso concreto de la política de salud que integra la política social, forma parte, por ejemplo, de una política de bienestar, que es en definitiva la “gran política” que da sentido y proyección al pinchazo que le dan al nene o la nena.⁸

Este ejemplo grafica la *intersectorialidad* de las políticas, un efecto de la variedad de causas que concurren a la generación de un problema público y de la contribución de diversos organismos y sectores públicos y privados en la prevención o atención de situaciones originadas en una variedad de causas relacionadas entre sí y en la generación del efecto buscado. Aunque se difundió en la segunda mitad del siglo pasado, el concepto de intersectorialidad apunta a una realidad más antigua; uno de los casos más claros es la articulación de las políticas de producción industrial y agropecuaria, de ambas con las de investigación científica y tecnológica, comercio exterior y educación, y de todas ellas con la política financiera.⁹

⁸ Lo anterior no excluye que esa gran política apunte a otro tipo de objetivos, a los que la salud pública y el bienestar general resultan funcionales: por ejemplo el prestigio internacional del gobierno que cosecha éxitos en estos campos, la gloria del gobernante que lo conduce (un premio nobel, una posición de relieve en un organismo internacional, un doctorado “honoris causa”), el enriquecimiento a través de negocios con proveedores de vacunas y otros insumos o de infraestructura sanitaria, etc. Una cosa no es incompatible con la otra porque en la vida real lo sublime suele ir enredado con lo mezquino: Hegel lo llamó “astucia de la razón”.

⁹ La distinción de Carlos Matus entre ciencias verticales y ciencias horizontales plantea un fundamento epistemológico a la intersectorialidad de las políticas (Matus 2007).

La intersectorialidad tiene un doble alcance: 1) sustantivo, que remite a la intersección de la política particular con otras del mismo o distinto campo de problemas; 2) organizacional, en cuanto esa variedad requiere el involucramiento de múltiples agencias gubernamentales y actores del ámbito privado y la consiguiente coordinación de las intervenciones de los involucrados, un asunto más complejo de lo que a menudo se piensa. No es infrecuente la competencia entre organismos por la asignación presupuestaria de recursos, o las rivalidades y celos entre agencias públicas y sus funcionarios. Esto favorece la persistencia de un enfoque fragmentado y contribuye a que las instancias de coordinación, creadas para asegurar coherencia en las acciones en la perspectiva de la agenda integral de gobierno, enfrenten limitaciones en el cumplimiento de sus objetivos. La coordinación resulta en muchos casos una yuxtaposición de aspectos parciales, sobre todo cuando el organismo coordinador tiene menor nivel institucional o político que las unidades supuestamente coordinadas, o cuando la coordinación carece de un enfoque estratégico y holístico del aporte de las políticas de cada campo a la “gran política” que impulsa la acción de gobierno. Es esta una situación que se registra tanto entre políticas públicas y los organismos con incumbencia en ellas, como entre distintos niveles de gobierno. La coordinación no es por tanto un ejercicio de técnica administrativa o presupuestaria, sino una función política.

La gravitación creciente en las agendas gubernamentales y no gubernamentales, de los derechos humanos, la igualdad de género y la problemática ambiental contribuyó a instalar el concepto de *transversalidad* como una potenciación de la intersectorialidad. Como modo de implementación de políticas públicas, apareció en Suecia a principios de la década de 1990 en el marco de la política de promoción de la igualdad de género y se internacionalizó en la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995 (Serra 2005). Su objetivo es preservar la especialización técnica de la política y al mismo tiempo cooperar en el diseño y ejecución de acciones de otras políticas en las que la cuestión específica está presente aunque usualmente no de manera explícita. En Argentina un documento reciente de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional identificó una amplia variedad de estas políticas además de la igualdad de género (OPC 2020).¹⁰ Los casos mencionados no son los únicos aunque sí los más notorios por los virajes recientes de los enfoques metodológicos en el análisis de estas cuestiones; nadie pone en duda, por ejemplo, la transversalidad de la política fiscal o de educación, por definición dos de las políticas más tradicionalmente transversales. En realidad toda política pública es transectorial en alguna medida, como corolario de la complejidad de la realidad social y de los problemas que la política pública encara.

¹⁰El informe presta atención a las áreas siguientes: jubilaciones y pensiones; políticas de ingresos; niñez y adolescencia; infraestructura social y productiva; educación, formación y desarrollo del conocimiento; políticas de salud; políticas de discapacidad; políticas de defensa y seguridad; fomento de la producción, innovación y tecnología aplicada; políticas de inserción laboral y empleo; cooperativas y mutuales; políticas alimentarias; políticas de apoyo a las PyMEs; ambiente sostenible y justicia y derechos humanos. Por su parte la Jefatura de Gabinete de Ministros estableció lineamientos sobre transversalidad de género en las empresas y sociedades del estado (JGM 2020). Vid también la “Ley Micaela” (ley 27499, B.O. 10/1/19) y “Ley Yolanda” (ley 27.592, B.O. 15/12/2020) sobre capacitación de trabajadores y funcionarios de la Administración Pública Nacional en género y prevención de violencia de género y en el cuidado del ambiente y el desarrollo sustentable, respectivamente.

La intersectorialidad de las políticas públicas favorece la apreciación de conjunto de las políticas, su recíproca coherencia y su adecuación a la política general de la función de gobierno, pero también abre las puertas a controversias sobre la caracterización de las políticas individuales, ante todo respecto del objetivo u objetivos que pretende alcanzar tanto la política misma como el gobierno o coalición que la impulsa y que a menudo va más allá de lo específico o sectorial. Tras el estallido de la crisis de 2001 se suscitó un debate público en torno al programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados impulsado a principios de 2002 por la presidencia interina de Eduardo Duhalde. El programa –uno de los antecedentes del programa de AUH de 2009- contemplaba la transferencia de ingresos, la asignación de alimentos básicos y provisión gratuita de medicamentos, condicionadas a ciertas contraprestaciones. ¿Se trataba de un programa de combate a la pobreza extrema en un contexto en que ésta había crecido exponencialmente? ¿Una política asistencial de reinserción social a través de empleos de emergencia y estímulo a la escolaridad de los niños y niñas de hogares extremadamente vulnerables? ¿Una política para el apaciguamiento del humor social en medio de la turbulencia social de la época, o por lo menos para recuperar cierta normalidad en la vida política? En síntesis: ¿una política social de emergencia que remitía a la bandera peronista de la justicia social, o una política de control público que no excluía acciones de represión a la protesta masiva? Esas y otras lecturas alimentaron conflictos por el significado que diferentes actores asignaron a la política en cuestión.¹¹

La lucha por el significado es una lucha por el poder entre actores portadores de diferentes visiones, interpretaciones e intereses (Bourdieu 1991). No todo conflicto de poder es en sí mismo político, pero la interpretación triunfante es en definitiva la que postulan los actores con mayor eficacia en la construcción y ejercicio de poder. Una misma política pública varía de significado según sea la política estratégica a la que distintos actores, analistas u observadores la adscriben. A fines de 2005 el gobierno del presidente Néstor Kirchner decidió saldar el endeudamiento ante el FMI, incluyendo las cuotas aún no vencidas. Una fuerte crítica argumentó que con esa decisión se asignaban reservas monetarias a deudas aún no exigibles y se cortaba la relación con un organismo financiero que otorga créditos a tasas menores que las del mercado; desde este punto de vista financiero se trataba de una opción desacertada e irracional. Al contrario, el gobierno y quienes apoyaron la decisión señalaron que tal medida ponía fin a las presiones financieras y políticas del organismo, que en el pasado habían impuesto la adopción de políticas de efectos desastrosos (como la crisis de 2001 había puesto en evidencia); se agregaba que la reactivación económica en curso y la mayor eficacia de la recaudación tributaria permitirían recuperar reservas en el corto plazo. También se señaló que la cancelación permitiría definir acciones de política económica con mayor grado de libertad tanto en asuntos internos como en las relaciones internacionales: el FMI había actuado como persistente instrumento de presión y agencia de representación de los sectores de poder económico más concentrado y más articulado a

¹¹ Vid por ejemplo CELS (2004); Vilas (2005); del Tronco Paganelli (2005). Inicialmente financiado por el Banco Mundial, el programa involucró a varias agencias gubernamentales (ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Empleo, que era el órgano de aplicación- y creó varias instancias asesoras y de coordinación en los tres niveles de gobierno.

instancias extra nacionales de decisión. En consecuencia se habría tratado, desde la perspectiva gubernamental, de una opción política racional. De acuerdo a algunos observadores habría existido una tercera opción a medio camino entre pagar y no pagar: pagar estrictamente la deuda vencida, de modo de sacarse de encima las presiones de más corto plazo del FMI pero mantener una relación fluida con un organismo cuyo aval era exigido por el “Club de París” para regularizar su relación con Argentina.

Se advierte que diferentes “grandes” políticas (de desarrollo, bienestar general, ampliación de espacios de autonomía decisoria, preservación de relaciones con organismos financieros multilaterales, u otras) acuerdan diferentes alcances y significados a la política específica (desendeudarse del FMI). La *opción* depende de consideraciones políticas respecto de las cuales la cuestión específica resulta subordinada; en el ejemplo la valoración de qué se gana, se deja de ganar o se pierde con una u otra decisión surge de consideraciones estratégicas de las que la política de desendeudamiento es herramienta. Correlativamente, esa política estratégica existe en la medida en que las políticas particulares resulten eficaces en el logro de sus objetivos específicos y coherentes con el diseño y el objetivo general; en el caso de referencia, cancelar toda la deuda con el FMI pareció la opción más acertada y articulaba con la política de desendeudamiento que el mismo gobierno estaba ejecutando con otros acreedores externos (Val 2019). Como afirma el ya citado Gourevitch, “Para comprender las elecciones de política hemos de comprender la política que las produce”.

Problemas y agendas

Más arriba se expresó que las políticas públicas están dirigidas a la resolución de problemas. Sobre esto no hay controversia. Sí la hay respecto de qué es o qué se considera un problema de política pública. La respuesta fácil sería “Problema es lo que ingresa a la agenda de políticas de gobierno”, pero ella incurre en una petición de principio: la agenda se integra de problemas a encarar, y problemas a encarar son los que integran la agenda. Al mismo tiempo esa respuesta lleva implícita la suposición de una única agenda— la del gobierno—; deja de lado las de otros actores y la eventualidad de conflictos entre agendas, es decir entre actores.

Los problemas no tienen existencia por sí mismos, sino a partir de cierta mirada o valoración, como surge de los casos mencionados más arriba. Son construcciones colectivas de acuerdo a circunstancias, momentos y enunciaciones. No basta con que algo sea perjudicial o esté muy difundido para que se lo considere un problema: hasta muy recientemente la violencia contra las mujeres, las niñas y niños no era considerado un problema susceptible de intervención gubernamental; salvo situaciones extremas era un asunto *doméstico*. Algo similar puede decirse para la pobreza masiva, la emisión de gases invernadero, la explotación laboral, el monocultivo, etc. La valoración social negativa de algo permite denunciarlo y censurarlo ética o ideológicamente, pero es insuficiente para convertirlo en un problema que amerite tratamiento político. Para ello se requiere su incorporación a una agenda de acción política, sea del gobierno o de otro actor con aspiraciones a desempeñarse como tal o con capacidad para influir en él.

La pluralidad de actores se manifiesta en una pluralidad de construcciones posibles. En la vida real las personas y las organizaciones a las que adhieren no tienen igual capacidad o

poder para construir problemas de política. “Las ideas dominantes en una época son las ideas de la clase dominante” postularon Marx y Engels. Gramsci demostró que una de las manifestaciones de esa dominación consiste en la superior capacidad de entrenar a la gente en percibir e interpretar la realidad de manera que convaliden la dominación y la metamorfoseen en sentido común. Althusser denominó “aparatos ideológicos de estado” a las instituciones públicas y privadas encargadas de estimular esa metamorfosis: escuelas, medios de comunicación, iglesias, la familia. La sociología funcionalista presenta todo esto como mecanismos de control social. En lo que refiere a nuestro asunto, significa que el poder (político, económico, simbólico) condiciona quiénes y cómo construyen un problema y proponen acciones; está presente en la forma en que los problemas son definidos y emplazados en un determinado marco de significado, de manera que ciertos actores resulten excluidos de la participación en la construcción y el tratamiento del problema.

La porosidad de las relaciones estado/sociedad favorece que problematizaciones formalmente generadas en el primero sean resultado de la gravitación cultural, política o funcional de actores de la sociedad que configuran el arreglo de poder que orienta al estado; actores que se desempeñan en áreas consideradas indispensables por los gobiernos y que en diversas circunstancias ocupan a través de sus propios funcionarios posiciones institucionales de autoridad política -grandes empresas comerciales e industriales, bancos, corporaciones titulares de patentes científicas o técnicas, iglesias- que gravitan en las decisiones de política pública y en la orientación general del gobierno. El nombramiento de gerentes y CEOs de grandes corporaciones de negocios como ministros del gabinete del entonces presidente Macri, en áreas en las que se desempeñaban las empresas u organizaciones que hasta entonces dirigían, tuvo como efectos cambios drásticos de política en áreas estratégicas de gobierno (Canelo y Castellani 2016); un número importante de altos funcionarios de las áreas de política financiera y monetaria provino sin escala intermedia de grandes bancos y casas de bolsa estadounidenses.

Asumidos por el estado, los intereses y las preferencias particulares adquieren carácter público e imperatividad universal. Inciden en esto algunas características de las economías capitalistas. Aunque formalmente *privadas*, las actividades desarrolladas desde el mercado por estos actores tienen un incuestionable impacto público que otorga fluidez adicional a la convencional separación público/privado (Lindblom 1977; Gourevitch 2005) y refuerza la dependencia del poder político respecto del poder económico, particularmente en sociedades de la periferia global. Un estilo corporativo del desenvolvimiento de la política en tanto lucha de poder que no se circunscribe a los propietarios y funcionarios del capital. Dirigentes y representantes de organizaciones sociales y sindicales suelen incorporarse, aunque con menor frecuencia, a áreas de gobierno de formulación y gestión de políticas relacionadas con asuntos relevantes para las organizaciones que representan o de donde provienen (vid p.ej. Perelmiter 2016).

El lenguaje que construye el problema le brinda un origen o causa, define quiénes son las autoridades en el tema y prefigura la respuesta de política: “Describir es prescribir” explicó Bourdieu. Si la pobreza es simplemente un problema de falta de dinero, como sugirió (posiblemente con ironía) el economista John Kenneth Galbraith (1982), la forma más directa de hacerse cargo de la cuestión es transfiriendo ingresos a quienes carecen de ellos: desde subsidios al ingreso temporal “de ciudadanía”, sin necesidad de indagar mucho las

causas de la carencia. Los instrumentos para tal fin son básicamente monetarios, de involucramiento fiscal y saber de economistas y contadores. El asunto es mucho más complejo cuando la pobreza es considerada un fenómeno multicausal enraizado en el mercado de trabajo, la calidad ambiental, la vivienda. El reciente debate suscitado en torno a algunos instrumentos de la política social del gobierno del Frente de Todos durante la pandemia del COVID-19 ilustra hasta dónde diferentes construcciones de un problema conducen a diferentes recomendaciones de intervención gubernamental y al protagonismo político de distintos actores (Feierstein 2021; Vilas 2021).

La construcción de un problema se inicia con su enunciación, algo en lo que ha insistido la corriente constructivista de las políticas públicas.¹² El nombre instala el asunto en un universo de significado, establece quién debe hacerse cargo y convoca intervenciones públicas. Referir como guerra o combate a las drogas a una política dirigida a prevenir y disuadir el consumo de sustancias peligrosas coloca el tema en el ámbito del delito, del código penal, de la intervención de las fuerzas de seguridad, en lo que desde otra perspectiva es considerado ante todo un problema de política de salud, por lo tanto con intervención prioritaria de agentes de ese campo. Para evitar confusiones y ambigüedades terminológicas que tienen impacto en el acceso a derechos y a recursos, la ley 27.118 se refiere a la “agricultura familiar, campesina e indígena”; lo que en otros tiempos y contextos hubiera podido ser sospechado de alentar una reforma agraria, se convirtió en “construcción de una nueva ruralidad”. La denominación equivalencial engloba formaciones socioproductivas y sujetos con particularidades constitutivas y funcionales específicas a partir de la precariedad derivada de la insuficiente dotación de tierra y otros recursos y pone fin a discusiones sobre la caracterización de los *beneficiarios* de la política.

Las políticas públicas construyen a sus propios sujetos. Marcos (2019), Hang et al. (2015), Sislian (2013) lo ponen de relieve en el análisis de políticas de desarrollo rural precedentes a la que se acaba de mencionar; el desenvolvimiento de su ejecución y la intervención directa o indirecta de otros actores, la alteración del contexto por estos y otros factores, contribuyen a modificar el modo en que la política “ve” a sus sujetos. Nesprias (2021), Deux Marzi (2020), Hudson (2018) revelan efectos equivalentes en sus análisis de políticas referidas a organizaciones de trabajadores urbanos precarizados y a su relación con el mercado formal de trabajo, las políticas que se implementan a partir de él (seguridad social, protección laboral, etc.) y las agencias públicas respectivas. Schamber (2012) enfoca la experiencia de los trabajadores de la recolección de residuos urbanos en el recorrido de un proceso que fue desde la represión oficial a su reconocimiento institucional como trabajadores.

La vida en sociedad está cargada de cuestiones que la gente considera insatisfactorias y que deberían ser enmendadas o eliminadas. Ello es insuficiente para que lleguen a constituirse en problemas públicos que convoquen una intervención de la política. Para que tal cosa ocurra los agravios deben vincularse con valores sociales desatendidos y articularse a actores concretos con voluntad y capacidad para instalar el asunto en un debate que convoque a un público más amplio que quienes plantean inicialmente la demanda y que muestran capacidad para neutralizar posiciones adversas. A menudo la literatura académica

¹² Por ejemplo Edelman (1991), Roth (2008), Casar y Maldonado (2008), Cejudo (2008).

refiere preferencialmente a actores sociales; se asume una frontera estado/sociedad de una nitidez institucional que no se compadece con las realidades de muchas de las formaciones estatales del mundo real, en el que las cosas son mucho más complicadas que lo que a menudo se imagina.¹³ Se practica también un enfoque selectivo: llama la atención por ejemplo la excepcionalidad de los estudios referidos al involucramiento de actores del mundo empresarial en la promoción, diseño o veto de políticas públicas (una importante excepción es Schneider 2004) frente a la abundancia de estudios sobre la participación *social*.

El análisis de redes en la elaboración y ejecución de políticas muestra una dinámica imbricación público-privada (por ejemplo Zurbriggen 2011; Nogueira 2015). Actores del espacio estatal se involucran en la instalación “social” de problemas para potenciarla, aportando saberes, recursos y experiencia, y a menudo sus propias concepciones. Piénsese por ejemplo en el activo involucramiento estatal en el debate público sobre la concentración de la propiedad de las grandes cadenas de multimedios de comunicación, que abonó el terreno para el tratamiento legislativo de la cuestión; Pettinicchio (2012) lo denomina “activismo institucional”.¹⁴

La instalación de un tema como problema de política pública y eventualmente como parte de la agenda de gobierno es una cuestión de arreglos institucionales y del tipo de régimen político y no sólo de la dinámica “interna” del ámbito social. Los primeros habilitan o inhiben la participación de ciertos actores y establecen los tiempos y formas de participación; la articulación con el régimen político -con las élites políticas y burocráticas que se desempeñan en sus espacios institucionales- genera modalidades variadas de intercambio y tironeo respecto de qué hacer y cómo hacerlo. Las convergencias y conflictos introducen modificaciones en la formulación inicial del problema y en las acciones para encararlo, como parte del *quid pro quo* de la negociación política.

La creación del salario social complementario en 2016 muestra el desenvolvimiento de un proceso incremental de construcción política de las organizaciones de trabajadores de la economía popular que potenció lo que inicialmente era una demanda sectorial hasta incorporarla a la agenda del poder legislativo. Estableciendo o ampliando alianzas con las centrales sindicales y la Iglesia Católica, combinando acciones directas e institucionales, formulando demandas simultáneas al poder ejecutivo y al legislativo, identificando actores políticos estratégicos en ambas funciones, las organizaciones obtuvieron la aprobación de la ley 27.345 y de medidas complementarias, garantizando gobernabilidad a un régimen político amenazado por un creciente desprestigio social (Maneiro y Núñez 2021; Natalucci y Morris 2019).

¹³ Véase por ejemplo Medellín Torres (2004); Zarazaga y Ronconi (2017). O'Donnell (1993) graficó como “zonas marrones” estas y otras disonancias de varias democracias latinoamericanas con el modelo canónico del liberalismo.

¹⁴ Nogueira (2015) destaca el rol protagónico del estado en las redes que se desenvuelven en torno a la política de desarrollo rural; Nosetto (2014) y Salomone (2019) dirigen su mirada a la intervención de los tribunales como actores de veto o de habilitación de políticas públicas; Aenlle (2013) discute la gravitación de los prejuicios y otros factores subjetivos de elementos de las burocracias en la implementación de las políticas.

Políticas públicas y participación social

Se afirmó más arriba que la elaboración de las políticas públicas pone de manifiesto un proceso de interlocución entre el estado y la sociedad; como dice Souza (2006) son “el gobierno en acción”. Las modalidades y alcances de esa interlocución, los sujetos que toman parte en uno y otro ámbito, la mayor o menor eficacia de su participación en la formulación de las políticas, varían de acuerdo a la estructura de poder social institucionalizada como estado, a las características del régimen político, a los asuntos que son su objeto y a sus modalidades y estrategias de acción.

La renovación de la atención sobre el tema en las décadas finales del siglo pasado reorientó el significado y alcance conceptual de lo *público* de las políticas. De acuerdo al nuevo enfoque las políticas no son *públicas* porque de una u otra manera, directa o indirectamente inciden en el desenvolvimiento de la vida en sociedad, o son resultado de decisiones de gobierno y cuentan con la eventualidad del recurso a la coacción legítima, sino porque están abiertas al debate de actores de la sociedad no contemplados por los mecanismos institucionales de la democracia representativa, o por lo menos actúan como complemento o contratendencia a su efecto inherentemente centralizador.

La reconceptualización remite a las teorías de la deliberación pública (Barber 1984; Bohman 1996 y otros), y a las amplias movilizaciones sociales que se desarrollaron en respuesta a las crisis del estado de bienestar” y del socialismo de estado en Europa y Estados Unidos, y que enmarcaron a las transiciones posdictatoriales en América Latina. Con diferencias de alcance y de énfasis los “nuevos movimientos sociales” planteaban demandas sobre asuntos como medio ambiente, género, migraciones, ausentes de las agendas políticas, cuestionaban el verticalismo de las prácticas estatales e impulsaban la adopción de modalidades de democracia participativa. Coincidieron cronológicamente con la crisis del sistema de Bretton Woods y el embate neoliberal contra el estado desarrollista al que se consideraba responsable de los problemas contra los cuales reclamaban las sociedades movilizadas. Por razones diversas unas y otras críticas convergían en el enjuiciamiento al estado. Integradas a las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito sobre la necesidad de descentralizar las políticas públicas y desescalar las facultades decisorias públicas desde el nivel nacional a los niveles subnacionales (provincias, regiones delimitadas institucionalmente, municipios) como mecanismo para acotar las facultades decisorias del centro, la convergencia permitió redoblar los argumentos contra el desempeño estatal: además de ineficiente y distorsionador, ahora también resultaba antidemocrático.¹⁵

El éxito en la deslegitimación del estado disculpó desatender las consecuencias más evidentes de la reformulación conceptual. De acuerdo a ella existirían políticas estatales que son públicas por estar abiertas a la participación directa de los actores sociales y políticas estatales que no son públicas, porque por su propia naturaleza el conocimiento de

¹⁵ Vid. BID 1994; Willis et al. 1999; Vilas 2003.

su elaboración y la participación en ella están limitadas a ciertos actores taxativamente habilitados: por ejemplo la política de defensa o la política financiera, o de ciertos campos de la investigación científica. Áreas cuyos efectos involucran a todo el mundo pero su eficacia requiere el manejo de saberes complejos o el desempeño de ciertas funciones (ejecutivas, legislativas, militares); en todo caso que su elaboración se mantenga fuera de la opinión pública. Sobre todo áreas de intervención del gran capital local y extranjero: contratistas de equipamiento militar, laboratorios medicinales, bancos, compañías de seguros, corporaciones de medios de comunicación, operadores de comercio internacional, corporaciones tecnológicas y similares. Es decir, varios de los sujetos más relevantes en la configuración de las estructuras de poder, que contribuyen significativamente a determinar las reglas del juego, e incluso el juego mismo. Los *arcana imperii* en la era del capitalismo financiero global.

Una forma nueva o por lo menos específica de gobernar apareció con esta selectividad en la conceptualización de las políticas: la *gobernanza*. El entusiasmo por la innovación terminológica, que acopla con los cortes y rupturas de la instalación neoliberal y las nuevas agendas académicas, impide advertir que: a) se trata de un vocablo antiguo -se remonta por lo menos al siglo XVII y a los conflictos de poder que tenían lugar en Francia entre la monarquía y el parlamento (Graña 2005)-; b) tiene un significado genérico: gobernanza no es un (nuevo) modo de llevarse a cabo la función de gobierno,¹⁶ sino *el* modo. Todos los gobiernos, en ejercicio de las misiones y funciones que les son propias, entablan relaciones con actores de la sociedad. De acuerdo a la configuración política de las fuerzas que conducen el gobierno, de los objetivos que lo guían, de los contextos y los momentos en que se desenvuelven, la matriz de relaciones incorpora a algunos actores y margina a otros, en variadas modalidades de interlocución.

“Pensar la gobernanza –dicen Pierre y Peters en el inicio de su libro dedicado al tema- es pensar cómo dirigir la economía y la sociedad y cómo alcanzar fines colectivos. (...) La principal actividad de gobernanza es dar dirección a la sociedad, sea directa o indirectamente” (Pierre y Peters 2000:1, 2; en sentido coincidente Vargas Paredes 2011; Canto Sáenz 2012). De acuerdo al Banco Mundial, organismo que reintrodujo el vocablo en un informe de los años ochenta, gobernanza es “el proceso mediante el cual actores estatales y no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas dentro de un conjunto dado de reglas normales e informales que configuran el poder y son configuradas por él” (World Bank 2017:3; trad. propia; en el mismo sentido World Bank 1992).¹⁷ Así es como funcionan los gobiernos, incluso los de corte autoritario; la diferencia fundamental entre el poder político y el poder militar radica, precisamente, en la interlocución con actores de la sociedad.

Michael Mann distinguió dos formas de ejercicio del poder estatal: el *poder despótico* y el *poder infraestructural*. Ambos recurren como *ultima ratio* a la amenaza o ejercicio de la coacción legítima, pero de manera y con implicaciones diferentes. El primero se ejerce a

¹⁶ Como imprudentemente sostienen Natera Peral 2005; Bevir 2011; Martínez Nogueira 2012, entre otros..

¹⁷ “...the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power”.

través de acciones que se deciden y ejecutan sin diálogo o concertación previa con actores de la sociedad (algo así como poder *sobre* la sociedad). El poder infraestructural refiere a la eficacia del estado en penetrar la sociedad, incluyendo su materialidad (demarcación territorial, diseño de infraestructura de transporte y comunicaciones, y similares), y de interacciones con actores económicos y sociales, condicionando a través de una variedad de políticas un arco amplio de decisiones e iniciativas individuales o grupales al mismo tiempo que incorporándolas a sus propios diseños de política y alcanzar de esta manera mayor efectividad (Mann 1991).¹⁸

Todos los estados administran un cierto equilibrio entre ambas modalidades de ejercicio del poder; según Mann un indicador decisivo de la calidad del desempeño estatal es la gravitación creciente del poder infraestructural, es decir de las decisiones y acciones que se adoptan con el involucramiento de actores de la sociedad. Esas decisiones e intervenciones pueden ser activas o pasivas de acuerdo a la estrategia escogida: la política consiste en tomar decisiones pero también en no tomarlas, es decir el célebre *laissez faire, laissez passer* del canon liberal (Barach y Baratz 1963/2009). Recuperando la construcción gramsciana de la hegemonía y la tesis althusseriana de los aparatos de estado, Lukes destaca la existencia de una tercera modalidad de ejercicio de poder político infraestructural de Mann: la que apunta a generar efectos en la conciencia, o la mente, de la gente, delegando en actores de la sociedad la generación de los efectos conducentes a ese fin (Lukes 2007).

“Penetrar la sociedad” significa establecer vías de interacción con actores no gubernamentales con el fin de alcanzar directa o indirectamente los objetivos establecidos desde el estado. Es evidente, sin embargo, que “organizaciones no gubernamentales” no son solamente las muchas experiencias de organización social que suscitaban el interés de los observadores, intelectuales y organismos financieros a partir de la década de 1980, genéricamente incluidas en la denominación “sociedad civil”. También lo son las empresas de negocios y sus asociaciones corporativas. El corolario práctico de la reaparición de la gobernanza es que el poder económico queda afuera de la agenda del estudio y evaluación de las políticas públicas.

En toda sociedad existe una asimetría de poder entre actores; el estado es expresión de esa asimetría y ya se dijo que ella puede significar que las normas emanadas desde el estado simplemente institucionalicen intereses de actores particulares, o que opere acotando la eficacia de la participación social. Las asambleas de usuarios y consumidores de servicios públicos son ilustrativas de la distancia que suele existir entre la teoría de la participación social y la realidad efectiva. Producto de movilizaciones de organizaciones sociales y actores del sistema político en reacción a la privatización de las empresas prestadoras, las

¹⁸ El concepto de “poder infraestructural” de Mann influyó en el de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*) de Peter Evans en sus estudios del papel desempeñado por el Estado en el desarrollo industrial acelerado de varios países del sudeste de Asia en las décadas de 1950 y 1960 y de las articulaciones de agencias estatales de planificación con determinados actores económicos y sociales (Evans 1995); otros autores han estudiado con enfoques parecidos las transformaciones experimentadas en la República Popular China a lo largo del último medio siglo (por ejemplo Arrighi 2007; Ang 2016, 2020). Más en general este parece haber sido el estilo predominante del desarrollo capitalista “tardío”, incluyendo los casos latinoamericanos exitosos (Pipitone 1994).

asambleas públicas de usuarios y consumidores dan cauce a los reclamos e iniciativas que se escenifican en escenarios de conflicto en los que el estado actúa como árbitro. Es sin embargo un árbitro especial: es el estado que impulsó y con pocas excepciones mantiene las privatizaciones y a través de reglamentaciones preserva la asimetría de poder de las empresas; éstas deciden qué información ponen a disposición de los usuarios –por ejemplo estructura de costos, formación de precios- y no reconoce carácter vinculante a lo decidido en las asambleas. Es decir: la participación de las asociaciones resultó exitosa en obtener la habilitación institucional de una esfera de incumbencia en la prestación de los servicios y un ámbito donde ejercer *voz* (en el sentido de Hirschman), pero de eficacia menor en la solución de los problemas de los que se agravan: tarifas excesivas respecto de la capacidad de pago de los usuarios, deficiente calidad del servicios, etc. Una típica ambigüedad de algunas políticas de reforma: amplían la participación social y de esa manera preservan las asimetrías básicas de poder.

Siempre es conveniente tener en cuenta la distancia que existe, en la configuración de los sistemas normativos, entre afirmación de un derecho y la reglamentación de su ejercicio. En el campo de las políticas públicas esa distancia se advierte entre el diseño de la política en su dimensión sustantiva (en el ejemplo anterior, la participación de los usuarios de servicios públicos en asuntos que les afectan directa y cotidianamente) y su efectiva implementación. Una y otra implican distintas formas de participación y la convergencia u oposición de actores que no son necesariamente los mismos, ni son los mismos los argumentos que despliegan para el logro de sus objetivos.¹⁹

Resumen final

La exposición precedente tuvo como finalidad principal poner de relieve la pluralidad de factores que es recomendable tomar en cuenta en el estudio de las políticas públicas. El enfoque general es el de la Ciencia Política, precisamente porque estamos tratando *políticas* públicas, ejercicio de poder en ámbitos determinados de la acción de gobierno, y del involucramiento de los actores que operan desde y en el estado, y los que actúan desde y en la sociedad (nacional, regional, global).

Referencias

- Aenlle, María Belén** (2013) “Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 4:135-163.
- Almond, Gabriel & James Coleman** (1960) *The Politics of Developing Areas*. Princeton N.J.: Princeton University Press.

¹⁹ El estudio de Lucila Nejamkis permite apreciar los realineamientos y diferencias que se suscitaron durante el proceso de reglamentación legal de una política migratoria en cuyos objetivos sustantivos todos los involucrados estaban de acuerdo (Nejamkis 2013).

- Almond, Gabriel & Sidney Verba** (1965) *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Ang, Yuen Yuen** (2020) *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*. New York: Cambridge University Press.
- Ang, Yuen Yuen** (2016) *How China Escaped the Poverty Trap*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Apter, David** (1965) *The Politics of Modernization*. Chicago: Chicago University Press.
- Arrighi, Giovanni** (2007) *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-first Century*. Londres: Verso.
- Babb, Sarah** (2003) *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz** (1963/2009) “Decisiones y no decisiones: un marco analítico”. *Gestión y Estrategia* 35:81-95, trad. del original en APSR 57 (3) 632-642.
- Ballerini, Alejandra, A. Figueras y C. del Carlo** (2020) “¿Es la salud un derecho? Políticas públicas en tiempos de neoliberalismo”. *Revista de Psicología* 19 (1) 32:47.
- Banco Mundial** (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en cambio*. Washington DC: Banco Mundial.
- Barber, Benjamin** (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California Press.
- Bevir, Mark** (2011) “Governança democrática: uma genealogia”. *Revista de Sociología Política* 19 (39) 103-114.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo** (1994) *Descentralización fiscal. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1994*. Washington DC: BID.
- Bohman, James** (1996) *Public Deliberation. Pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge Mass.: The MIT Press.
- Bourdieu, Pierre** (1991) *Language and Symbolic Power*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Canelo, Paula y Ana Castellani** (2016) “La ‘puerta giratoria en el gabinete’. Conflictos de intereses y riesgos de captura de decisión estatal”. *FIDE Coyuntura y Desarrollo* 372.
- Canto Sáenz, Rodolfo** (2012) “Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política”. *Gestión y Política Pública XXI* (2) 333-374.
- Casar, Ma. Amparo y Claudia Maldonado** (2008) “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”. *Cuadernos de Trabajo*. México DF: CIDE.
- CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales** (2004) *El Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho Social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires, CELS.
- Cejudo, Guillermo** (2008) “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista”. *Cuadernos de Trabajo*. México DF: CIDE.
- del Tronco Paganelli, José** (2005) “Entre la equidad distributiva y la legitimación política: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina”. *Perfiles Latinoamericanos* 12 (26) 165-197.
- Deux Marzi, María Victoria** (2020) “Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 18:401-427.
- Easton, David** (1953) *The Political System*. New York: Alfred Knopf.
- Easton, David** (1965) *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons.
- Edelman, Murray** (1991) *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
- Evans, Peter** (1995) *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Feierstein, Daniel** (2021) *Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID-19*. Buenos Aires: FCE.
- Galbraith, John Kenneth** (1982) *Anales de un liberal impenitente*. Barcelona: Gedisa, t. I.
- Gourevitch, Peter** (1993) *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*. México DF: FCE.

- Gourevitch, Peter y Shinn, James** (2005) *Political Power and Corporate Control. The New Global Politics of Corporate Governance*. Princeton N.J., Princeton University Press.
- Graña, François** (2005) “Todos contra el Estado: usos y abusos de la «gobernanza»”. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*. 14 (4) 501-529.
- Guillén Romo, Héctor** (1997) *La contrarrevolución neoliberal en México*. México DF: Ediciones ERA.
- Hang, Guillermo Miguel et al.** (2015) “El contexto, las políticas públicas y su relación con la horticultura en La Plata, Argentina”. *Revista de la Facultad de Agronomía* Vol. 114 (Número especial 1): 222-231
- Holden, Robert H. & Eric Zolov** (2000) *Latin America and the United States. A Documentary History*. New York: Oxford University Press.
- Hudson, Juan Pablo** (2018) “Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 15:173-205.
- Ibarra, David** (2004) “Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas”. *Revista de la CEPAL* 82:7-17.
- Inkeles, Alex & David H. Smith** (1974) *Becoming Modern. Individual Change in Six Developing Countries*. Cambridge Mass., Harvard University Press.
- JGM, Jefatura de Gabinete de Ministros** (2020) “Lineamientos para la igualdad de género en las empresas y sociedades del Estado”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 19:187-199.
- Lerner, Daniel** (1958) *The Passing of Traditional Society*. Glencoe Ill., The Free Press.
- Lindblom, Charles E.** (1980) *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, trad. 1991.
- Lindblom, Charles E.** (1977) *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books, Inc.
- Lukes, Steven** (2007) *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI, 2ª ed.
- Maneiro, María y Javier Núñez** (2021) “Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 20:429-457.
- Mann, Michael** (1991) “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Zona Abierta* 57/58:15-50.
- Marcos, María Florencia** (2019) “Desarrollo rural y constitución de nuevas categorías de sujetos de gobierno: el caso del Programa Social Agropecuario (1993-2013)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 17:119-140.
- Martínez Nogueira, Roberto** (2012) “Institucionalidad y gobernanza: ¿Nuevas perspectivas para la gestión pública? *APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental* 18 (30) 53-68.
- Matus, Carlos** (2007) *Teoría del Juego Social*. Remedios de Escalada, Bs. As. Ediciones de la UNLa.
- Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig** (1989) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- Medellín Torres, Pedro** (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Social.
- Migliavaca, Adriana, Gabriela Vilarino y Matías Remolgado** (2019) “Precarización de la educación pública y resistencia colectiva en la Argentina gobernada por Cambiemos”. *Revista Educação e Emancipação* 12 (3) 61-92.
- Natalucci, Ana y Belén Morris** (2019) “¿Superando la fragmentación? Un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017). *Astrolabio, Revista Digital CIECS-CONICET*, Nueva época 23 <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/>
- Natera Peral, Antonio** (2004) “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”. *GAPP* 33-34:53-65.

- Nejamkis, Lucila** (2013) “La perspectiva de policy networks: apuntes teórico-metodológicos para el análisis del proceso de reglamentación de la ley de Migraciones N° 25.871”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 4:41-65.
- Nesprias, Julia** (2021) “Transformaciones del movimiento villero y las disputas por el bienestar en las políticas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 20:397-427.
- Nogueira, María Elena** (2015) “Las redes de políticas como herramientas de análisis. Notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina (2008-2014)”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* V (1) 51.75.
- Nosetto, Luciano** (2014) “Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina”. *DAAPGE* 223:93-123.
- O'Donnell, Guillermo** (1993) “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”. *Desarrollo Económico* 130:163-184.
- OPC, Oficina de Presupuesto del Congreso** (2020) *Políticas transversales en el presupuesto 2021*. Buenos Aires: Congreso de la Nación, Publicaciones de la OPC.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell** (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Buenos Aires: CEDES.
- Padioleau, Jean G.** (1989) *El Estado en concreto*. México DF: FCE.
- Pettinicchio, David** (2012) “Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy”. *Sociology Compass* 6/6:499-510.
- Perelmiter, Luisina** (2016) *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín, Pcia. Buenos Aires: UNSAM EDITA.
- Pipitone, Ugo** (1994) *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*. México DF: CIDE/FCE.
- Pye, Lucien W. y Sidney Verba** (1965) *Political Culture and Political Development*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Roos, Jerome** (2019) *Why not Default? The Political Economy of Sovereign Debt*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Roth, André Noël**, (2008) “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33:67-91.
- Salomone, Mariano Javier** (2019) “Todo fallo es político. Fragmentos de ecología política en la Suprema Corte de Justicia de Mendoza”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 16:365-393.
- Schamber, Pablo J.** (2012) “De la represión al reconocimiento. Derrotero de la política pública hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 3:148-176.
- Schneider, Ben Ross** (2004) *Business Politics and the State in Twentieth Century Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Serra, Albert** (2005) “La gestión transversal: expectativas y resultados”. *Revista del CLAD Reforma y democracia* 32:19-50.
- Sislian, Fabián Eduardo** (2013) “Políticas públicas y agricultura familiar. Los Acuerdos Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión como herramienta para una nueva política de desarrollo rural”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 4:67-98.
- Sklair, Leslie** (1991) *Sociology of the Global System*. Baltimore, Md: The Johns Hopkins University Press.
- Souza, Celina** (2006) “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias* 16:2045.
- Streeck, Wolfgang** (2013) *The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development, and the Restructuring of the State*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 13/7.

- Val, María Emilia** (2019) “La política de manejo de la deuda durante el canje de 2005: una estrategia novedosa para la reestructuración de pasivos soberanos”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 17:13-39.
- Vargas Paredes, Saúl** (2011) “Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas”. *Revista Mexicana de Sociología* 73 (1) 105-137.
- Vilas, Carlos M.** (2021) “¿Asistencialismo, aguante o promoción? La política social en la pandemia”. *Revista Movimiento* N° 33:32-37.
- Vilas, Carlos M.** (2013) *El poder y la política. El contrapunto entre razones y pasiones*. Buenos Aires: Biblos.
- Vilas, Carlos M.** (2011) *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Vilas, Carlos M.** (2005) “Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina”. *Revista Mexicana de Sociología* 67/2:229-269.
- Vilas, Carlos M.** (2003) *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*. Buenos Aires: INAP, Dirección de Estudios e Investigaciones.
- Vilas, Carlos M.** (2000) “¿Más allá del «Consenso de Washington»? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial”. *Revista del CLAD Reforma y democracia* 18: 25-76.
- Wade, Robert & Frank Veneroso** (1998) “The Asian Crisis: The High Debt Model versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex”. *New Left Review*, 228:3-23.
- Williamson, John** (1990) “What the Washington Consensus Means by Policy Reform”. En *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Williamson, John** (1993) “Democracy and the «Washington Consensus». *World Development* 21 (8) 1329-1336.
- Willis, Eliza et al.** (1999) “The politics of decentralization in Latin America”. *Latin American Research Review* 34 (1) 7-56.
- World Bank** (1992) *Governance and Development*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank** (2017) *Governance and the Law. World Development Report*. Washington DC: The World Bank.
- Zarazaga S.J., Rodrigo y Lucas Ronconi**, comps. (2017) *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*. Buenos Aires: Siglo XXI/Fundación OSDE.
- Zurbriggen, Cristina** (2011) “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. *Argumentos* 24 (66) 181-208.