

NÚMERO 205

GUILLERMO M. CEJUDO

Discurso y políticas públicas:
enfoque constructivista

OCTUBRE 2008



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2008. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

Este documento presenta una visión general del enfoque constructivista para el análisis de políticas públicas. En una primera parte, se discuten los fundamentos teóricos y filosóficos de este enfoque, se especifican los componentes que, desde el punto de vista del autor, son más relevantes para el análisis de políticas públicas, y se revisan los principales supuestos conceptuales detrás de la visión constructivista de la política pública. El objetivo es entender cómo el discurso asociado a políticas públicas incide en las diversas etapas del proceso de políticas no sólo como una herramienta de comunicación sino como un factor que contribuye a explicar a) por qué ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental, b) cómo el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas, c) cómo se construyen discursos para convencer y para legitimar las decisiones y d) cómo el discurso afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas. Se revisan, además, ejemplos de estudios de política pública que utilizan este enfoque en cada una de las etapas del proceso de las políticas. Finalmente, se discuten los límites del constructivismo como perspectiva para el análisis de políticas y se concluye con una propuesta de agenda de investigación para las políticas públicas en México.

Abstract

This paper presents an overview of the constructivist approach for public policy analysis. In the first section, I discuss the theoretical and philosophical underpinnings of this approach, I specify the components that are more relevant for the study of public policies and I review the main conceptual assumptions behind the constructivist view of public policy. The purpose of this paper is to understand how public policy discourse has an effect on the stages of the policy process, not only as a communicative tool, but as a factor that helps us in explaining a) why certain issues are adopted as public problems and are incorporated into the governmental agenda, b) how public policy discourse defines the chosen solutions, c) how discourses are constructed to convince and to legitimate decisions and d) how discourse also affect the processes of implementation and evaluation. I also review examples of public policy analysis that use this approach in each stage of the policy process. Finally, I discuss the limits of constructivism as an approach for the study of public policy and I conclude with a research agenda for public policy in Mexico.

Introducción

Sabemos ya que las políticas públicas no ocurren en el vacío. Distintos enfoques de análisis explican cómo el proceso de las políticas públicas está influido por numerosos factores que le dan forma y contenido. Entendemos que, lejos de ser una simple decisión racional basada en la identificación de problemas, la revisión exhaustiva de alternativas y la decisión informada y la implementación sin restricciones, cada política pública está moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas y los valores sociales en juego. A esta lista, de por sí larga, de elementos que definen las políticas públicas, este texto agrega uno más: el discurso.

Este documento presenta una visión general del enfoque constructivista para el análisis de políticas, que propone que el discurso en torno a las políticas públicas tiene efectos no únicamente retóricos (es decir, no sólo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de las políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación. En otras palabras, las políticas públicas no sólo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos. Este enfoque, en síntesis, propone ir más allá del estudio de hechos y datos duros para incluir también la forma en la que se construyen discursos alrededor de las políticas públicas y los efectos que tienen en ellas.

A diferencia de otros enfoques, que tienen una trayectoria teórica más o menos evidente, el enfoque constructivista se alimenta de varias tradiciones —no todas congruentes— y se compone de múltiples perspectivas que, aunque puedan cobijarse todas bajo la idea de constructivismo, en realidad tienen epistemologías y métodos claramente distintos. Por ello, las ideas presentadas en este texto se basan en una selección arbitraria, pues deliberadamente he excluido ciertas escuelas de pensamiento que pertenecen a este enfoque para concentrarme en algunos componentes que, considero, son más útiles para el ejercicio de análisis de políticas públicas. Esto supone, por ejemplo, dejar fuera de este documento aquellas perspectivas que rechazan tajantemente el positivismo para instalarse en una visión posmoderna en la que el discurso es la única variable explicativa y digna de análisis, así como aquellas que niegan la posibilidad de *explicación*, y prefieren concentrarse en interpretar narrativas y deconstruir la “realidad”. Se hace a un lado también la posición según la cual el discurso tiene primacía sobre los contenidos y efectos de la

acción gubernamental [esta posición está representada por Rein y Schön (1993); DeHaven-Smith (1988); Fox y Miller (1995); y White (1999)].

En lugar de ello, este documento presenta aquellas aproximaciones que contribuyen a *entender* las políticas públicas, es decir que generan hipótesis y marcos de referencias en torno al proceso y al contenido de las políticas. El objetivo es estudiar cómo la construcción de discursos asociados a políticas públicas incide en las diversas etapas del proceso de políticas no sólo como una herramienta de comunicación sino como un factor que contribuye a explicar *a)* por qué ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental, *b)* cómo el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas, *c)* cómo se construyen discursos para convencer y para legitimar las decisiones, y *d)* cómo el discurso afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas. En una primera parte, se discuten los fundamentos teóricos y filosóficos de este enfoque y se especifican los componentes que, desde el punto de vista del autor, son más relevantes para el análisis de políticas públicas. Enseguida, se analizan los principales supuestos conceptuales detrás de la visión constructivista de la política pública. Se revisan, además, ejemplos de estudios de política pública que utilizan este enfoque en cada una de las etapas del proceso de las políticas. Finalmente, se discuten los límites de este enfoque y se propone una agenda de investigación aplicada para las políticas públicas en México.

Antes de entrar en materia, conviene también aclarar que, si bien el constructivismo en otras disciplinas (notablemente relaciones internacionales y sociología) es un enfoque relativamente consolidado y con un nicho de deliberación académica ya definido, su aplicación en políticas públicas es aún limitada. Esto, desde luego, tiene consecuencias. Significa, por una parte, que no hay criterios claros de demarcación sobre las estrategias de análisis, los métodos y los principales fundamentos teóricos. Además, no se ha generado aún un canon de textos fundamentales ni, como se explicará más adelante, se ha afianzado lo que podríamos llamar un “núcleo duro” de conocimientos, pues la aplicación de este enfoque sigue siendo esporádica y sin mucha comunicación entre sus distintas vertientes. Por otra parte, sin embargo, el que el constructivismo en políticas públicas sea un programa de investigación en formación es un buen pretexto no sólo para introducirlo en el debate con otros enfoques, sino también para aportar nuevas perspectivas sobre el análisis de políticas públicas.

La construcción del discurso

En su revisión de la literatura sobre el enfoque constructivista, Finnemore y Sikkink (2001: 391) lo definen de la siguiente forma: “El constructivismo es un enfoque de análisis social que trata sobre el papel de la conciencia humana en la vida social. Afirma que la interacción humana está moldeada principalmente por factores ideacionales, no materiales; que los factores ideacionales más importantes son las creencias compartidas o ‘intersubjetivas’ que no son reducibles a lo individual; y que son éstas creencias compartidas las que construyen los intereses de los actores”. Así, las unidades de análisis típicas de este enfoque son las ideas, las normas y los argumentos compartidos que dan origen y explican la acción social.

Como se ha dicho ya, los fundamentos teóricos de este enfoque son dispersos: el análisis del discurso tiene entre sus exponentes clásicos a autores como Gramsci y la hegemonía, Foucault y la genealogía, Habermas y la acción comunicativa, Bourdieu y el capital cultural, y Derridá y la deconstrucción, por mencionar unos cuantos. No obstante, para propósitos de investigación empírica en ciencias sociales, destacan esencialmente las aportaciones desde la sociología. En concreto, destaca el texto sobre la construcción social de la realidad de Berger y Luckmann (1966) en el que sostienen que la interacción humana, al mantener en el tiempo representaciones mentales sobre las acciones de los demás, crea hábitos y roles recíprocos que, al volverse rutinas, se institucionalizan. En todo este proceso hay una creación colectiva de significados, que determinan nuestras percepciones sobre nosotros mismos, los otros y sobre la sociedad. El origen de estos discursos colectivos no se encuentra en los individuos ni en las estructuras, sino en la interacción entre ambos [una noción derivada de la teoría de la estructuración de Giddens (1984), un autor citado repetidamente por autores constructivistas].

En efecto, para el enfoque constructivista, el vínculo entre las acciones de los individuos y la forma en que la sociedad moldea dichas acciones es una relación de “constitución mutua” entre estructuras y agentes. La interacción entre individuos genera significados compartidos que, al mantenerse en el tiempo, se vuelven estructuras estables (que pueden tomar la forma de instituciones u organizaciones). A su vez, estas estructuras generan normas y expectativas respecto a cómo entender el mundo, qué tipos de comportamientos son legítimos y qué intereses e identidades son posibles (Klotz y Lynch, 2007: 8). Dichas construcciones sociales no se crean y se mantienen por sí mismas; para ello es necesario que haya discursos que les den sentido y legitimidad en un momento dado. Estos discursos responden también a un entorno y a las estrategias y recursos de los individuos que promueven y defienden determinados valores y visiones del mundo por medio de argumentos, categorías y conceptos que buscan persuadir; en otras palabras, cada discurso es reflejo también de la suma de decisiones

individuales y de las relaciones de poder en cada sociedad. En efecto, para que un discurso tenga efectos en la realidad no basta la solidez lógica y la claridad argumentativa; el discurso ha de estar acompañado también de elementos persuasivos (que lo conecten con la realidad y con las percepciones de otros actores) y de poder (que lo sostengan frente a discursos alternativos).¹

Desde esta perspectiva, las disputas políticas son, a final de cuentas, disputas por significados sociales: “Se trata de políticos, grupos de interés y ciudadanos que sostienen significados sociales múltiples y cambiantes [...]. La creación de significado es una dimensión crucial en las maniobras políticas por obtener ventajas: la construcción de creencias sobre eventos, políticas, líderes, problemas y crisis que racionalizan o desafían las desigualdades existentes” (Fischer, 2003: 55).

Este enfoque ha generado líneas de investigación en áreas muy diversas, desde el estudio antropológico de prácticas sociales, hasta la construcción de instituciones supranacionales, pasando por el análisis de movimientos sociales, la integración europea, los mitos organizacionales, la cultura política, el nacionalismo y la identidad, y un largo etcétera. En materia de políticas públicas es una perspectiva todavía poco utilizada: el dominio de enfoques más consolidados y la renuencia a dudar de la objetividad de problemas y soluciones hace que la visión constructivista no se haya incorporado del todo al grupo de enfoques regularmente usados para analizar políticas públicas. Con todo, se trata de un enfoque en proceso de consolidación que ha generado análisis relevantes para comprender el proceso y el contenido de las políticas.

Para quienes utilizan este enfoque en el análisis de políticas públicas, el concepto central para estudiarlas es el de *discurso de políticas*. En este sentido, Hajer (1995; citado por Arts y Tatenhove, 2004) propone una definición simple de discurso de políticas en los siguientes términos: el discurso de políticas es “un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidas, reproducidas y transformadas en un conjunto de prácticas y por medio de las cuales se da significado a la realidad física y social”. Debe señalarse, sin embargo, que por “discurso” no se entiende exclusivamente la estrategia de comunicación, o la forma en que la política es presentada en memoranda o documentos oficiales. Se trata, por el contrario, de una visión amplia: el discurso como los significados comunes construidos socialmente que dan sentido a las políticas públicas.

Dar sentido a las políticas públicas significa dos cosas: vincularlas con un entorno social —también construido socialmente— y dotarlas de significado —explicarlas y justificarlas en función de los propósitos, las necesidades y las

¹ Esto, desde luego, se separa de la visión habermasiana de “situación comunicativa ideal”, en la que actores en condiciones de igualdad (reconocida por todos) establecen un diálogo basado exclusivamente en argumentos racionales (Habermas, 1981).

prioridades colectivas—. Este discurso se presenta en forma de narrativas que ordenan y construyen significados comunes y realidades colectivas. Estas narrativas (o tramas argumentales) generan un espacio de entendimiento común que informa las elecciones que hacen los actores de las políticas sobre las soluciones operativas a problemas concretos (Hajer y Laws, 2006: 260). A esto se refiere precisamente Deborah Stone cuando explica que, en lugar de hacer análisis racionales basados en información exhaustiva (e incluso análisis, como los que sugirió Herbert Simon, enmarcados en la racionalidad limitada), quienes hacen políticas públicas se basan en historias causales (es decir narrativas sobre la realidad) —no necesariamente basadas en evidencia—para ordenar y dar sentido a realidades complejas.

En políticas públicas, por tanto, el discurso incluye tanto las ideas que buscan transmitir que las políticas propuestas son sensatas y apropiadas, como el proceso interactivo de formulación y comunicación que sirve para generar y comunicar dichas ideas. Desde esta perspectiva, el discurso debe verse como parte del entorno institucional, es decir, dentro del vasto conjunto de reglas —culturales, organizacionales y legales— que afectan la hechura de políticas (Schmidt, 2002; Schmidt y Radaelli, 2004).

Esta combinación de elementos es lo que explica algunas de las preguntas centrales del análisis de políticas públicas: ¿por qué algunos problemas captan más atención que otros? ¿por qué, más allá de sus méritos técnicos, ciertas políticas son más aceptables que otras? ¿por qué distintos actores interpretan las mismas decisiones de manera distinta? ¿por qué, frente a un mismo resultado de política, las evaluaciones que se hacen de ellos son generalmente diversas?

Así, desde esta perspectiva analítica, se entiende que el proceso de políticas es, a final de cuentas, un juego para ganar y ejercer poder; este proceso ocurre mediante discursos en competencia (promovidos y contruidos por actores con intereses y preferencias y en respuesta a estructuras específicas), que, además, reflejan la distribución del poder en una sociedad y la capacidad de los actores de imponer significados, ideas, creencias y valores (Fischer, 2003). Pero el enfoque constructivista no sólo explica esta concepción general del proceso de políticas, sino que también contribuye a comprender los procesos específicos que lo componen: la definición de problemas y la formación de agenda pública, la toma de decisiones y su justificación, la implementación de dichas decisiones y, al final del ciclo, su evaluación. El análisis del discurso arroja luz sobre cada una de estas etapas de las políticas, como se muestra en las siguientes secciones.

El discurso, la definición de problemas y la selección de alternativas

Como explica Schneider (1985), “los problemas sociales son construidos socialmente”, es decir, los problemas no existen en la realidad sino que son caracterizados como tales por los actos e interacciones de los actores sociales que, colectivamente, definen una situación como un problema. Esta definición de problemas ocurre por medio de la argumentación y deliberación social, que logra atribuir a una condición el carácter de problema (para lo cual lo vincula con los valores sociales compartidos). En otras palabras, una situación no adquiere el rango de “problema público” a menos que actores sociales concretos atribuyan características negativas a dicha situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales no atendidos: por ejemplo, el maltrato doméstico a los niños es un problema susceptible de ser atendido por una política pública sí y sólo sí se acepta que es una desviación de un objetivo social compartido. De lo contrario, puede ser reconocido simplemente como una condición aceptable (si el discurso dominante reconoce a los padres como las personas que mejor distinguen lo que es bueno o no para su hijo), o un problema privado (que debe atenderse en ese ámbito). Como ha demostrado Barbara Nelson (1996) en su análisis del tema en Estados Unidos, sólo cuando actores sociales convencieron a la comunidad y a las instituciones públicas de que éste era un problema (es decir, que no era algo sin consecuencias negativas para los niños y sus familias) y que era necesaria la intervención gubernamental (esto es, que no podía ser resuelto desde lo privado), es que el problema fue reconocido como un problema público.

Ésta no es una cuestión menor. Entender que los problemas son construidos socialmente significa que tanto los analistas de políticas públicas (*policy analysts*) como los encargados de promoverlas (*policy entrepreneurs*) o diseñarlas (*policy makers*) deben tomar en cuenta que, por medio del discurso, ciertas situaciones se convierten en problemas o dejan de serlo. Suponer que existe un listado formado *a priori* de problemas públicos que son tales por *definición* simplificaría el trabajo de los analistas, pero sería un error. Definir un problema público significa reconocer una situación, y asignarle categorías que le den sentido; es decir, que permitan insertarlo en la deliberación social en torno a lo deseable y posible en términos de la intervención gubernamental. Esto requiere, además, “traducir” los datos duros al lenguaje de políticas, mediante la asignación de conceptos y nociones burocráticas y profesionales. Como explica Scheider (1985: 216-217): “cuando las burocracias reciben las demandas de los ciudadanos, estas demandas son transformadas por un lenguaje que es creado y controlado por expertos o burócratas”.

Más aún, las características concretas del discurso (y los actores detrás de él) definirán la forma en que el problema es concebido y, como nos enseña la literatura sobre estos temas (Moore, 1996; Bardach, 2003), la definición del problema determinará en buena medida las soluciones escogidas. Por ello, para entender una política pública deberá comprenderse cómo es que el problema fue construido desde un principio, por actores con agendas y valores propios.

El caso de los llamados “niños de la calle” es un buen ejemplo. Para empezar, durante siglos esto fue un no-problema (o, al menos, un problema no público): los léperos, como se les llamaba en la colonia, constituían, quizá, una molestia, pero eran vistos como parte integral de la sociedad; a menos que cometieran crímenes no era necesaria la intervención gubernamental para lidiar con ellos. Se “vuelven” un problema cuando se les vincula con un objetivo social no cubierto. Pero tampoco se puede, en automático, definir con qué valor social se les va a vincular y cuáles serán, por tanto, los atributos del problema y las soluciones correspondientes. Los niños de la calle pueden ser vistos como un problema de seguridad pública y entonces las soluciones utilizadas serían aquellas correspondientes a la prevención del crimen. Pueden ser, en cambio, identificados como un problema de pobreza y explotación, y entonces las soluciones escogidas serían distintas: se crearían mecanismos para liberarlos de dicha situación. Y también pueden ser vistos como un problema de imagen urbana y entonces, como ha ocurrido, las políticas públicas implementadas tendrán que ver con evitar que estén en lugar visibles o turísticos, pero no serán atendidas las causas de su presencia en las calles. ¿Qué determina cómo se entiende este problema? El enfoque constructivista propone que, más allá de los hechos y los datos duros alrededor de esta situación, lo que la convertiría en un problema público serían las estrategias de actores sociales concretos por promover un discurso que, vinculado a determinados valores, le atribuye una connotación específica y, en consecuencia, induce ciertas soluciones.

Finalmente, la construcción del discurso de política también incide en quién es susceptible o no de ser beneficiario de las políticas. En un texto ya clásico dentro de este enfoque, Schneider e Ingram (1993), explican cómo en Estados Unidos hay un discurso compartido en torno a determinados actores que son percibidos como dignos de recibir beneficios por medio de políticas públicas (en tanto que el mismo discurso excluye a otros potenciales beneficiarios). Este discurso es generado también por las propias políticas públicas: “las políticas envían mensajes sobre lo que se supone que hace el gobierno, sobre qué ciudadanos merecen ayuda (y cuáles no), y sobre qué tipos de actitudes y patrones de participación son aceptables en una democracia” (Schneider e Ingram, 1993: 334). Hay, por tanto, grupos sociales que, por virtud de este discurso socialmente construido, son considerados dignos de recibir ayuda gubernamental: en Estados Unidos suelen ser los

veteranos de guerra o los ancianos, mientras que otros están asociados a discursos negativos, y por tanto tienen menos oportunidades de recibir beneficios: los drogadictos, las pandillas de inmigrantes, los exconvictos, etc.² La construcción de discursos en torno a estos grupos de beneficiarios ocurre mediante la asignación de símbolos e imágenes cargados valorativamente que, como se ha dicho ya, tiene efectos concretos en las políticas. Desde luego, las características de este discurso (y las cargas positiva o negativa que conlleve) dependen de las estrategias y capacidades de determinados actores (incluidos los beneficiarios) para incidir en el mismo, y de la recepción que tengan sus acciones en los espacios institucionales que toman las decisiones.³

Así, reconocer que los problemas son construcciones sociales genera dos líneas de investigación: el proceso de construcción de los problemas públicos (quién influye y con qué argumentos) y las implicaciones que este proceso tiene en las decisiones tomadas (cuáles valores resultaron privilegiados, qué actores fueron beneficiados, cuáles instrumentos fueron escogidos, etc.). Ambos temas son fundamentales para entender a cabalidad el proceso de formación de agenda de políticas, así como sus efectos en la toma de decisiones.

La argumentación y las políticas públicas

La estructura argumentativa de los discursos de política pública incide en su capacidad de convencimiento. Pero esto no quiere decir que lo único que está en juego es la claridad del argumento o la irrefutabilidad de las premisas. Importan también las estrategias retóricas, el uso de metáforas y la facilidad de transmitir un mensaje complejo mediante frases simples. En este sentido, en la literatura sobre argumentación y políticas públicas, hay dos visiones (no necesariamente opuestas, pero sí dirigidas a propósitos distintos). Existen, desde una visión asentada en la teoría de la argumentación (Walton, 1992; Jonsen y Toulmin, 1988), los intentos por hacer explícitos los componentes de los argumentos de políticas, de forma tal que no sólo sea más fácil comprenderlos y transmitirlos, sino también, rebatirlos. Por ejemplo, en su texto clásico sobre análisis de políticas (en particular el documento 4 titulado “Las funciones del argumento de políticas”) Dunn (1994), explica cómo los argumentos deben incluir no sólo la conclusión a la que se llega, sino la información relevante, el vínculo causal que liga la información con la

² En México ésta es un área aún inexplorada: aunque hay grupos poblacionales que se reconocen como población objetivo de distintas políticas públicas (los indígenas, los pobres, las personas de la tercera edad, etc.) no hay estudios que analicen las estrategias discursivas –ya sean gubernamentales o de grupos sociales organizados– que llevaron a reconocer a dichos grupos como dignos de atención pública.

³ Este ejercicio de “categorización” puede entenderse a la luz de los estudios clásicos de Foucault, que ve la creación y asignación de categorías como una de los mecanismos básicos de ejercicio del poder. Hay, en este sentido, una literatura abundante sobre cómo los gobiernos generan (o adoptan) clasificaciones para definir a su población, ya sea basadas en género, identidad étnica, condición social, etc.

conclusión, así como los matices, excepciones y contraargumentos que pudieran modificar dicho argumento. Sólo así sería posible tener un debate racional sobre argumentos de política, basado en el diálogo informado y el examen crítico de las premisas y su construcción lógica.

De igual forma, Barzelay (2000) ofrece estándares teóricos y guías prácticas para argumentar sobre políticas de gestión pública, de forma que sea posible identificar cuán plausibles y aceptables son los argumentos ofrecidos en todo debate sobre políticas. Para ello propone que la deliberación debe incluir no sólo los argumentos, sino también la presentación explícita de la información que los soporta y de los supuestos en que están basados. Además, se requiere explicar la lógica (la relación entre el argumento y las premisas) y, finalmente, presentar el argumento en contexto, para delimitar su alcance.

La otra posición, que se apoya más en la retórica que en la teoría de la argumentación, sugiere que, más que la lógica formal del argumento, lo que determina su aceptabilidad es su capacidad de persuasión, que está fincada en estrategias retóricas y en la presentación selectiva de la información. Desde esta perspectiva, la pregunta no tiene que ver con la solidez del argumento o la confiabilidad de la evidencia, sino con los elementos persuasivos que contiene. En efecto, como varios autores sugieren, en el análisis de políticas el debate científico suele ser reemplazado por la persuasión argumentativa (Majone, 1996; Moore, 1995).

Al respecto, no es el propósito de este texto generar una lista de criterios para fomentar la capacidad de persuasión de los argumentos de políticas. No obstante, vale la pena recuperar la idea de Hood y Jackson (1997), según la cual el criterio para evaluar el éxito de un discurso que busca persuadir es su aceptación: no basta tener un discurso retórico bien estructurado; es necesario tener algún tipo de impacto en la audiencia objetivo. Estos autores sugieren que hay seis elementos que contribuyen a mejorar el “factor de aceptación” de estos argumentos. En primer lugar, debe haber simetría entre la solución ofrecida y la percepción sobre el problema. También suelen utilizarse metáforas que contribuyan a relacionar los argumentos de política con las ideas y conceptos usados comúnmente por la audiencia objetivo. En tercer término, la ambigüedad —un defecto en el debate científico— es un elemento útil en el discurso de políticas, porque, para ponerlo en términos llanos, permite que cada quien entienda lo que le conviene. En cuarto lugar está el uso de la idea del bienestar común como justificación (más allá de que en realidad se le esté tomando en cuenta). Y los dos últimos elementos se relacionan con la manipulación de la información: ya sea en la selección de ideas a expresar (al omitir argumentos que pudieran generar escepticismo) y en la petición del beneficio de la duda (pues los argumentos de políticas suelen pedir que se confíe en las soluciones, a pesar de la evidencia) y la descalificación automática de argumentos opuestos. De esta forma, al

simplificar la información, presentar evidencia selectiva y apelar al sentido común (Huczynski, 1993), los argumentos sobre qué hacer con los problemas públicos se vuelven doctrinas simples, fáciles de entender y, por tanto, más persuasivas.⁴

La discusión de políticas públicas suele moverse entre estas dos perspectivas de la argumentación de políticas —la que exige estándares altos de argumentación y la que se concentra en la aceptabilidad de las propuestas. Los criterios de validez son distintos. Y las consecuencias de privilegiar una sobre la otra también.

La justificación de las decisiones

Giandomenico Majone (1996) inicia su libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* diciendo que “la política pública está hecha de palabras”. En efecto, cualquier política pública está expresada en argumentos contruidos con el propósito de convencer. El contenido técnico formal de una política es importante, pero nunca suficiente para transmitir, por sí mismo, la justificación de por qué la decisión tomada es la correcta y los resultados esperados los convenientes. Los argumentos de políticas son entonces una mezcla compleja de hechos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones que buscan, por un lado, comunicar la decisión y, al mismo tiempo, justificarla y legitimarla.

Para propósitos de este trabajo, el componente más atractivo de este enfoque es la propuesta de ir más allá de las explicaciones que suponen que las acciones gubernamentales son esencialmente técnicas, producto de la planeación racional —una idea rechazada por Herbert Simon hace más de medio siglo— y que, además, son justificadas exclusivamente por sus méritos. Como es evidente al analizar las decisiones de cualquier gobierno, un análisis costo-beneficio o una defensa de las ventajas técnicas de alguna opción de política nunca serán suficientes para demostrar sus virtudes. Por el contrario, para esta perspectiva es necesario que haya argumentos que, como sugiere Dunn (1994), transformen la información y los datos simples en propuestas plausibles vinculadas con algún propósito deseable.

La persuasión tiene lugar, inevitablemente, por medio de discursos que argumentan sobre los fines válidos en la acción social y los medios convenientes para alcanzarlos. Sin embargo, y esto lo reconocen incluso los constructivistas posmodernos, no cualquier discurso funciona por igual. Debe haber un vínculo entre la percepción de los problemas y las soluciones

⁴ Esta forma de generar argumentos, desde luego, no es exclusiva de las políticas públicas. En gestión pública (y privada), es común encontrar textos que corresponden al diagnóstico hecho por Micklethwait y Wooldridge (1997: 14) “La teoría gerencial [...] tiene cuatro defectos: es incapaz de la autocrítica, su terminología no educa sino que confunde, pocas veces se eleva por encima del sentido común básico, y tiene a las modas y está plagada de contradicciones que serían aceptables en disciplinas más rigurosas”.

propuestas (Walton, 1992; Hood y Jackson, 1991). Se requiere que quienes proponen las políticas de reforma las presenten como adecuadas para alcanzar propósitos deseables. Pero, además, como se ha dicho ya, no sólo importa el análisis del contenido del discurso, sino también el proceso de construcción del discurso. Si el discurso está originado exclusivamente en los tomadores de decisión, es probable que su capacidad para legitimar la política pública será menor que si el discurso está generado a partir de la interlocución entre distintos actores de política, que intervienen en la definición de los problemas y la especificación de alternativas (sobre esto, véase Schmidt, 2002). Se trata, como ya decía Aristóteles en sus escritos sobre retórica, de una combinación feliz de transmisor, discurso y audiencia, o, como señala Peter Hall (1993) en su texto clásico sobre ideas y políticas, lo que hace persuasiva a una idea es la forma en que ésta se relaciona con los problemas políticos y económicos del momento.

En cualquier caso, como se ha dicho ya, cada decisión de política va acompañada de una estrategia (explícita o no) de persuasión. Pero esto no quiere decir que la estrategia de persuasión estará vinculada directamente con los objetivos de la política: por el contrario, muchas veces se recurre a herramientas retóricas que suponen exagerar los problemas, presentar las soluciones como inevitables o prometer resultados que no necesariamente están garantizados. Una de las áreas de política más investigadas en este sentido es la reforma a los Estados de bienestar en Europa: desde mediados de los años setenta se fue formando un discurso de política (derivado de una crisis del modelo de bienestar, pero también de posiciones ideológicas) que mostraba el retraimiento del Estado benefactor como algo inevitable. Aunque no todos los Estados europeos vivieron crisis similares, buena parte de sus gobiernos utilizaron discursos que postulaban la urgencia e inevitabilidad de la reforma. Así, la construcción social de un imperativo (Cox, 2001) derivó en un discurso que, aunque no era compartido por todos, sirvió al menos para justificar las decisiones de reforma. Es decir, en lugar de asumir la responsabilidad por decisiones en materia de política económica y social, los gobiernos preferían argumentar que las decisiones eran impuestas por las presiones de la crisis del Estado de bienestar, por la globalización o, en el caso de los miembros de la Unión Europea, por dictados externos.

En América Latina ocurre una historia similar: hay evidencia abundante de actores que utilizan estrategias retóricas asociadas con la inevitabilidad de la globalización y la urgencia de ciertas reformas para explicar y justificar decisiones impopulares de reforma económica y de prestaciones sociales. El discurso sirve tanto para dar sentido a las reformas como para desviar la culpa (*blame-shifting*), de manera que los políticos no asuman la responsabilidad sino que la asignan a fuerzas externas que no están bajo su control.

Aún más, el discurso construido en torno a la globalización y a sus consecuencias de política económica no sólo es utilizado como herramienta

para legitimar decisiones, sino que se constituye en sí mismo como un factor que determina las opciones de política. Como explican Hay y Rosamond (2002), quienes hacen políticas económicas con base en supuestos derivados de la tesis de una globalización sin freno que impone restricciones a la capacidad del gobierno para decidir (pues no le queda más que bajar los impuestos y reducir las prestaciones sociales a cargo del Estado), están contribuyendo, precisamente por hacer esas políticas, a volver realidad dicha tesis “independientemente de su veracidad e, incluso, independientemente de su veracidad percibida”. Es decir, incluso si los propios tomadores de decisiones dudan de la certeza de dicha tesis, al tomar decisiones justificadas por ella, la vuelven una profecía autocumplida. Así, el uso de un discurso para justificar ciertas decisiones (decir, por ejemplo, que se bajan los impuestos para responder a la competencia de otros países y atraer inversión extranjera) tiene el efecto en la práctica de volver realidad un discurso que quizá carecía de sustento en un principio.

El discurso en torno a la decisión de política, por tanto, no sólo presenta dicha decisión, sino que la explica (le da significado), la justifica y legitima y, además, tiene efectos concretos en la realidad. Las aportaciones del enfoque constructivista, de esta forma, son esenciales para comprender la decisión, que, como se ha dicho ya, no consiste sólo de contenidos técnicos y evidencias duras, sino también de argumentos y significados.

El discurso y sus efectos en la implementación

Como se ha dicho ya, cada decisión sobre política pública, además de una selección de metas e instrumentos, lleva aparejada la construcción de significados expresados en un discurso. Este discurso incide en la implementación de las políticas por dos vías. En primer lugar, porque los argumentos y justificaciones que acompañan a la decisión serán el principal mecanismo de comunicación hacia los actores a cargo de implementarlas; entonces, al margen de la calidad del contenido de la decisión, será el discurso construido en función de ella lo que dará la pauta de acción a los encargados de implementarla.

Pero también incide porque el discurso choca con los valores y las creencias individuales y colectivas de los actores encargados de implementar las políticas. Los típicos problemas de implementación —el problema de la acción conjunta y de los múltiples puntos de decisión identificados desde Pressman y Wildavsky (1998)— se agravan aún más cuando consideramos que cada actor habrá de interpretar los significados del discurso de política pública y “traducirlo” a sus propios términos. Estos actores, entonces, recurrirán a sus propias construcciones discursivas para convertir la decisión en implicaciones prácticas, pero esto implica que las decisiones técnicas se

convertirán en significados específicos, que no necesariamente corresponderán con las intenciones de los decisores.

Aunque ésta es una de las áreas menos explorada desde el enfoque constructivista, hay un texto que arroja mucha luz sobre los mecanismos concretos por los que el discurso incide en la implementación. En su análisis de la implementación de políticas de salud en las prisiones en Estados Unidos, Nicholson-Crotty y Nicholson-Crotty (2004) muestran que la misma decisión puede tener efectos distintos en contextos diferentes (en este caso, estados de la Unión Americana) debido a discursos de política que reflejan valores diferentes a aquellos que impulsaron la decisión original. En aquellos estados en los que el discurso de políticas respecto a los prisioneros es claramente negativo (se les ve como un mal social a castigar y no como un problema para resolver) la implementación de políticas dirigidas a mejorar su salud sufrirá de decisiones que afectan el diseño y financiamiento de la política. Así, lo que determina las decisiones sobre la implementación de esta política no es la capacidad fiscal o la severidad del problema de salud en las prisiones, sino las construcciones discursivas en torno a los prisioneros.

Situaciones similares pueden encontrarse en cualquier área de política que involucre valores encontrados: por ejemplo, la implementación de políticas de educación sexual tendrá dinámicas distintas cuando ocurra en entornos donde haya un discurso favorable (que reconozca su importancia en términos de salud pública) o cuando tenga lugar en espacios en el que el discurso sea otro (que, por ejemplo, identifique la educación sexual con agravios a la moral de los escolares).

En suma, si aceptamos que el discurso también guía (junto con muchos otros factores) las estrategias de los actores encargados de implementar una política, queda claro que, en esta etapa del proceso de las políticas, los discursos a los que se adhiera cada actor tendrán un efecto concreto, más allá del discurso que dé origen a una decisión y aquél que sirva para legitimarlo.

El discurso que moldea la evaluación

Finalmente, el discurso de políticas públicas —construido como sabemos ya por la interacción entre agentes y estructuras— también tiene efectos palpables en la forma en que se realizan las evaluaciones de política. Cada evaluación, ya sea del proceso, de la decisión o de los resultados, está informada por los discursos construidos socialmente respecto de la política. Como explica Fischer (2003: 9): “los resultados empíricos nunca hablan por sí mismos. La valoración de evidencia siempre depende de los criterios usados, y estos criterios están, inevitablemente, determinados por la política”. Ante la misma política, un conservador puede ver un atentado a la libertad individual, en tanto que un socialdemócrata verá una muestra de progreso social. Desde cada discurso, los efectos de las políticas son entendidos de distinta forma, y,

por ello, habrá una disputa por moldear el discurso que predominará en la evaluación.

No es trivial, por tanto, que los políticos busquen tenazmente definir ellos mismos los términos de la evaluación. Por ejemplo, si aceptamos la premisa del gobierno mexicano que propone que el éxito de la política social es incluir cada vez más beneficiarios en los programas sociales, la valoración que haríamos sería distinta de la que haríamos si nuestro criterio de evaluación fuera el número de beneficiarios que logran salir de la situación de dependencia de transferencias monetarias.⁵ Y lo mismo ocurre en cualquier área: si se logra imponer el discurso de acuerdo con el cual el éxito de las políticas de seguridad pública se mide por el número de efectivos policíacos, el número de decomisos de drogas y el número de delincuentes capturados, la valoración de la política será distinta de aquella basada en otros criterios que no se deriven de estrategias anticrimen sino de prevención.

Esta obviedad es el punto de partida del enfoque constructivista, pues, más que simplemente notarla, lo que busca es explicarla: es decir, mostrar cómo distintos actores utilizan sus recursos de poder, monetarios y argumentativos para generar un discurso dominante. Por ejemplo, George Lakoff (1996), un lingüista cognoscitivo de gran renombre, ha mostrado cómo en Estados Unidos los políticos republicanos han utilizado diversas estrategias retóricas (especialmente la metáfora) para incidir en el discurso colectivo y, de esta forma, imponer significados a políticas públicas concretas y a las evaluaciones que se hacen de ellas. Al utilizar, por ejemplo, el término "*death tax*" (impuesto a la muerte) para referirse al impuesto a las herencias, han logrado convencer al público de la supuesta irracionalidad y el abuso que supone este impuesto, más allá de la aceptación que, en términos distintos, tendría un impuesto claramente progresivo que afectaría sólo a un porcentaje mínimo de la población. Como este ejemplo, hay muchos que muestran cómo un par de frases puede modificar el debate sobre políticas concretas: si el derecho a usar armas se defiende como una garantía contra la tiranía, pocos estarán en contra; si el aborto es presentado como la defensa de la vida, su aceptabilidad será distinta que si se le presenta como un derecho de la mujer; lo mismo ocurre si las manifestaciones callejeras son un ejercicio de la libertad de asociación y expresión o un atentado a la libertad de tránsito, o si el tema de la autonomía indígena se refiere a derechos comunitarios o a libertades individuales. Pero no es el discurso en abstracto lo que determina los criterios a utilizar, sino las estrategias desplegadas por actores interesados

⁵ Por ejemplo, en Estados Unidos la reforma al sistema de bienestar durante el gobierno de Bill Clinton llevó aparejado un cambio sustancial en los estándares de evaluación, derivado de un cambio en el discurso, que veía en la permanencia en el *welfare* un fracaso de la política social y, en cambio, medía el éxito en términos del número de beneficiarios que dejan de serlo, con consecuencias significativas tanto en la percepción del programa como en el comportamiento de los funcionarios encargados de él (Schram y Soss, 2001).

en promover una visión por encima de otra. De nuevo, no se trata sólo de identificar los discursos, sino de explicarlos.

Los límites del enfoque

Este documento propone que el enfoque constructivista puede contribuir sustancialmente a comprender el proceso de las políticas públicas. Sin embargo, es necesario notar los límites de este enfoque, pues no es mi objetivo suponer que debe ser el enfoque privilegiado en todos los casos. La primera limitación se identificó ya en los primeros párrafos de este texto: se trata de un enfoque en construcción, sin estándares compartidos ni epistemologías claramente delimitadas. Pero, además, como los propios defensores de esta perspectiva reconocen, el constructivismo no tiene una metodología precisa (Siknkik y Finemore, 2002): algunas de sus aplicaciones están basadas en el análisis textual de contenidos de documentos oficiales (para identificar conceptos dominantes y supuestos implícitos), otras usan comparaciones históricas; para otros el método debe ser la observación participante, etc.

La metodología utilizada para este enfoque suele ser una mezcla de distintas estrategias (lo cual no es necesariamente un defecto, claro está). El principal problema, sin embargo, está relacionado con el criterio de validez: ¿cómo demostramos que el análisis de un discurso es el correcto o que la interpretación de argumentos es válida? Al renegar (así sea parcialmente) del positivismo y de la posibilidad de formular generalizaciones (pues todo hallazgo de este enfoque es irremediamente limitado a un contexto específico), se pierde la posibilidad de tener estándares de validez. Esto no debe llevar a concluir que el enfoque produce sólo narraciones plausibles pero no argumentos causales (como se le ha criticado), pero sí debe alertarnos sobre la necesidad de someter las investigaciones que usen este enfoque a una revisión crítica de sus supuestos y estrategias de análisis.

Un segundo límite es que el uso exclusivo de este enfoque explica poco: para entender las causas y los efectos del discurso de políticas es necesario vincularlo con su entorno institucional, y esto supone utilizar, en complemento, otros enfoques: el organizacional, el de análisis político, el neoinstitucional, o cualquier otro que ayude a anclar el discurso al entorno real. Es decir, este enfoque contribuye a explicar una porción generalmente olvidada de las políticas públicas, pero por sí mismo no basta. Se requiere combinarlo con otros para que su contribución sea sólida y así entender cómo el poder, los intereses y las instituciones modelan el discurso, y éste, a su vez, las políticas públicas.

Para explicarlo en pocas palabras: la política pública no es sólo decisiones e instrumentos, es también generación de significados y argumentación, pero concentrarnos en esto último no debe llevarnos a ignorar lo primero. Con

todo, el enfoque constructivista contribuye a explorar aspectos de políticas públicas que, sin el análisis del discurso, quedarían sin explicar y en eso radica su principal contribución.

Conclusión: hacia una agenda de investigación

Este documento tiene como objetivo esencial introducir el enfoque constructivista a la discusión sobre políticas públicas en México. Con tal propósito, las páginas anteriores estuvieron dedicadas a detallar los componentes de dicho enfoque y a mostrar su aplicación en las distintas etapas del proceso de políticas. Como se dijo ya, se trata de un enfoque en construcción, con alcances aún no definidos del todo, pero con un potencial evidente para mejorar nuestra comprensión del contenido y el proceso de las políticas. A manera de conclusión, se presentarán algunas ideas sobre cómo este enfoque puede utilizarse para hacer investigación de políticas públicas en México.

Hacer investigación sobre políticas públicas desde el enfoque constructivista supone, en primer lugar, tomar distancia de los enfoques racionalistas (aunque sin desecharlos del todo) para incorporar a las ideas, los discursos y los significados construidos colectivamente como unidades de análisis en el estudio de políticas públicas. Se requiere también un conocimiento profundo de la política pública y de su entorno, a fin de estar en capacidad de identificar la manera en que la interacción entre agencia y estructura —o entre actores y contexto— crea significados compartidos que devienen en discursos duraderos que, a su vez, dan forma y contenido a las políticas públicas.

El enfoque constructivista atiende varias de las preguntas centrales del estudio de las políticas públicas, pero con un énfasis en los significados y los argumentos. Así, desde este enfoque la pregunta clásica sobre ¿cómo entran los temas en la agenda pública? se convierte en varias preguntas relacionadas: ¿cómo se formó un discurso compartido que transformó una situación en un problema público? ¿qué actores impulsaron este discurso? ¿qué estrategias argumentativas utilizaron? ¿qué intereses están detrás de este discurso? ¿cómo el discurso que construye el problema público incide en las decisiones que habrán de tomarse?

De igual forma, las preguntas relativamente simples sobre la decisión (¿qué decisión se tomó y por qué?), la implementación (¿cómo se ejecutó tal decisión?) y la evaluación de políticas (¿qué resultados se alcanzaron?) pueden desagregarse, desde esta perspectiva, en varias preguntas que se dirigen a los significados construidos y su interacción con la realidad: ¿cuál fue el proceso de argumentación y de persuasión —en otras palabras, de construcción de discurso— que llevó a una decisión? ¿cómo se comunicó dicha decisión? ¿qué discursos se utilizaron para justificarla y legitimarla? ¿cómo esta decisión transformó los significados compartidos relacionados con la política? ¿cómo se interpretó el discurso de la política por cada uno de los actores y grupos encargados de implementarla? ¿cómo se confrontó el discurso de los

hacedores de la política con el discurso preexistente de los implementadores? ¿cómo se construyó el discurso que define los criterios de evaluación? ¿qué valores e intereses están detrás de esos criterios? etcétera.

En términos metodológicos, sin embargo, el enfoque constructivista tiene poco que ofrecer: la identificación de ideas y discursos puede ocurrir por muchas vías y, como se señaló en la sección anterior, no hay criterios compartidos para determinar la validez de los hallazgos hechos por autores que utilizan este enfoque. Esto, más que un impedimento para hacer investigación, debe verse como un aliciente para ser doblemente rigurosos en la selección de evidencia y en su interpretación. No basta con utilizar frases sueltas como “prueba” de la existencia de un discurso, ni en mencionar ideas que se relacionan sólo de manera vaga con el contenido de la política. Es indispensable realizar argumentos causales que vinculen al discurso con el entorno institucional, organizacional y político de cada política pública.

Por último, hay que enfatizar que el enfoque constructivista no contribuye únicamente a la comprensión de las políticas públicas. En paralelo a las preguntas de investigación sugeridas, hay ideas derivadas de la aplicación de este enfoque que pueden generar implicaciones prácticas. Si reconocemos que los problemas no lo son *a priori* sino que se convierten en tales mediante un proceso de construcción social, entonces quienes promueven temas de política y quienes toman decisiones sobre ellos verán redefinida su tarea: “subir un tema a la agenda” no depende sólo de las características del problema ni de las condiciones del entorno. Depende también, y en gran medida, de la construcción social de un discurso que vincula objetivos sociales con los atributos del “problema”.

De igual forma, hay implicaciones en torno a la comunicación de las decisiones. No basta emitir circulares o comunicados dando cuenta del contenido de cada decisión de política. Es necesario transmitir los significados inherentes al discurso de política, lo cual requiere una estrategia de comunicación y de persuasión mucho más sofisticada. Sólo así la implementación de la política estará alineada con los objetivos originales, y sólo así la evaluación que se haga al final del proceso incorporará las ideas y los valores que se trataron de impulsar.

La última implicación es más abstracta, y quizá más importante. Me refiero a la necesidad de construir un espacio público para la deliberación informada y la confrontación de discursos alternativos en condiciones de igualdad: la vieja ilusión habermasiana de un espacio para el diálogo racional entre seres capaces e informados y que se reconocen como iguales. Se trata de la responsabilidad colectiva (que incluye una responsabilidad de los distintos gobiernos) de construir espacios de deliberación pública con estándares claros de argumentación —más allá de retóricas estridentes e ideologías simplificadoras— que permitan no sólo el intercambio de ideas sino la formación de significados colectivos. Ésta no es sólo una condición final

ideal: es un requisito para volver realidad principios normativos abstractos de participación ciudadana y rendición de cuentas en las políticas públicas. En efecto, ambos procesos pasan también por la construcción del discurso. Se ha explicado ya que los efectos del discurso de políticos son mucho más que sólo retóricos, por tanto es importante generar la posibilidad de que esos discursos incorporen no sólo los significados de quienes tienen poder, habilidades, tiempo y recursos para hacerse oír, sino de quienes carecen de cualquiera de éstos. Así, una de las principales aportaciones del enfoque constructivista es alertarnos sobre las consecuencias de aceptar discursos acríticamente, sin someterlos a revisión de los significados, intereses y valores que encierran, y sobre la necesidad de generar condiciones para reducir los sesgos que todo discurso supone.

Bibliografía

- Aldrich, Howard y Marlene Fiol (1994), "Fools Rush In? The Institutional Context of Industrial Creation", *Academy of Management Review*, no. 19, vol. 4, pp. 645-670.
- Arts, Bas y Jan Van Tatenhove (2004), "Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms", *Policy Science*, no. 37, pp. 339-356.
- Bardach, Eugene (2003), "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 219-233.
- Barzelay, Michael (2000), "How to argue about New Public Management", *International Public Management Journal*, no. 2, vol. 2, pp. 183-216.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann (1966), *The Social Construction of Reality: A Treatise its the Sociology of Knowledge*, Garden City, New York, Anchor Books.
- Bourdieu, Pierre (1994), "Rethinking the State: Genesis and structure of the bureaucratic field", *Sociological Theory*, no. 12, vol. 1, pp. 1-18.
- Cox, Robert Henry (2001), "The Social Construction of an Imperative", *World Politics*, no. 53, vol. 3, pp. 463-498.
- Crawford, Neta (2000), "The passion of world politics", *International Security*, No. 24, pp. 116-156.
- DeHaven-Smith, Lance (1988), *Philosophical critiques of policy analysis: Lindblom, Habermas, and the Great Society*, Gainesville, University of Florida Press.
- Dunn, William (1994), *Public policy analysis: an introduction*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 2a ed.
- Farmer, David John (1995), *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*, Tuscaloosa, Alabama, The University of Alabama Press.
- Finnermore, Martha y Kathryn Sikkink (2001), "Taking stock: The constructivist research program in international relations and comparative politics", *Annual Review of Political Science*, no. 4, pp. 391-416.
- Fischer, Frank (2003), *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*, Oxford, Oxford University Press.
- Fischer, Frank y John Forester (eds.) (1993), *The Argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, N.C., Duke University Press.
- Foucault, Michel (1978), "La gubernamentalidad", en *Estética, ética y hermenéutica*, Barcelona, Paidós.
- Fox, Charles y Hugh Miller (1995), *Postmodern public administration: Toward discourse*, Thousand Oaks, Sage.
- Giddens, A. (1984), *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Cambridge, polity press.
- Habermas, J. (1981), *The Theory of Communicative Action*, London, Beacogn Press.

- Hajer, M. A. y D. Laws (2006), "Ordering through Discourse", en M. Moran, M. Rein y R. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Hall, Peter (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, no. 25, vol. 3, pp. 275-296.
- Hany, Colin y Ben Rosamon (2002), "Globalization, European Integration and the discursive construction of economic imperatives", *Journal of European Public Policy*, no. 9, vol. 2, pp. 147-167.
- Hass, Peter (2004), "When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process", *Journal of European Public Policy*, no. 11, vol. 4, pp. 569-592.
- Hood, Christopher (1998), *The art of the state: culture, rhetoric, and public management*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher y Michael Jackson (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth Publishing.
- Huczynski, A. (1993), *Management Gurus: What Makes Them and How to Become One*, Routledge.
- Jonsen, Albert y Stephen Toulmin (1988), *The Abuse of Casuistry: A History of Moral Reasoning* Berkeley, University of California Press.
- Kinney, Nancy (2006), "Engaging in 'loose talk': Analyzing salience in discourse from the formulation of welfare policy", *Policy Sciences*, no. 38, pp. 251-268.
- Lakoff, George (2002), *Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Klotz, Audie y Cecelia Lynch (2007), *Strategies for research in constructivist International Relations*, Chicago, M. E. Sharpe.
- Majone, Giandomenico (1996), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, John y Brian Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony", *The American Journal of Sociology*, no. 83, vol. 2, pp. 340-363.
- Micklethwait, John y Adrian Wooldridge (1996), *The Witch Doctors: Making Sense of the Management Gurus*, Crown Business.
- Moore, Mark (1996), "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas", en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 185-214.
- Moore, Mark (1995), "Social Science and Policy Analysis. Some Fundamental Differences", en D. Callahan y B. Jennings (eds.), *Ethics, the social sciences, and policy analysis*, Nueva York, Plenum, pp. 271-291.
- Nelson, Barbara (1996), "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-140.
- Nicholson-Crotty, Jill y Sean Nicholson-Crotty (2004), "Social Construction and Policy Implementation: Inmate Health as a Public Health Issue", *Social Science Quarterly*, no. 85, vol. 2, pp. 240-256.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildawsky (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México,

- Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Rein, M. y Donald Schön (1993), "Reframing Policy Discourse", en F. Fischer y J. Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.
- Schmidt, Vivien (2002), *The futures of European capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien y Claudio Radaelli (2004), "Policy change and discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues", *West European Politics*, no. 27, vol. 2, pp. 183-210.
- Schneider, Anne y Helen Ingram (1993), "Social construction of target populations: implications for politics and policy", *American Political Science Review*, no. 87, vol. 2, pp. 334-347.
- Schneider, Joseph W. (1985), "Social problems theory: the constructionist view", *Annual Review of Sociology*, no. 11, pp. 209-229.
- Schram, Sanford y Joe Soss (2001), "Success stories: Welfare reform, policy discourse, and the politics of research", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, no. 57, pp. 49-65.
- Stone, Deborah (2001), *Policy paradox: The art of political decision making*, Nueva York, Norton, 2a ed.
- Walton, D. (1992), *Plausible Argument in Everyday Conversation*, Nueva York, State University of New York Press.
- White, Jay D. (1999), *Taking language seriously: the narrative foundations of public administration research*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Yanow, Dvora (1992), "Silence in public policy discourse: organizational and policy myths", *Journal of Public Administration Research and Theory*, no. 2, vol. 4, pp. 399-423.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195
- De Angoitia, Regina, *La evolución de los portales del gobierno federal: la experiencia de ocho dependencias*, DTAP-196
- Cabrero, Enrique, *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema*, DTAP-197
- Sour, Laura y Eunises Rosillo, *¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?*, DTAP-198
- Arellano, David y Walter Lepore, *Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la Administración Pública Federal en México...*, DTAP-199
- Sour, Laura y Fredy Girón, *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28...*, DTAP-200
- Mariscal, Judith, *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios*, DTAP-201
- Mariscal, Judith, *Market Structure in the Latin American Mobile Sector*, DTAP-202
- De Angoitia, Regina y Fernando Ramírez, *Estrategias utilizadas para minimizar costos por los usuarios de telefonía celular...*, DTAP-203
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, DTAP-204

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Hernández, Kólver, *State-Dependent Nominal Rigidities & Disinflation Programs in Small Open Economies*, DTE-418
- Hernández, Kólver and Asli Leblebicioglu, *A Regime Switching Analysis of the Exchange Rate Pass-through*, DTE-419
- Ramírez, José Carlos y David Juárez, *Viejas ideas económicas con nuevas tecnologías matemáticas*, DTE-420
- Delajara, Marcelo, *Household and Community Determinants of Infants' Nutritional Status in Argentina*, DTE-421
- Villagómez, Alejandro, Robert Duval y Lucía Cerilla, *Análisis de la evolución de la matrícula de la licenciatura en economía en México, 1974-2004*, DTE-422
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Quasi-Rents and Pricing Gas in Mexico*, DTE-423
- Rosellón, Juan and Hannes Weigt, *A Dynamic Incentive Mechanism for Transmission Expansion in Electricity Networks-Theory, Modeling and Application*, DTE-424
- Smith, Ricardo, *A Monte Carlo EM Algorithm for FIML Estimation of Multivariate Endogenous Switching Models with Censored and Discrete Responses*, DTE-425
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Lumpy Investment in Regulated Natural Gas Pipelines: An Application of the Theory of The Second Best*, DTE-426
- Di Giannatale, Sonia, Patricia López y María José Roa, *Una introducción conceptual al desarrollo financiero, capital social y anonimidad: el caso de México*, DTE-427

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- González, Guadalupe, *Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?*, DTEI-162
- Bernhard, William y David Leblang, *Standing Tall When the Wind Shifts: Financial Market Responses to Elections, Disasters and Terrorist Attacks*, DTEI-163
- Velázquez, Rafael, *La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox...*, DTEI-164
- Ruano, Lorena, *De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea...*, DTEI-165
- Martínez, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *Why new Parties? Changes in the number of Parties over time within Countries*, DTEI-166
- Sotomayor, Arturo, *México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional*, DTEI-167
- Velasco, Jesús, *Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza*, DTEI-168
- Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez, *Relaciones México-Unión Europea: una evaluación general en el sexenio del presidente Vicente Fox*, DTEI-169
- Martínez i Coma, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *¿Qué piensan los mexicanos de los Estados Unidos?*, DTEI-170
- Velasco, Jesús, *Lou Dobbs and the Rise of Modern Nativism*, DTEI-171

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23
- Magaloni, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales...*, DTEJ-24
- Magaloni, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, DTEJ-25
- Magaloni, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ibarra, Ana María, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Fierro, Ana Elena y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *Operationalizing and Reconstructing the Theory of Nationalism*, DTEP-198
- Langston, Joy y Allyson Benton, *"A ras de suelo": Candidate Appearances and Events in Mexico's Presidential Campaign*, DTEP-199
- Negretto, Gabriel, *The Durability of Constitutions in Changing Environments...*, DTEP-200
- Langston, Joy, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections*, DTEP-201
- Schedler, Andreas, *Protest Beats Manipulation. Exploring Sources of Interparty Competition under Competitive and Hegemonic Authoritarianism*, DTEP-202
- Villagómez, Alejandro y Jennifer Farias, *Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en CP, AP y RI en México, 1974-2004*, DTEP-203
- Ríos, Julio, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Barrón, Luis, *Revolucionarios sí, pero Revolución no*, DTH-44
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, DTH-45
- Barrón, Luis, *Venustiano Carranza: un político porfiriano en la Revolución*, DTH-46
- Tenorio, Mauricio y Laurencio Sanguino, *Orígenes de una ciudad mexicana: Chicago y la ciencia del Mexican Problem (1900-1930)*, DTH-47
- Rojas, Rafael, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
- Rojas, Rafael, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
- Sánchez, Mónica Judith, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
- Medina, Luis, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
- Sauter, Michael, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
- Sauter, Michael, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53

Ventas

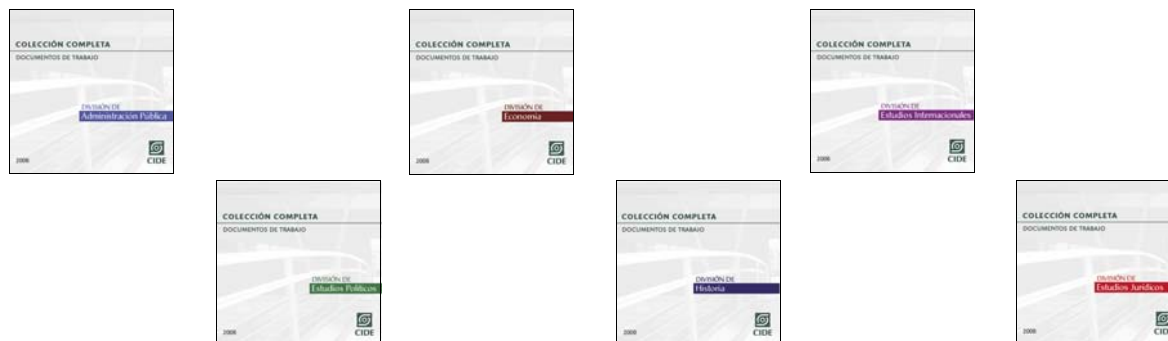
El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

| VENTAS DIRECTAS: | VENTAS EN LÍNEA: |
|---|--|
| Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F. | Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu |

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.