

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. © 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México - Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



CIDE

NÚMERO 104

Enrique Cabrero Mendoza

**LA ACCIÓN PÚBLICA EN MUNICIPIOS URBANOS.
UNA PROPUESTA DE MARCO TEÓRICO
PARA SU ESTUDIO.**

Resumen

En este documento se propone un marco teórico para entender la acción pública en municipios urbanos. El enfoque de la acción pública permite entender ésta no sólo desde la lógica gubernamental, ni tampoco sólo desde la lógica de la acción social. Esta perspectiva de análisis nos permite situarnos en la intersección de ambas lógicas de acción: el gobierno y la sociedad; sin un marco de análisis como éste difícilmente podemos dar cuenta de la acción pública urbana. Sin embargo la perspectiva de análisis de la acción pública está todavía en construcción teórica; este documento intenta hacer un recuento de propuestas y una integración de diversas categorías que pueden dotarnos de un marco útil para el estudio aplicado en municipios urbanos.

En un primero momento se explora el concepto de acción pública y se revisa la utilidad del mismo como enfoque teórico. En un segundo momento se exploran los alcances del mismo para el estudio de la realidad regional y local. Finalmente se revisa la literatura que buscando entender la acción pública urbana, ha llevado a cabo contribuciones importantes. Este documento es un primer paso para avanzar en la construcción de un modelo de análisis que nos permita entender mejor una realidad compleja y cambiante como la de los municipios urbanos, los cuales escapan a los enfoques tradicionales de análisis ya sea desde la política, desde la acción gubernamental o desde la acción social.

Abstract

This paper proposes a theoretical approach to understand the public action in urban municipalities. The focus of the public action lets us to understand it, not only since the governmental logic neither the social action logic. This perspective place us in the intersection of both action logics: the government and the society; without an structure frame or framework of analysis like this, unlikely we can explain the urban public action. However, the perspective of the analysis of public action is not totally built; this paper present some proposals and categories that could give us an useful frame for the applied study on urban municipalities.

In the first part, we explore the concept of public action and review its utility as theoretical approach. Second, we attend its advantages to study the reality regional and local. Finally, the literature is reviewed in order to understand the urban public action concept and its important contributions about it. This paper is a first step to advance in the creation of a model of analysis that let us to understand the complex and changing reality like urban municipalities, which brake away from traditional approach of analysis since politics, governmental action or social action.

*Introducción**

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

En este documento se presentan los ingredientes que desde nuestra perspectiva son útiles para trabajar el tema, no siempre estos conceptos y enfoques teóricos son compatibles o parten de una misma perspectiva de análisis, por el contrario frecuentemente se muestran difíciles a integrar y forzosamente se mezclan. Sin embargo se trata de una elección del investigador, con todos los riesgos que esto conlleva, se intenta jugar con ingredientes diversos para dar cuenta de una realidad por demás compleja y complicada a aprehender. Este atrevimiento sería inaceptable si no fuese porque como se verá, ninguno de estos enfoques da elementos suficientes para llevar a cabo la tarea completa. Algunos proveen vías de acceso al objeto de estudio, otros proveen claridad conceptual sobre lo que se observa, y por último otros dan elementos sobre la explicación posible de lo analizado. Un atrevimiento como éste sólo se justifica cuando la realidad a entender así lo exige, desde nuestro punto de vista éste es el caso en nuestra investigación. La primera parte del documento presenta las vías de acceso y métodos de trabajo desde una perspectiva general sobre la acción pública; la segunda parte da elementos de aterrizaje de este bagaje conceptual en lo que se refiere a la acción pública local; por último, la tercera parte hace una revisión de conceptos específicos y resultados de estudios sobre la acción pública urbana y sobre la gestión de ciudades.

* Este documento forma parte de un estudio más amplio sobre la acción pública en municipios urbanos de México que el autor lleva a cabo actualmente y que dará lugar a un libro.

El estudio de la acción pública

¿Las democracias son todavía gobernables? Partiendo de esta pregunta Duran¹ nos enfrenta a la necesidad de hacer uso de perspectivas de análisis que den mayor cuenta de la realidad observada y no sólo del marco al interior del cual dicha realidad existe. Duran nos invita para ello, a partir de un *análisis de la acción pública* como recurso necesario para entender los nuevos desafíos de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas. El descubrimiento de este postulado es sencillo: “..gobernar es manejar la acción colectiva”, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos. De hecho se puede desde esta perspectiva entender al Estado y a la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo. Un Estado que pierde su monolitismo, que se fragmenta en agencias diversas, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontradas. Una sociedad civil que se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones. Duran añade que el análisis de la acción pública nos permite ver la imagen de una democracia imperfecta, en la cual la responsabilidad y la confianza serán siempre limitadas. Podríamos concretizar esta idea en que la acción pública no se determina por un actor en particular, más bien se construye colectivamente; de ahí que utilizar este prisma de observación nos ayuda a entender la realidad de dicha acción no en su apariencia, sino en su esencia.

Para Thoenig una perspectiva de este tipo es útil, dado que la acción pública es “..la construcción y la calificación de los problemas colectivos en una sociedad, problemas que ella delega o no, en una o en varias autoridades públicas, en su totalidad o en partes, para la elaboración de respuestas, de contenidos y de procesos para su tratamiento”.² El análisis de la acción pública, siguiendo nuevamente a Duran, “..ofrece un marco estimulante para el estudio de los modos de regulación política de las sociedades modernas y representa en este sentido una perspectiva para la elaboración de una teoría moderna de gobierno...”.³ Este enfoque se inscribe en el marco de la sociología de la acción colectiva, asume el fin de una lógica estandarizada de la acción gubernamental en beneficio de una gestión diferenciada y territorializada de los problemas públicos que conduce a “..sustituir a la noción de interés público mítico, la noción de un interés colectivo posible”.⁴ Esta perspectiva permitirá entonces entender mejor un mundo policéntrico, de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación, muy alejado de las soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y burocráticamente implementadas. Además a través de este enfoque se puede avanzar en el análisis de

¹ Cf. Duran (1999).

² Cf. Thoenig (1998), Commaille et Jobert (1998).

³ Cf. Duran (1999).

⁴ Cf. Duran (1999).

la coproducción de acciones más o menos institucionalizadas de actores públicos y privados; se trata como lo expresa bien Duran, de dar cuenta de un “Estado en asociación” no sólo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos. Por ello no debe entenderse una situación de desorden y caos, debe entenderse más bien un desplazamiento de la acción estatal que abandona la dirección y control de arriba hacia abajo para jugar horizontalmente como un agente más, aunque se trata de un agente articulador del conjunto, dado que como lo dicen Duran y Thoenig,⁵ el nuevo papel estatal es justamente la *institucionalización de la acción colectiva*.

Sin embargo es necesario que esta perspectiva de análisis nos sirva no sólo a intuir o describir mejor la complejidad de la realidad de la acción pública, sino a aprehender y explicar mejor dicha realidad. Por ello es importante entender este enfoque como una expresión de la sociología de la acción colectiva, dado que a partir de ese momento estamos introduciendo dos dimensiones de gran relevancia para hacer operativo este marco analítico: la *intencionalidad* de la acción, y las *condiciones* en las que ésta se ejerce.⁶ Dicho de otra manera, se trata de comprender cómo se articula e interpreta la naturaleza de los problemas que generan la acción desde la perspectiva de los actores⁷ y el marco institucional y organizacional al interior del cual se expresan los componentes de dicha acción. Duran incluso menciona la posibilidad a partir de este enfoque de entender la interacción entre *politics, policy y polity*.⁸ En este sentido Kiser y Ostrom,⁹ caracterizan a la acción pública como un modo específico de condensación de tres modos de acción: el *operational level* de estrategias de actores; el *collective choice level* en el que las autoridades gubernamentales deciden itinerarios de acción; y el *constitutionnal level* que estructura las oportunidades de elección.

Cabe en este sentido hacer referencia a un elemento central del enfoque de la acción pública que es el concepto de *regulación*. Para Thoenig el concepto de regulación: “...da cuenta de fenómenos empíricos como la disociación creciente entre la capacidad que manifiestan las instituciones tradicionales por mantener el orden social y la manera en que este orden es producido en la realidad cotidiana”.¹⁰ El concepto de regulación permite dar cuenta del espectro de situaciones que van del orden a la ruptura, o mejor dicho de un sistema de acción normativa formal y rígido a un sistema que guía a los actores de acuerdo a situaciones específicas de su contexto particular de intercambio. La perspectiva de análisis desde la regulación permite entonces introducir la dimensión del cambio en la acción colectiva. Según Thoenig es a través del concepto de regulación que se pueden entender las propiedades concretas del modo de funcionamiento de la acción colectiva, esta

⁵ Cf. Duran y Thoenig (1996).

⁶ Cf. Duran (1999).

⁷ Cf. En parte el concepto de « transcodificación » (*transcodage*) de Lascoumes (1996). formaría parte de este análisis.

⁸ Cf. Duran (1999).

⁹ Cf. Kieser y Ostrom (1982).

¹⁰ Cf. Thoenig (1998).

perspectiva nos ayudará a responder ciertas preguntas medulares: ¿cómo las lógicas heterogéneas de los actores se hacen compatibles entre ellas en el ámbito de la acción? ¿qué normas implícitas se negocian para establecer relaciones recíprocas? ¿de qué manera tales argumentos co-construyen consecuencias? ¿quién asume los costos de la acción colectiva? En síntesis ¿cuáles son las reglas del juego del sistema de acción concreto?

La perspectiva del análisis de la acción pública constituye el telón de fondo de nuestro planteamiento. Es la vía de entrada y eje de reflexión permanente de este estudio. La utilidad de un enfoque de este tipo para el caso del estudio de la acción pública urbana en América Latina, es que permite romper la fuerte inercia de metodologías de nivel macro que han dominado el escenario de las ciencias sociales en los ámbitos académicos de esta región. Todavía en la actualidad muchos modelos de interpretación derivados de la teoría de la dependencia, todos ellos a nivel macro, con una visión monolítica estatal e institucional, dominan la escasa literatura de estudios de la acción pública urbana. Por ello el interés de un enfoque de investigación que permita pasar del nivel macro, al nivel intermedio y al nivel micro, es decir un enfoque que permita dar cuenta de la dinámica de actores, de los mecanismos de regulación, y de los entramados institucionales en un espacio delimitado. El análisis desde la acción pública constituye una vía de entrada y de interpretación que requiere de instrumentos complementarios, en este sentido diversos enfoques constituyen herramientas teóricas y metodológicas idóneas del análisis de la acción pública, las cuales permiten complementar el aterrizaje al análisis aplicado. A continuación algunas herramientas de utilidad significativa para los fines de nuestro estudio.

El análisis de la acción pública y la teoría de la gobernanza (governance), ¿dos reflexiones que confluyen?

El concepto de *governance* ha dominado buena parte de los estudios sobre el cambio de la acción pública en los últimos años. Para Mayntz¹¹ la gobernanza debe ser entendida como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de “..redes decisionales mixtas entre público y privado”. Esta autora nos recuerda que el término, de origen anglosajón, durante muchos años se utilizó para referirse al aspecto de los procedimientos formales de gobierno, equivalente en ese momento a la dirección y conducción política. Más adelante el concepto de gobernanza se amplía para centrarse no sólo en el sujeto de la dirección política sino también en el objeto de la acción política, es decir en los destinatarios de las políticas y en su capacidad para obstaculizar el logro de objetivos programados. El centro del concepto pasó de la “capacidad de dirección” (*Steuereungsfahigkeit*) a la “posibilidad de ser dirigidos”

¹¹ Cf. Mayntz (1999), véanse también los comentarios de Andrea Costafreda (2000).

(*Steuerbarkeit*). En la década de los ochenta incluso este enfoque se centra en el análisis de las formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y de producción de políticas, se transitó a decir de Mayntz de las formas tradicionales de autoridad jerárquica a la nueva complejidad de la acción colectiva. En su versión actual la llamada teoría de la gobernanza ha madurado y permite la coexistencia del control jerárquico y de la autorregulación social, como dicen Mayntz y Scharpf¹² se amalgaman ambos principios ordenadores y la autorregulación “a la sombra de la jerarquía” permite reinventar la acción estatal. Incluso Peters¹³ insiste en que la idea actual de gobernanza, pese a todo, implica “*steering*” es decir mecanismos –que va a proveer el Estado- para hacer coherente la dirección social.

Kooiman¹⁴ explica el concepto de gobernanza como la problemática ubicada en la interacción Estado y sociedad y sus formas de coordinación, de hecho lo define como el “patrón común de interacción entre los diversos actores involucrados que emerge en un sistema socio-político”. Por otra parte, para LeGales el concepto de gobernanza: “...pone el acento sobre las condiciones que hacen posible una acción pública que minimiza los efectos perversos, los conflictos no previstos y la impotencia de la acción”.¹⁵ Esta idea es cercana a la propuesta por March y Olsen¹⁶ “..la capacidad a construir un consenso suficiente sobre las políticas a emprender...”. Sin embargo para Duran¹⁷ el concepto de gobernanza es impreciso, si bien da una idea que caracteriza una situación de la gestión pública en la que las instituciones gubernamentales han perdido el monopolio de la conducción de la acción pública, no permite ir más allá en el análisis de la articulación específica de las instituciones políticas al interior de la acción pública. Desde el punto de vista de Duran, cuando se habla de gobernanza se presenta más un enunciado sobre un problema de investigación que un método o marco teórico para explorar el problema. En este sentido el análisis de la acción pública permitiría ir más allá dado que “hace explícito” el funcionamiento del sistema político, permite que surjan los arreglos múltiples a través de los cuales la acción pública se construye. En adición a la difusa idea de gobernanza, el modelo de la acción pública permite hacer explícitas dos lógicas en la construcción de la acción: en primer lugar qué actores participan y cómo emergieron; y en segundo término cuál es la lógica de articulación de esos actores para producir una acción eficaz. Es decir, la legitimidad que les permite estar presentes, y el poder que les permite actuar.

Para los fines de nuestro planteamiento la teoría de la gobernanza no constituye un marco de análisis particular, simplemente se adoptará en ciertos momentos el concepto de gobernanza como enunciado que caracterice aquéllas situaciones de configuración de la acción pública en las que se observa una cierta

¹² Cf. Mayntz y Scharpf (1995).

¹³ Cf. Peters (1998).

¹⁴ Cf. Kooiman (1993).

¹⁵ Cf. LeGales (1995).

¹⁶ Cf. March y Olsen (1995).

¹⁷ Cf. Duran (1999).

armonía entre actores estatales y no estatales y en la que las disfunciones, tensiones y conflictos tienden a ser poco frecuentes. Se adoptará pues bajo un sentido positivo, como una cualidad particular de la acción pública.

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

A partir de la visión de la acción pública, el análisis de las políticas públicas surge como un marco de estudio de itinerarios de acción concretos y de las expresiones de una cierta racionalidad de la acción pública en momentos determinados; aproxima a la comprensión de la "acción pública organizada". La particularidad de la política pública es que expresa una estrategia voluntaria de intervención orientada por una elección. Por ello el análisis de políticas públicas se convierte en uno de los ejes de estudio más prolíficos de la acción pública. Provee de sustancia específica a dicha acción, permite un aterrizaje, un análisis aplicado de la intencionalidad de la acción y de las condiciones en que se ejerce. Se trata por así decirlo de un método de decodificación de la acción pública observada. Sin embargo el análisis aislado de política pública, si bien ayuda a identificar la intencionalidad de la acción observada, constriñe el análisis linealmente y en ocasiones incluso unilateralmente, o como Thoenig¹⁸ lo menciona, esta perspectiva con frecuencia incluso se centra en la acción gubernamental, la sociedad sólo representa su medio ambiente; por todo ello el análisis de la acción pública no puede sólo circunscribirse al análisis de políticas públicas. La perspectiva de análisis de la acción pública al ser más amplia que el enfoque de políticas públicas permite una mayor comprensión de la hechura particular de las políticas, las cuales en ocasiones se circunscriben estrictamente en programas gubernamentales específicos. La configuración de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales que produce un sentido particular de la acción de una política pública determinada (por ejemplo, un sentido *top-down* o *bottom-up*¹⁹) va a encontrar su explicación en el ámbito de la acción pública más que en la lógica específica de la política estudiada. Es decir, entrar al análisis desde la acción pública permitirá la contextualización transversal de las políticas públicas a estudiar, aspecto que muy frecuentemente al dejarse de lado genera lagunas explicativas e interpretaciones insuficientes. De aquí la simbiosis necesaria entre ambos enfoques, un análisis de la acción pública que no recurre al modelo de políticas públicas puede tener dificultades para acotar acciones concretas en la realidad que observa; por su parte el modelo de políticas públicas sin inscribirse en un análisis amplio de la acción pública puede mostrarse miope a una realidad en la que se inscribe el objeto analizado.

Otra razón por la cual el enfoque de análisis de políticas públicas puede ser complementario al estudio de la acción pública, se debe a la necesidad creciente de

¹⁸ Cf. Thoenig (1997).

¹⁹ Cf. Peters (1995).

entender las *consecuencias de la acción pública*, elemento que se constituye en el argumento fundamental de la legitimación de la acción gubernamental contemporánea. La “revolución de las consecuencias” como Duran²⁰ la califica, obliga a replantear el análisis de la acción pública. Asistimos a un escenario en el que la legitimidad de la acción gubernamental no se deriva sólo de la legalidad o incluso tampoco sólo de la intencionalidad de dicha acción sino fundamentalmente de la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción. Se trata entonces de una legitimidad que cotidianamente se verifica, como lo plantea Habermas,²¹ de un balance permanente entre promesas y realizaciones. En palabras de Laufer,²² se trata de una legitimación incrustada en el método de la acción gubernamental, en la eficacia y eficiencia, por ello, desde su punto de vista, el surgimiento del *new public management* como fundamento de la acción. La gestión pública orientada por objetivos e intenciones legitimaba todavía hace algún tiempo la acción gubernamental, sin embargo en el escenario actual es una dimensión insuficiente, se requiere de una legitimación por los hechos, por la capacidad de resolver problemas.²³ En este sentido el trabajar el análisis de la acción pública a través del modelo de políticas públicas permite diseccionar la lógica de la acción pública en lógicas de acción particulares y, sobre todo, permite identificar las consecuencias y efectos observados y percibidos en el conglomerado social por estas acciones particulares. De hecho se trata de un enfoque contingente que hace por ejemplo, de una noción general como la de “interés público”, un “interés colectivo situado”²⁴ en un momento preciso y en un espacio social determinado. Además se ubica a la acción pública en un marco de restricciones específicas (recursos, normatividad, inercias institucionales, y “referenciales”²⁵ de la política) que determinan las consecuencias de la acción.

El enfoque de políticas públicas ha mostrado ser de gran utilidad en el estudio de la acción pública, siempre y cuando no intente suplantarlo. Además se puede plantear una crítica al modelo por su visión muy centrada en las prácticas gubernamentales, políticas, y democráticas, como las estadounidenses.²⁶ Sin embargo no por ello su uso deja de presentar interés para otras realidades políticas y culturales. De hecho en la actualidad constituye un itinerario prácticamente inevitable del análisis de la acción pública. De ahí que con cautela en el manejo de categorías, y sin perder de vista la realidad política y cultural en la que se inscribe la

²⁰ Cf. Duran (1999).

²¹ Cf. Habermas (1978a y 1978b).

²² Cf. Laufer y Burlaud (1980).

²³ Leca se refiere a ello mencionando que a la cualidad gubernamental de *responsiveness* se añade la cualidad de *problem solving*. Cf. Leca (1997).

²⁴ Cf. Duran (1999).

²⁵ Cf. Jobert y Muller (1987).

²⁶ Al respecto pueden verse los trabajos de Richardson (1982), Linder y Peters (1984), Dryzek (1990), y Peters (1988). Desde la realidad latinoamericana se propone una crítica en Cabrero (2000).

acción pública en un país latinoamericano, se deberá hacer uso del enfoque de políticas públicas en estudios sobre municipios urbanos.

El análisis de redes de política pública como herramienta útil al estudio de la acción pública

Una herramienta útil para el análisis de la acción pública derivada del modelo de políticas públicas es el estudio de redes de política pública (*policy networks*). Ante una realidad en la que el Estado se fragmenta en comportamientos diferenciados y en la que una diversidad de actores aparecen en escena, el análisis de redes de acción pública, como afirma Marsh,²⁷ más allá de sus limitaciones se convierte en un concepto de gran utilidad, tan es así que su uso es creciente en la literatura de políticas públicas. Para Gaudin²⁸ por su parte, la idea de red se constituye en una idea central dado que permite entender el fenómeno de polarización del poder, así como las modalidades de ajuste de los conflictos y de producción de normas que organizan la acción pública. Este tipo de análisis se consolida según este autor a partir de la intersección de tres corrientes intelectuales: los trabajos de la antropología social británica, que permiten interpretar la estructuración social; por otra parte el análisis de la sociología de las organizaciones que ha hecho énfasis en el concepto de *social networks*; y por último los trabajos de *policy networks*.

Para Rhodes y Marsh²⁹ los antecedentes concretamente del concepto de redes de acción pública se encuentran en los trabajos de Freeman³⁰ quien en 1955 insiste en la idea de estudiar los “subsistemas de intereses” en torno a una política pública. Posteriormente los trabajos de Schmitter³¹ en 1970 plantean la idea de analizar los “procesos de intermediación de grupos de interés” ubicando la discusión entre los modelos pluralista y corporatista de la acción pública.³² Tiempo después Hecló³³ destaca el concepto de “redes temáticas” (*issue networks*) como aquéllos en los que participan varios actores sin posibilidades de estabilidad ni continuidad. Más adelante Rhodes³⁴ propone un modelo para explicar la dinámica intergubernamental en Gran Bretaña, esta interpretación insiste en las “condiciones de interdependencia” entre organizaciones a través de sus recursos y en el surgimiento de una “coalición dominante”. Este mismo autor en trabajos posteriores propone una tipología de redes yendo desde la idea de comunidades de política, hasta la de redes temáticas, pasando por las redes profesionales, intergubernamentales y de productores. Finalmente el concepto de red de acción pública, se consolida a través de los trabajos de Atkinson

²⁷ Cf. Marsh (1995).

²⁸ Cf. Gaudin (1995).

²⁹ Cf. Rhodes y Marsh (1995).

³⁰ Cf. Freeman (1955).

³¹ Cf. Schmitter (1970).

³² Cf. Schmitter y Lehmbrush (1979).

³³ Cf. Hecló (1978).

³⁴ Cf. Rhodes (1981).

y Coleman,³⁵ Marin y Mayntz³⁶ y Marsh y Rhodes.³⁷ Aunque cabe mencionar que en los trabajos más recientes existen unas perspectivas que privilegian el componente interpersonal dentro de la dinámica de la red de acción pública,³⁸ y otras que enfatizan el componente estructural de la red.³⁹

Para LeGalés las redes de políticas pueden definirse como “..el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses”.⁴⁰ De igual forma reconoce que la utilidad del concepto de redes de políticas públicas como método de análisis, ha llevado a considerar que se trata más bien de una “metodología en busca de una teoría”. La principal contribución de este método de análisis según Gaudin⁴¹ es que se sitúa en la intersección de lógicas individuales y colectivas. De la misma manera diversos autores enfatizan la importancia de este método dado que permite analizar a los actores en sus lógicas transversales de pertenencia a varios círculos sociales lo cual les permitirá movilizar diversidad de recursos en su acción.⁴² Van Waarden⁴³ por ejemplo, menciona desde una perspectiva neo-institucionalista que la propensión a la configuración de redes se explica por la ventaja que ofrece la existencia de una red relativamente estable, dado que “..disminuye los costos de transacción entre actores y refuerza la comunidad de intereses entre participantes” de ahí la utilidad de entender la acción pública a través de las redes.

Desde la perspectiva de Rhodes y Marsh⁴⁴ la contribución clave del método de redes es el mecanismo de “recursos y dependencia” a través del cual se asume que las organizaciones y actores se conectan. En este sentido parecería útil ampliar la discusión en relación a dos conceptos más específicos al de redes de políticas que son particularmente relevantes: las “comunidades de políticas” (*policy community*) y las “redes de proyecto” o “redes temáticas” (*issue networks*). Por su parte la comunidad de política (*policy community*) es un concepto que nos ayuda a visualizar a una red particular de actores en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción, además se trata de grupos que limitan la entrada de nuevos participantes.⁴⁵ La deliberación al interior de este tipo de redes se

³⁵ Cf. Atkinson y Coleman (1989).

³⁶ Cf. Marin y Mayntz (1991).

³⁷ Cf. Marsh y Rhodes (1992).

³⁸ Cf. Wilks y Wright (1987).

³⁹ Cf. Rhodes y Marsch (1995).

⁴⁰ Cf. LeGalés (1995) en : LeGalés y Tatcher (1995).

⁴¹ Cf. Gaudin (1995).

⁴² Véanse por ejemplo los trabajos de Wellmann y Richardson (1986) y de Galaskiewicz (1986) ambos en : Ferrand (1986), véase igualmente Smith (1995).

⁴³ Cf. Waarden (1992).

⁴⁴ Cf. Rhodes y Marsh (1992).

⁴⁵ El concepto de *policy community* ha sido objeto de numerosos trabajos, entre ellos cabe destacar los de Rhodes (1985, 1990), Rhodes y Marsh (1992 y 1995), y Dunleavy y O’Learly (1995).

da pero de ninguna forma cuestiona los acuerdos más generales y las normas compartidas, existe un “consenso subyacente”.⁴⁶

Por su parte el concepto de redes temáticas (*issue network*) se refiere más bien al conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política determinada. Originalmente el concepto de asunto (*issue*) dentro de la agenda de políticas es desarrollado por Cobb y Elder quienes lo asocian no sólo a la disputa por el contenido de las propuestas sino también a la consecuente distribución de posiciones y recursos.⁴⁷ La entrada de asuntos a la agenda tiene que ver entonces tanto con oportunidades específicas, como con el trabajo y capacidad de los promotores para crear lo que Kingdon⁴⁸ llama las *policy windows*. A diferencia de las comunidades de políticas, en las redes temáticas no se da una estructura tan clara de organización, tampoco una identificación estable entre actores, ni una plena claridad de objetivos e intereses. Más bien se trata de redes “flojamente acopladas” (*loosely coupled systems*), con mayor inestabilidad y con entradas y salidas más frecuentes de participantes. Estas redes son periféricas y en principio de menor influencia en el proceso decisorio. Es evidente que en cada política pública pueden coexistir los dos tipos de redes, en general las comunidades de políticas tendrán la posibilidad de direccionar los procesos decisorios, mientras que las redes temáticas en ocasiones se transforman más en “foros de discusión” que en verdaderas redes de influencia y decisión.⁴⁹ Sin embargo la posición y el peso de ambos tipos de redes puede modificarse en la acción cotidiana de cada política en particular, o a partir de cambios en el contexto de la acción pública; existe un componente contingente y evolutivo propio a la dinámica de las políticas públicas que no se debe despreciar, en este sentido los trabajos de Lehmbruch⁵⁰ por ejemplo, insisten en este aspecto evolucionista del sistema de intereses que caracterizan las redes de acción pública. De hecho una de las críticas permanentes al modelo de redes es su dificultad a integrar el cambio dado que tiende a destacar la cualidad de estabilidad que las caracteriza y a lo más incorpora una visión de cambio incremental. Como menciona Thoenig⁵¹ este concepto al ser demasiado estructuralista no permite explicar la dinámica de los ajustes permanentes en la deliberación de las políticas.

Para incorporar esta dimensión de análisis Rhodes y Marsh⁵² proponen visualizar cuatro categorías del cambio: la economía, la ideología, el conocimiento y las instituciones. Se reconoce que la dinámica económica y del mercado constituyen una fuente de inestabilidad para cualquier red. De igual forma un cambio en el partido político en el poder puede generar innovación política y alteraciones en la

⁴⁶ Cf. Laffin (1986).

⁴⁷ Cf. Cobb y Elder (1972).

⁴⁸ Cf. Kingdon (1995).

⁴⁹ Dubois (1997) observa este desplazamiento entre redes a partir del estudio de caso de Aix en Provence en Francia.

⁵⁰ Cf. Lehmbruch (1995).

⁵¹ Cf. Thoenig (1999).

⁵² Cf. Rhodes y Marsh (1995).

red. Así mismo los cambios tecnológicos asociados a una política y la nueva información respecto a ella pueden generar reacomodos en la red. Por último el surgimiento de nuevas instituciones en el contexto (por ejemplo de nivel supranacional como la Comisión Europea) o el cambio de papel que juegan algunas de ellas (por ejemplo comisiones reguladoras), modificarán indudablemente la red. En este sentido los trabajos por ejemplo, de Smith⁵³ advierten sobre la presencia determinante de las instituciones gubernamentales en el acceso y movilidad de las redes y cómo este aspecto condiciona permanentemente el arreglo entre las mismas; por su parte Baumgartner y Jones⁵⁴ enfatizan las “perturbaciones externas” a las que todo subsistema de política y configuración de redes está expuesto. Rhodes y Marsh mencionan además que muy frecuentemente la misma red participa o induce el cambio, y éste por tanto no sólo es de carácter exógeno.

Sin embargo diversos autores⁵⁵ insisten en que el enfoque de redes de acción pública parecería ayudar a entender mejor la inercia que la innovación. El modelo de redes de políticas públicas ha sido severamente criticado desde diversas perspectivas: por una parte se dice que se trata de un concepto “sin precisión y contenido”, más bien es ambiguo, por lo que más valdría entenderlo como una metáfora; de igual forma se cuestiona su utilidad como herramienta empírica dado que es difícil identificar y acotar una red, por lo tanto entender sus cambios; finalmente se cuestiona lo novedoso del concepto dado que por ejemplo la escuela francesa de la sociología de las organizaciones años atrás bajo otros conceptos, ha estudiado el juego informal de actores en el ámbito intergubernamental,⁵⁶ los juegos múltiples de los mismos,⁵⁷ los sistemas de acción de actores,⁵⁸ las redes de administradores públicos,⁵⁹ e incluso desde otra perspectiva sociológica más general, el ámbito sobredeterminado de las prácticas en la acción pública,⁶⁰ o la idea de “sobrecódigo”.⁶¹

Aún tomando en cuenta estas limitantes, el enfoque de redes de políticas parecería útil desde una perspectiva estrictamente descriptiva, siempre y cuando se haga énfasis en la dinámica interna de la red, en la identificación de participantes o de itinerarios de entrada y salida de los mismos, y se de lugar a un análisis evolutivo de dicha red. A partir de esta idea se deben incorporar algunos de los elementos de las redes de políticas públicas en el marco de análisis que nos ocupa, sobre todo para describir ciertos arreglos entre actores que presentan una cierta estabilidad.

⁵³ Cf. Smith (1993).

⁵⁴ Cf. Baumgartner y Jones (1993).

⁵⁵ Entre las críticas a este modelo, puede verse: Dowding (1994), Jouve (1995), y Tatcher (1995).

⁵⁶ Cf. Crozier y Thoenig (1975).

⁵⁷ Cf. Dupuy y Thoenig (1983).

⁵⁸ Cf. Crozier y Friedberg (1977).

⁵⁹ Cf. Gatto y Thoenig (1993).

⁶⁰ Cf. Bordieu (1979).

⁶¹ Cf. Sfez (1992).

El estudio de los procesos de policy learning y de policy change como insumos para entender las políticas desde una perspectiva evolutiva de la acción pública

En relación a la preocupación, sobre una perspectiva demasiado inercial de las redes de políticas, se puede acudir a un conjunto de estudios que se centran en el análisis del cambio y el aprendizaje en los procesos de política pública. Este tipo de trabajos han tenido cada vez más presencia en la literatura. La preocupación sobre el cambio y el aprendizaje de políticas se podría situar inicialmente incorporada a la idea de Lindblom⁶² de “aprendizaje por ensayo y error” (*trial and error learning*) desde su perspectiva del *muddling through*. O incluso en los trabajos de Deutsch⁶³ sobre la necesidad de una capacidad de aprendizaje (*learning capacity*) de un gobierno a partir de un necesario proceso de *feedback*. Más adelante Heclo⁶⁴ intenta una primera sistematización del concepto de *political learning* haciendo referencia a la observación de una alteración de comportamientos a partir de la experiencia acumulada de acciones. Posteriormente Sabatier⁶⁵ hace referencia al *policy-oriented learning* como un determinante de los procesos de innovación en política pública, idea que más adelante va a consolidar refiriéndola al aprendizaje “..entre y a través de las diferentes coaliciones (*advocacy groups*) que forman parte de un ámbito de política”.⁶⁶ Se pueden mencionar también las aportaciones de Bobrow y Dryzek⁶⁷ que incorporan estos conceptos al de “rediseño de políticas” (*policy redesign*), o la propuesta de Schneider e Ingram⁶⁸ quienes asumen los procesos de cambio y aprendizaje a través de los mecanismos de “*pinching of ideas*” de otros ámbitos de política o de otras experiencias de gobierno. De la misma manera Etheredge⁶⁹ se refiere al proceso de “aprendizaje gubernamental” (*government learning*) para describir el desarrollo de “inteligencia y sofisticación” de las acciones para que sean más efectivas. Por último, Rose⁷⁰ denomina como “*lesson-drawing*” aquél proceso por el cual lo desarrollado por un país es emulado en otros, o la idea de Hall⁷¹ sobre el aprendizaje como un acto deliberado y consciente para mejorar el desempeño de una política determinada.

Al revisar las diferentes concepciones del cambio y aprendizaje de políticas, Bennett y Howlett⁷² destacan la diversidad de enfoques y perspectivas de análisis presentes, lo cual dificulta avanzar hacia una construcción más rigurosa de estos

⁶² Cf. Lindblom (1959).

⁶³ Cf. Deutsch (1966).

⁶⁴ Cf. Heclo (1974).

⁶⁵ Cf. Sabatier (1978).

⁶⁶ Cf. Sabatier (1988), Jenkins-Smith (1990) y Sabatier y Jenkins-Smith (1993).

⁶⁷ Cf. Bobrow y Dryzek (1987).

⁶⁸ Cf. Schneider e Ingram (1988).

⁶⁹ Cf. Etheredge (1981).

⁷⁰ Cf. Rose (1991).

⁷¹ Cf. Hall (1988).

⁷² Cf. Bennett y Howlett (1992).

conceptos. De hecho —insisten estos autores— en esta diversidad de acercamientos al problema no queda clara la respuesta a varias preguntas: ¿quién aprende? ¿qué se aprende? ¿para qué se aprende?. Realizando un revisión de varios de los autores mencionados antes, Bennett y Howlett observan que existen diferentes posturas en relación a estas preguntas. Sobre el “quién” aprende, es decir los agentes del cambio, se hace referencia a los administradores gubernamentales (perspectiva de aprendizaje gubernamental); se hace referencia a las redes profesionales de política; o se hace referencia a las comunidades de políticas (perspectiva de aprendizaje social). Sobre el “qué” se aprende, es decir sobre el objeto de apropiación en el aprendizaje, se hace referencia a procesos, instrumentos, o ideas. Finalmente sobre el “para qué” se aprende, es decir cuál es la acción consecuente al proceso de aprendizaje, se hace referencia a la orientación al cambio organizacional, al cambio en programas gubernamentales o al cambio de “paradigma” o concepción misma del problema.

Desde nuestro punto de vista, una clarificación a estos conceptos la provee May⁷³ quien distingue diversos tipos de aprendizaje en el ámbito de las políticas públicas: el “*instrumental policy learning*”, el “*social policy learning*” y el “*political learning*”. El primero, el “aprendizaje instrumental de políticas” se refiere al reconocimiento de limitaciones en los actuales instrumentos para la implementación de políticas y a la necesidad de búsqueda o diseño de instrumentos alternativos, en ocasiones se puede deformar este proceso en un proceso de copia y mimetismo, caso en el cual la esencia del aprendizaje se estaría diluyendo. El segundo tipo de aprendizaje, el “aprendizaje social de políticas”, se refiere al cambio o ajuste en el proceso social de construcción de la política pública, incluso en las concepciones mismas de la definición del problema; se afectan las hipótesis iniciales sobre el objetivo, grupos participantes, o la orientación de la política, se afecta por tanto la red de política pública y las concepciones de los grupos participantes sobre las políticas, frecuentemente se requiere reconstruir los consensos y arreglos iniciales. Por último el tercer tipo de aprendizaje, el “aprendizaje político sobre las políticas”, se refiere al cambio o ajuste de estrategias de acción por parte de las coaliciones dominantes o promotoras en un ámbito de política pública; se modifican las estrategias iniciales ya sea defensivamente (retiro) o de manera ofensiva (ampliación de apoyos colaterales). Además de la clarificación que esta tipología ofrece, es interesante en la propuesta de May que los diversos tipos de aprendizaje y cambio en la política pública pueden ser resultado tanto de factores exógenos como endógenos, no hay una lógica preestablecida en la fuerza inductora de la necesidad del aprendizaje y el cambio. Para May las fallas o fracasos de política pública son un elemento inductor del cambio y la innovación.

La perspectiva de análisis de procesos de aprendizaje y cambio en las políticas públicas provee una perspectiva interesante para el análisis de la acción pública. Permite incorporar al análisis de las políticas públicas y al análisis de redes de políticas, la dimensión del reacomodo de estructuras y procesos gubernamentales,

⁷³ Cf. May (1992).

la del ajuste de comportamientos de actores y arreglos entre grupos, así como la de cambios de estrategia política de las coaliciones participantes en una política pública particular. Evidentemente los métodos operativos de trabajo que ofrece esta perspectiva son insuficientes, sin embargo al menos la observación de dinámicas de aprendizaje y cambio podrán ser identificadas. En un análisis longitudinal de la acción pública como el que se requiere llevar a cabo en estudios sobre municipios urbanos, la perspectiva del aprendizaje de política puede ser de utilidad, si no como un eje central del análisis, más bien como una óptica complementaria del estudio. Además cabe señalar que una realidad como la de los municipios urbanos se caracteriza por un alto dinamismo, innovaciones frecuentes y cambios sistemáticos en la hechura de las políticas, por ello el interés de retener este tipo de conceptos.

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

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

Un primer grupo de autores que vale la pena mencionar se plantea el problema del cambio como un concepto consustancial al de organización; Hinings y Greenwood por ejemplo, parten del supuesto de que “...todas las organizaciones cambian, sólo que a diferentes ritmos”⁷⁴, de la misma manera autores como Miller y Friesen,⁷⁵ Tushman y Romanelli,⁷⁶ Pettigrew⁷⁷ o Child y Smith,⁷⁸ han desarrollado teorías acerca de la naturaleza evolutiva (*evolutionary change*) o revolucionaria (*revolutionary change*) del cambio. En este sentido Hinings y Greenwood llegan incluso a plantear que la estabilidad y el cambio son “las dos caras de la misma moneda” es decir son parte del mismo proceso de movimiento que sufre la acción organizada, sólo que en unos casos este movimiento está dominado por la inercia, es decir por la permanencia en el mismo “arquetipo” (*archetype*) o conjunto de ideas, creencias y valores organizacionales, y en otros está dominado por la reorientación, es decir por la modificación del arquetipo original.⁷⁹

La utilidad de esta visión del cambio organizacional es que nos permite entenderlo no sólo como una ruptura, sino también como una continuidad. Hinings y Greenwood estudiaron 24 gobiernos municipales en Gran Bretaña durante una década, con el objeto de observar qué tan frecuente era el cambio al interior del

⁷⁴ Cf. Hinings y Greenwood (1988).

⁷⁵ Cf. Miller y Friesen (1984).

⁷⁶ Cf. Tushman y Romanelli (1985).

⁷⁷ Cf. Pettigrew (1985 y 1988).

⁷⁸ Cf. Child y Smith (1987).

⁷⁹ Cabe señalar que para Hinings y Greenwood los arquetipos son estructuras organizativas y esquemas de interpretación de los actores que poseen una coherencia interna.

mismo arquetipo (*evolutionary change*) y que tan frecuente era el cambio de orientación a otro arquetipo (*revolutionary change*). El estudio referido concluye que los cambios de arquetipo fueron menos frecuentes, sin embargo muestra también que en muchos casos hubo en algún momento la intención de cambiar de arquetipo, pero por diversas causas el cambio no fue consumado regresando al arquetipo original. Este análisis fue llevado a cabo a través del seguimiento de los "itinerarios de cambio" (*prototypical tracks*) que seguían los diversos gobiernos municipales, los autores tipificaron así cuatro tipos de itinerarios: la "inercia" (cambios adaptativos que no modifican el esquema original de interpretación de la organización, es decir no hay deterioro de los arreglos fundamentales ni cambio de arquetipo); las "excursiones abortadas" (que consisten en itinerarios de cambio que alteran temporalmente la coherencia del arquetipo, pero que al final dan marcha atrás al proceso y reinstalan los arreglos previos); las "reorientaciones" (que es el abandono definitivo del arquetipo original para instalarse en otro con nuevos arreglos institucionales y con una nueva legitimidad que da coherencia al conjunto de estructuras y esquemas de interpretación); y finalmente las "excursiones no resueltas" (se abandona definitivamente el arquetipo original, sin embargo no se logra adoptar uno nuevo, existen fallas para reconstruir una coherencia alternativa, se trata de itinerarios "sin rumbo fijo" que pueden persistir por mucho tiempo y dejar a la organización en una situación de indefinición prolongada). Indudablemente los trabajos de estos autores han enriquecido la concepción del cambio organizacional dejando de lado una visión esquemática y rígida de este concepto.

Un segundo grupo de estudios estrechamente asociados al anterior, son aquéllos que desde el llamado "nuevo institucionalismo sociológico" presentan a las organizaciones como instituciones que producen reglas y procedimientos que devienen "mitos y ceremonias" que se legitiman a través del tiempo, dando así a las organizaciones una fuerte propensión a la estabilidad incluso en contextos turbulentos y generando además fuertes similitudes entre organizaciones de un mismo sector de actividad. Meyer y Rowan⁸⁰ muestran cómo el éxito organizacional depende de otros muchos factores que la eficiencia aún en contextos altamente competitivos, dado que aquéllas organizaciones que logran incorporar ciertos elementos social y sectorialmente aceptados como legítimos (métodos de trabajo, de evaluación, de diseño, o de control) acumulan un potencial muy valioso para la sobrevivencia. De aquí el desarrollo de una fuerte dosis de "isomorfismo institucional" en cada sector de actividad, esto como un mecanismo de disminución de la incertidumbre y de la turbulencia en el contexto a través del cual las organizaciones buscan sobrevivir por su presencia como instituciones en el entorno social. Particularmente en el sector de gobiernos municipales, esta tendencia al isomorfismo ha sido observada por Tolbert y Zucker;⁸¹ en su estudio sobre la expansión de programas municipales para adoptar reformas al sistema de servicio

⁸⁰ Cf. Meyer y Rowan (1977).

⁸¹ Cf. Tolbert y Zucker (1983).

civil de carrera, los autores observan que dicho proceso respondía más a la imagen del gobierno local que incorporaba los cambios que eran ya aceptados como “apropiados” más que por cualquier otra consideración relacionada a las ventajas que dichos cambios tendrían en la estructura y gestión del gobierno urbano. En este mismo sentido, Greenwood y colegas⁸² observan un alineamiento de los patrones de gestión (*patterns of management*) en gobiernos locales ingleses, y Hinings y Greenwood⁸³ en los impulsos iniciales al cambio organizacional en gobiernos municipales.

Desde la perspectiva del institucionalismo sociológico el cambio organizacional adopta más frecuentemente la forma de inercia que la de cambio revolucionario, y cuando éste llega a darse se explica más por factores del contexto institucional del sector de actividad que presionan hacia el isomorfismo, que por una capacidad innovadora propia, esta capacidad es la excepción y no la regla. La lógica de esta tendencia, como lo plantean DiMaggio y Powell⁸⁴ se deriva del hecho que un régimen institucional permite crear estabilidad política disminuyendo los costos de transacción, el oportunismo y otras formas de tensión en la acción cooperativa, dicho de otra forma, se logra que la acción organizada si bien no sea óptima o eficiente, al menos sea estable, lo cual explica el hecho de que formas organizacionales poco eficientes persistan durante mucho tiempo, como Nelson y Winter⁸⁵ o March y Olsen⁸⁶ lo han planteado. Sin embargo desde esta perspectiva el cambio revolucionario, aunque excepcional, también existe. DiMaggio y Powell lo explican como un proceso que ocurre cuando las condiciones del arreglo social que da sustento al régimen institucional, comienzan a aparecer como problemáticas y no garantizan más la estabilidad. Al respecto Oliver⁸⁷ profundiza en el concepto de “desinstitucionalización” (*deinstitutionalization*) que se refiere a la erosión o discontinuidad que se presenta en una acción organizada institucionalizada, según el autor este proceso se inicia con un deterioro gradual (*dissipation*) en la aceptación y uso de las prácticas institucionalizadas, el cual puede ser inducido por causas externas (nuevos valores sociales, cambios regulatorios, presiones a la innovación, etc.) o internas (deterioro grave de la eficiencia, obsolescencia, diferenciación creciente, etc.).

Un tercer grupo de estudios que llama nuestro interés se refiere al concepto de innovación como una forma particular del cambio organizacional e institucional.⁸⁸ La idea de innovación proviene de una concepción fundamentalmente técnica que se refiere, como Schumpeter⁸⁹ lo definía

⁸² Cf. Greenwood, Walsh, Hinings y Ranson (1980).

⁸³ Cf. Hinings y Greenwood (1988).

⁸⁴ Cf. DiMaggio y Powell (1991).

⁸⁵ Cf. Nelson y Winter (1982).

⁸⁶ Cf. March y Olsen (1989).

⁸⁷ Cf. Oliver (1992).

⁸⁸ Al respecto se pueden analizar en mayor detalle algunos elementos en : Cabrero, Arellano y Amaya (2000).

⁸⁹ Cf. Schumpeter (1912).

inicialmente, a nuevas combinaciones de los recursos organizacionales y asume que los cambios sociales en la organización se derivan de cambios en los sistemas técnicos, al respecto, los estudios de Woodward,⁹⁰ Terreberry,⁹¹ y Daft⁹² han continuado con esta línea de interpretación. Sin embargo otros autores como Damanpour han insistido en la innovación como “constructo social complejo en el que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales están presentes”;⁹³ partiendo de esta idea, Drazin⁹⁴ sostiene incluso que las innovaciones son acciones de individuos o grupos que buscan establecer, proteger o ampliar cotos de poder. Por otra parte Kessler y Chakrabarti⁹⁵ argumentan que la velocidad de un proceso innovador depende particularmente de la capacidad estratégica de las organizaciones; y en este mismo sentido, Goes y Ho Park⁹⁶ introducen el concepto de vínculos interorganizacionales, como el enlace entre la organización y los factores contextuales que pueden ser claves para la innovación, desde esta perspectiva entonces los procesos innovadores aparecen como resultantes de la capacidad organizacional interna en combinación con oportunidades del contexto. Por último cabe mencionar con especial atención los trabajos de Alter,⁹⁷ este autor a partir de estudios en diversos tipos de organizaciones, observa que los procesos innovadores pueden surgir principalmente por cuatro tipos de causas: ya sea por incertidumbres técnicas, o en relación a los bienes o servicios que produce la organización, o por incertidumbres en el ámbito del conocimiento, o también por incertidumbres en el tipo de relación con el contexto; todos estos factores generan una propensión organizacional a innovar aunque este proceso rara vez es racionalmente concebido, más bien se deriva de “microdecisiones” y situaciones que surgen del oportunismo de los actores. Para Alter la innovación “.no permite ni la existencia de un orden estable, ni la de una transformación lineal, ni la de un proceso de transformación controlado... la innovación aparece entonces como un acto necesario pero no racional ni pacífico”.⁹⁸ Se trata desde esta perspectiva de la innovación como un trayecto en sí incierto, en el que cohabitan la movilización, el desinterés, y diversas legitimidades en la organización, que coexisten, compiten y se reconstruyen progresivamente.

Finalmente haremos referencia a un grupo de autores que, desde la visión del cambio estratégico, interpretan el cambio como un proceso resultante de una capacidad organizacional interna combinada con presiones u oportunidades contextuales. Dejando de lado la visión del cambio planificado que ha dado lugar a tantas modas administrativas en los últimos años (desarrollo organizacional,

⁹⁰ Cf. Woodward (1965).

⁹¹ Cf. Terreberry (1968).

⁹² Cf. Daft (1982).

⁹³ Cf. Damanpour (1989 y 1992).

⁹⁴ Cf. Drazin (1990).

⁹⁵ Cf. Kessler y Chakrabarti (1996).

⁹⁶ Cf. Goes y Ho Park (1997).

⁹⁷ Cf. Alter (1993 y 2000).

⁹⁸ Cf. Alter (2000).

administración por objetivos, calidad total, reingeniería, entre otras)⁹⁹ nos centraremos en autores que sin creer en una capacidad de planificación del cambio, sostienen que las organizaciones son capaces de incidir en dichos procesos. Algunos de los primeros autores en sostener esta idea del cambio organizacional como un proceso originado en la intersección organización/contexto fueron por una parte Child,¹⁰⁰ quien llega a la conclusión de que las decisiones estratégicas adoptadas por la coalición dominante son esenciales para entender la adaptación de las organizaciones al contexto, así como la naturaleza de éste; Pettigrew¹⁰¹ por su parte, sostiene que la organización enfrenta diversidad de “dilemas” los cuales son rutas posibles de acción estratégica que se generan por presiones del contexto y diversas interpretaciones que los grupos dirigentes hacen del mismo, las cuales por cierto serán motivo de disputas internas dando poco a poco lugar a un dilema dominante; en una postura más radical se encuentra la posición de Weick¹⁰² quien sostiene que la organización no tiene un contexto objetivo, sino que lo produce actuando como un filtro, es decir el contexto no es exterior a la organización sino que está en ella misma, por tanto el cambio no es producido por un evento externo, sino por la interpretación que los miembros de la organización hacen de los eventos. Un aspecto interesante de este tipo de ideas del cambio originado en la intersección organización/contexto es que si bien se reconoce una capacidad del grupo dirigente por incidir en el cambio no se asume que éste sea totalmente intencional, de hecho como Laroche y Nioche¹⁰³ lo reconocen, probar la intencionalidad o no intencionalidad del cambio estratégico es una tarea imposible, o como Mintzberg¹⁰⁴ lo menciona, el cambio estratégico no se explica tanto por su origen intencional y planificado como por su origen emergente. Se trata de una visión en la que el cambio estratégico es una variable dependiente resultante de un conjunto de factores diversos y no sólo producto lineal de una decisión racional e intencional.¹⁰⁵

A partir de esta concepción del cambio estratégico la idea de aprendizaje organizacional deviene fundamental como elemento facilitador u obstaculizante del cambio. Como lo plantea Leroy¹⁰⁶ el medio ambiente es un estímulo de aprendizajes; desde los trabajos de Lawrence y Lorsch¹⁰⁷ se muestra que las organizaciones que aprenden cómo descifrar el contexto y adoptan cambios estructurales incrementan sus posibilidades de éxito; este proceso de aprendizaje puede dificultarse cuando la tasa de cambio contextual es muy alta, como lo

⁹⁹ Al respecto se puede ver Del Castillo (2000).

¹⁰⁰ Cf. Child (1972).

¹⁰¹ Cf. Pettigrew (1973).

¹⁰² Cf. Weick (1979 y 1995).

¹⁰³ Cf. Laroche y Nioche (1998).

¹⁰⁴ Cf. Mintzberg (1996).

¹⁰⁵ Para ampliar este tipo de discusión pueden revisarse los textos de Nioche (1985), Laroche (1995) y Laroche y Nioche (1994 y 1998).

¹⁰⁶ Cf. Leroy (1998).

¹⁰⁷ Lawrence y Lorsch (1969).

proponen Lant y Mezas,¹⁰⁸ y también cuando la estabilidad es muy alta, dado que se atrofian las capacidades de aprendizaje, como lo sostiene Hedberg.¹⁰⁹ Los aprendizajes entonces pueden generarse a partir de la percepción de que existen eventos en el contexto que generan disfuncionalidad entre la organización y su medio ambiente. En este sentido Friedländer¹¹⁰ plantea que “..el aprendizaje es el proceso cognitivo y el cambio organizacional es sólo el resultado”, sin embargo Laroche y Nioche¹¹¹ cuestionan esta causalidad e insisten en que frecuentemente es la acción organizacional misma la que genera aprendizajes. De hecho como lo plantean Argyris y Schön¹¹² los aprendizajes de “*simple loop*” se refieren a una modificación de las prácticas con un objetivo adaptativo, sin embargo los de “*double loop*” generan modificaciones en los marcos interpretativos, las normas y las creencias, por todo ello es difícil plantear rígidamente la separación entre la acción, el cambio y el aprendizaje.

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

El análisis de la acción pública en el espacio regional y local

En la medida que el enfoque de análisis de la acción pública asume una naturaleza ligada a la acción colectiva, a la acción conjunta, a la acción en un espacio social determinado; este enfoque se posiciona como un instrumento teórico particularmente idóneo y potente en lo territorial. Su utilidad permite llevarlo al ámbito de lo regional y de lo local, y explicar así la dinámica de la acción pública localizada, visualizar el tejido social de esa realidad específica, identificar con mayor precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, el papel del gobierno local, y los itinerarios de políticas públicas particulares. Además el enfoque de la acción pública permite mejor interpretar una realidad regional y local en plena

¹⁰⁸ Cf. Lant y Mezas (1992).

¹⁰⁹ Cf. Hedberg (1981).

¹¹⁰ Cf. Friedländer (1983).

¹¹¹ Cf. Laroche y Nioche (1994).

¹¹² Cf. Argyris y Schön (1978).

mutación. Duran y Thoenig¹¹³ caracterizan la acción pública territorial francesa en la actualidad por: la existencia de problemas que rebasan el marco de una sola organización, la dificultad de que los métodos tradicionales de acuerdo sean todavía funcionales, y una creciente turbulencia en el medio ambiente. Es indudable que esta caracterización podría igualmente describir la realidad regional y local en muchos otros países en el escenario actual. El cambio fundamental se debe a un desplazamiento del modelo productor de bienes y servicios, el cual constituía el principal reto de gobiernos regionales y locales hace algunos años, por un modelo de acción pública más amplia orientada al desarrollo integral de un territorio dado. Se trata de gobiernos que abandonan paulatinamente su concentración en la producción de bienes y servicios y se concentran cada vez más en la “producción de acción pública”¹¹⁴, es decir en la institucionalización de la acción colectiva con el fin de integrar, ordenar y dar coherencia al conjunto.

En relación a la experiencia francesa, Duran y Thoenig¹¹⁵ interpretan esta evolución de la acción pública territorial como un cambio del modelo de “regulación cruzada” (*régulation croisée*) al modelo de la “institucionalización de la acción colectiva”. Los autores plantean que el periodo 1950-1970 se caracterizó claramente por la conducción de las políticas públicas desde el Estado a través de dos recursos: la asignación de recursos financieros y la emisión de reglas jurídicas. Si bien el poder se concentraba en el Estado, los alcaldes eran parte indispensable de la gestión territorial dado que se constituían en los clientes y demandantes de la acción estatal en los territorios. Se establecía así una negociación entre servicios estatales y alcaldes que devenía en una colusión de intereses. El esquema de “regulación cruzada”¹¹⁶ individualizaba los comportamientos de los alcaldes y permitía al Estado concentrar el poder aunque dependiendo en cierta forma de éstos. Este modelo de interpretación fue válido en un periodo de crecimiento en el que el reto era la producción de infraestructura regional y local, así como la producción de bienes y servicios locales. En el momento que los problemas públicos comienzan a cambiar su naturaleza, el modelo de interpretación comienza a perder su poder explicativo. Por una parte los problemas se vuelven más difusos, menos acotados a soluciones técnicas específicas, y por el otro, la descentralización iniciada en 1982 en Francia, redistribuye los recursos institucionales para la acción territorial.

La acción pública regional y local se diversifica, aparecen nuevos actores, se activan nuevos intereses, se inicia la competencia público-privada por los servicios urbanos,¹¹⁷ y la coordinación horizontal se constituye en un elemento central para la acción territorial. En este escenario de incertidumbre, de riesgo de una acción centrífuga, de dificultades de coordinación, el Estado se concentrará cada vez más,

¹¹³ Cf. Duran y Thoenig (1996).

¹¹⁴ Cf. Duran y Thoenig (1996).

¹¹⁵ Cf. Duran y Thoenig (1996).

¹¹⁶ La interpretación de este modelo puede verse en detalle en : Thoenig (1975) y Crozier y Thoenig (1976).

¹¹⁷ Cf. Lorrain (1993).

desde la interpretación de Duran y Thoenig, en impulsar mecanismos de “institucionalización de la acción colectiva” es decir tratar de construir esquemas de acción durables en el tiempo, escenarios ordenados y ordenadores de la co-construcción de la acción pública. Se trata de la producción formas de proceder para construir un contexto de la acción pública, un espacio más o menos institucionalizado de intercambio y generación de acuerdos y consensos. La sola racionalidad posible para el Estado es la del establecimiento de procedimientos de acuerdo, es decir institucionalizar la negociación. Duran y Thoenig recuperan la noción de “nodalidad” (*nodality*) desarrollada por Hood¹¹⁸ como una capacidad estatal a asociar “en torno a sí” los actores participantes en un esquema de ajuste mutuo. Esta capacidad estatal de nodalidad se muestra como una cualidad necesaria en el modelo contemporáneo de la acción pública territorial. Los autores reconocen la fragilidad y complejidad del nuevo modelo, sin embargo insisten en la presencia todavía importante del poder público como ordenador de la acción territorial, no se trata del fin del Estado, simplemente es el fin del “todo Estado”.

La interpretación de Duran y Thoenig sobre la evolución de la acción pública territorial en Francia, más allá de las particularidades del caso francés, desde nuestro punto de vista ayuda en mucho a entender la evolución general de la acción pública regional y local. El postulado de la transformación general que va de una acción pública centrada en el actor gubernamental y concentrada en la producción de bienes y servicios, hacia una acción pública diversificada y concentrada en crear un contexto institucional propicio a la negociación y el acuerdo colectivo, es válido como postulado de interpretación para la situación territorial en la realidad contemporánea. Además los efectos de una creciente intergubernamentalidad (local, regional, nacional y supranacional) y de una creciente dilución de las fronteras político administrativas de la acción territorial, y de las esferas pública y privada, afectan por igual en la realidad europea que en la latinoamericana, bien que se presenten con particularidades propias en cada contexto. Para complementar esta visión desde lo local se presentan dos elementos que enriquecen el análisis.

La acción pública local y el desarrollo. ¿Un motor endógeno?

Uno de los factores determinantes para entender la dinámica de la acción pública en lo local es el problema del desarrollo. En la medida en que la acción pública local es capaz de promover el desarrollo, se puede pensar en un grado de autonomía relativa importante de lo local en relación a lo nacional, y por lo tanto el estudio de la acción pública local cobra importancia como espacio de análisis relevante y con una cierta especificidad; estaríamos por así decirlo frente a un “modelo endógeno de acción pública”. Como bien lo plantea Thoenig a partir del análisis de la experiencia europea “el desarrollo local que tiene logros en el mediano plazo es por naturaleza

¹¹⁸ Cf. Hood (1983).

un desarrollo cuyo motor es endógeno”.¹¹⁹ La renovación del análisis del desarrollo ubicándolo como una resultante no sólo de procesos económicos macro, sino también como resultante del comportamiento de instituciones, —como lo ha planteado el nuevo institucionalismo económico—¹²⁰ y de actores diversos —como empresarios, gobierno, y grupos sociales diversos— da al estudio de la acción pública local una relevancia mayor. Thoenig citando a Porter¹²¹ y a Krugman¹²² nos ubica en una perspectiva de análisis en la que los actores locales, sus racionalidades, sus restricciones y sus recursos, así como la evolución y cambio de los mecanismos de regulación local, devienen variables fundamentales del desarrollo. Como ejemplo, Thoenig hace referencia al caso de Sicilia¹²³ en el que “la espera pasiva” para que el desarrollo venga de lo exógeno no ha permitido que éste se dé aun después de un largo tiempo de subvenciones y ayudas diversas. La acción pública local, nos dice Thoenig, “sigue ausente”, lo cual genera una carencia de “motor endógeno” para el desarrollo, esto se observó igual en Sicilia en Italia que en Neuchatel en Suiza, ambos casos estudiados por este autor en detalle.¹²⁴

Si bien el desarrollo local depende en buena parte de las empresas del territorio, indudablemente que las autoridades locales juegan también un papel muy relevante. El papel de los gobiernos locales se puede expresar en diversas estrategias: convertirse en “buscador” de subvenciones, desreglamentar y liberalizar la actividad empresarial local, buscar una autonomía fiscal, o crear la infraestructura local necesaria al desarrollo. Sin embargo según Thoenig, estas estrategias de creación de externalidades positivas no son condiciones suficientes para generar un motor endógeno del desarrollo. Si hay ausencia o debilidad en las relaciones horizontales entre actores económicos, autoridades locales y otros grupos sociales del territorio, las externalidades no podrán ser apropiadas o internalizadas como refuerzos del desarrollo local. De ahí que las autoridades locales juegan un papel esencial en la construcción de la acción pública, deben centrar parte de sus esfuerzos por construir mecanismos que promuevan la confianza entre actores y permitan las alianzas en proyectos compartidos.

Los planteamientos anteriormente expuestos constituyen ejes importantes de nuestro planteamiento. El estudio de la acción pública, el análisis de políticas específicas, de redes de política particulares, de aprendizajes, cambios y evolución en dicha acción pública en el espacio local, deberán ser integrados a través de la observación de la dinámica del desarrollo local. Se puede decir que el desarrollo local es el escenario particular en el que se deberán trabajar los diversos marcos teóricos, y los conceptos y métodos presentados hasta aquí.

¹¹⁹ Cf. Thoenig (1999).

¹²⁰ Respecto a la relevancia de las instituciones en el desarrollo es claro que los trabajos de North (1981) y Williamson (1984), han sido determinantes.

¹²¹ Cf. Porter (1990).

¹²² Cf. Krugman (1991).

¹²³ Nos referimos al estudio de Michaud y Thoenig (1992), puede verse también el trabajo de Putnam (1993) para el caso italiano.

¹²⁴ Cf. Thoenig (1999).

El concepto de capital social como ingrediente de la acción pública local

En el estudio de la acción pública es importante incorporar un análisis sobre el nivel de cooperación y confianza existente entre los actores sociales del espacio local, este elemento será determinante tanto para entender la cualidad endógena de la acción pública, como para entender la dinámica misma de articulación de actores y constitución de redes locales. Un concepto útil en este sentido es el propuesto por Putnam¹²⁵ referente al capital social. Para este autor el capital social son las normas generalizadas de responsabilidad y las redes de compromiso cívico que impulsan la confianza social y la cooperación; el capital social entonces reduce la incertidumbre y los incentivos a no cooperar. Anteriormente, —desde hace algunas décadas— los trabajos de Almond y Verba¹²⁶ hacían referencia a la importancia de la *civic culture*, o los de Bordieu¹²⁷ —utilizando el mismo concepto de capital social— hacían referencia a un capital relacional que genera oportunidades a los individuos en su entorno social. Sin embargo la aportación de Putnam es diferente a estos antecedentes, dado que este autor refiere el concepto de capital social a una cualidad de una comunidad en la que se genera un escenario de confianza y normas compartidas, lo cual promueve una propensión a la asociación y cooperación. Para Putnam existe una conexión entre el grado de capital social acumulado dentro de una región y el nivel de desarrollo económico, de hecho así explica este autor los diferenciales en el nivel de desarrollo del norte y del sur de Italia a partir de un estudio llevado a cabo durante casi dos décadas.¹²⁸ Desde esta perspectiva las comunidades no forjan redes de compromiso cívico por su prosperidad, al contrario las comunidades se vuelven prósperas porque son cívicas, se trata de situar el capital social como una precondition para el desarrollo. Otros autores han contribuido a esta perspectiva de análisis, tal es el caso de los trabajos de Fukuyama,¹²⁹ quien considera que el capital social es la capacidad de las personas y de las colectividades para asociarse, organizarse y desarrollar actividades que buscan fines comunes. La idea de “capital” sugiere materialización, la cual según estos autores se logrará en una integración social que fortalecerá el desarrollo y la productividad. La particularidad del capital social es que se transmite mediante mecanismos culturales como la tradición y los hábitos históricamente adquiridos por el conglomerado social en cuestión.

Este planteamiento de capital social ha recibido diversas críticas. Una contribución importante en este sentido es la de Cohen y Fields¹³⁰ quienes consideran que el concepto de capital social de Putnam no es una explicación de la prosperidad local que se aplique a cualquier parte, ya que existen regiones de gran prosperidad en donde no hay ninguna historia profunda de estructuras comunitarias

¹²⁵ Cf. Putnam (1993).

¹²⁶ Cf. Almond y Verba (1963)

¹²⁷ Cf. Bordieu (1984).

¹²⁸ Cf. Putnam (1993).

¹²⁹ Cf. Fukuyama (1995).

¹³⁰ Cf. Cohen y Fields (1999).

ni lazos familiares, más aún, los miembros son independientes, aislados, y logran un gran dinamismo económico regional. Desde el punto de vista de estos autores es la capacidad de formación de redes para la innovación lo que explica en la actualidad el progreso y no la densidad social. Desde otro punto de vista Migdal, siguiendo el razonamiento de Olson,¹³¹ plantea que una sociedad fuerte y bien organizada puede impedir la efectividad de las capacidades estatales y debilitar la conducción social. Por su parte Bevort¹³² cuestiona la idea de un *path dependency* de este enfoque y alerta sobre la falta de precisión de algunos conceptos como el de confianza. Hermet¹³³ de igual forma cuestiona el concepto que ubica a las regiones pobres en el triste dilema de estar en esa condición por su incapacidad a organizarse.

Esta perspectiva de análisis es difícil de adoptar en su integralidad, además de las limitaciones ya mencionadas de este enfoque. Sin embargo se retiene el concepto de capital social como un ingrediente importante a añadir en el análisis de la acción pública local. Indudablemente que la mayor cohesión social local ayudará a entender una mayor propensión a la cooperación entre actores y redes. Por el contrario las fallas sistemáticas para la construcción de una cohesión social mínima, es posible que dificulten una acción pública cooperativa en torno a problemas sociales. Como lo menciona Majone¹³⁴ la confianza es un mecanismo social básico para enfrentar la complejidad de los sistemas, sin ella difícilmente se puede construir una acción pública eficaz.

La acción pública urbana

El punto de llegada de este itinerario de referentes teóricos, conceptos y métodos de trabajo, es el análisis de la acción pública urbana. Los elementos anteriormente presentados constituyen la vía de entrada y los métodos que articulan nuestro planteamiento. Sin embargo se requiere hacer referencia a una serie de conceptos y enfoques particularmente orientados a la realidad de la acción pública urbana y que han sido desarrollados en una vasta literatura sobre todo estadounidense y británica, aunque en parte también francesa. El interés de este último bloque de conceptos es que dan esencia a varios de los conceptos visitados anteriormente dado que se integran en la dinámica particular de la acción pública en ciudades. Como se podrá ver, estas perspectivas de análisis en ocasiones presentan más una idea de bifurcación o de divorcio que de confluencia, pero desde nuestro punto de vista, varios de estos elementos proveen contribuciones rescatables y útiles para nuestra propuesta de marco teórico.

¹³¹ Cf. Olson (1965).

¹³² Cf. Bevort (1997)

¹³³ Cf. Hermet (2000).

¹³⁴ Cf. Majone (1997).

Los enfoques teóricos anglosajones para el estudio sobre la acción pública urbana

La acción pública urbana en los últimos años ha sido estudiada desde diversas perspectivas. LeGalés¹³⁵ en su análisis de dichas perspectivas insiste en el hecho de que la literatura tanto teórica como empírica está dominada por los enfoques anglosajones, los cuales han tenido un resurgimiento importante en la última década. Esta renovación del debate teórico ha producido una vasta literatura de estudios comparados entre ciudades de un país, ciudades de diversos países o incluso estudios de casos aislados con el fin de encontrar nuevos desarrollo teóricos.¹³⁶ Un enfoque que según este autor, ha tenido gran influencia en el desarrollo actual de los estudios sobre ciudades, se refiere a entender la ciudad fundamentalmente como un actor económico; autores como Peterson¹³⁷ por ejemplo sostienen que el crecimiento económico de la ciudad constituye el interés dominante para el conjunto de actores e instituciones locales. En estrecha relación a esta visión se derivan dos corrientes de estudio que para LeGalés constituyen teorías de economía política “de perfil sociológico” las cuales: “...se interesan particularmente a las formas de interpretación entre el mercado, el Estado o las autoridades locales, los grupos sociales y los grupos de interés”.¹³⁸ Dichas corrientes de estudio son: el modelo de las “coaliciones urbanas para el crecimiento” (*urban growth coalitions*), y el modelo de “regímenes urbanos” (*urban regime*).¹³⁹ Estas perspectivas de estudio, según LeGalés, comparten una de las características de renovación más importantes de los estudios sobre la llamada gobernanza urbana (*urban governance*) que es el hecho de que se trata de enfoques intermedios de análisis (*meso-level concepts*).

Desde la perspectiva de Stoker¹⁴⁰ los debates más recientes sobre la acción pública urbana se pueden sintetizar en tres grandes corrientes todas ellas enmarcadas en lo que se podría denominar la “teoría política urbana” (*urban political theory*). Este autor reconoce junto con otros,¹⁴¹ que los límites y especificidad de la teoría política urbana son muy difusos y que en ocasiones se trata más de una “etiqueta de conveniencia” que efectivamente de un cuerpo teórico integrado. A partir de este

¹³⁵ Cf. LeGalés (1995).

¹³⁶ LeGalés menciona que se pueden identificar estudios de localidades específicas, como por ejemplo los de OCS en Francia (1986), Harloe, Pickvance, Urry en Gran Bretaña (1990), o Dante *et al* en Italia (1986). También estudios comparados entre ciudades del mismo país, como por ejemplo los de Batley y Stoker (1989), o los de Keating (1991). De igual forma estudios comparados entre ciudades de diversos países como por ejemplo los de Clark (1994), Harding *et al* (1994) o LeGalés (1993).

¹³⁷ Cf. Peterson (1981).

¹³⁸ Cf. LeGalés (1995).

¹³⁹ En algunos casos propondremos traducciones al español aunque la literatura internacional en general mantiene las denominaciones en inglés.

¹⁴⁰ Cf. Stoker (1998).

¹⁴¹ Cf. Savage y Warde (1993).

enfoque según este autor se distinguen tres marcos de análisis claramente diferenciados: el primero hace referencia a la corriente de “poder comunitario” (*community power*) de inspiración marxista, al interior de la cual se ubican los enfoques ya mencionados de “coaliciones para el crecimiento” y el de la “teoría del régimen urbano”, los cuales serán discutidos en detalle más adelante. El segundo marco de análisis al que se refiere Stoker, es el modelo de “protesta urbana” (*urban protest*) el cual da cuenta de la capacidad de movilización que grupos feministas, ecologistas y otros de carácter cívico, han desplegado en el ámbito urbano; a partir de esta observación diversos autores¹⁴² estudian cómo estos grupos condicionan y orientan de una forma importante la acción pública urbana. Finalmente el tercero se refiere a la denominada “teoría del contexto” (*contextual theory*) la cual toma en cuenta el contexto de globalización e internacionalización de las economías y en qué medida esta dinámica comienza a determinar la acción pública local,¹⁴³ la cual estaría cada vez más determinada por las oportunidades y amenazas que este contexto presenta para cada ciudad.

Ambas clasificaciones que nos proponen los autores referidos dan una idea del amplio panorama actual de perspectivas de estudio sobre la acción pública urbana, es evidente el dinamismo que diversas perspectivas de estudio están desarrollando en los últimos años. Si bien el conjunto de enfoques aquí mencionados parecería necesario tenerlos presentes en una investigación sobre la acción pública urbana, por el momento nos centraremos en desarrollar en mayor detalle dos de ellos que consideramos particularmente útiles para la construcción de nuestro marco teórico; éstos se refieren al modelo de la “coalición urbana por el crecimiento” y al de la “teoría del régimen urbano”.

Estos modelos como lo plantea Stoker derivan de la tradición de estudios de *community power*. Los orígenes se remontan a estudios llevados a cabo en la década de 1950 y 1960, los cuales asumen en ese momento una posición muy cercana a la interpretación marxista. Más tarde, siguiendo esta línea de interpretación se realizan estudios centrados en las ventajas y desventajas que obtienen los grupos sociales en el ámbito urbano a partir de su posición en la estructura socioeconómica,¹⁴⁴ se trata por así decirlo de responder a la pregunta: ¿quién se beneficia del desarrollo urbano?. Este enfoque neo-marxista ha sido criticado por suponer una relación automática y prácticamente ineludible entre grupos que ostentan el poder económico y beneficios directos que estos grupos obtienen del desarrollo urbano. Como mencionan tanto Stoker como LeGalés, hay un cierto desprecio por la variable política que aparece totalmente circunscrita al determinismo económico del crecimiento urbano y la lógica de apropiación de las ventajas que éste ofrece a un grupo que concentra la propiedad de los recursos locales y que condiciona la orientación de dicho desarrollo. A partir de esta limitante estudios diversos intentan posteriormente introducir la variable política en esta interpretación lo cual va

¹⁴² Cf. Castells (1983), Fainstein y Hirst (1995), Pickvance (1995) y King y Stoker (1996).

¹⁴³ Cf. Harding y LeGalés (1997), Painter (1995) y Jessop (1993).

¹⁴⁴ Cf. Stone (1980) y Friedland (1982).

modificando esta perspectiva de estudio matizando la visión mecánica de sus primeras interpretaciones.¹⁴⁵ A continuación una revisión de mayor detalle de ambos enfoques.

Les coaliciones por el crecimiento urbano, ¿un componente central para contar con un motor endógeno?

Una de las corrientes más sólidas de estudio que surgen de esta reinterpretación es precisamente la tesis de la *urban growth coalition* también conocida como *urban growth machine*. Los trabajos de Molotch y de Logan y Molotch¹⁴⁶ enfatizan el papel que las comunidades de empresarios y de propietarios inmobiliarios juegan en el sistema urbano, y derivado de ello la importancia de la estructura del desarrollo económico local en la acción pública urbana. Es importante mencionar que estos autores estudian esta dinámica introduciendo el análisis de las formas de organización que surgen entre actores, particularmente las coaliciones de interés que se conforman. Dichas coaliciones se van a integrar generalmente por los propietarios y promotores inmobiliarios, diversos grupos empresariales asociados al desarrollo urbano o la construcción, banqueros, comerciantes y empresarios del ámbito de los medios de comunicación, e incluso profesionistas liberales y políticos. Todos ellos al ser potenciales beneficiarios del crecimiento urbano, confluyen en sus intereses y tratarán de traducir éstos en una capacidad para orientar la política de desarrollo urbano hacia al crecimiento acelerado. De este comportamiento repetido a través del tiempo surge incluso el concepto de “máquina de crecimiento urbano” el cual da una idea de crecimiento sostenido, prolongado y repetido en la medida que la coalición sigue beneficiándose del proceso.

Logan y Molotch reconocen la existencia de los juegos entre coaliciones e incluso las posibilidades de fractura al interior de las mismas, además aceptan el papel que las autoridades locales pueden jugar para contrarrestar esta dinámica, sin embargo su tesis parte de la evidencia observada por ellos en diversos estudios de ciudades norteamericanas, de que los comportamientos que salen de una lógica de coalición son más accidentales que frecuentes. Es decir que la confluencia de intereses se estructura a partir de la expectativa de los actores sobre la expansión de oportunidades que vendrán asociadas al crecimiento, y este elemento desplaza generalmente la disputa por los recursos o el conflicto de intereses propio a la situación actual. Dicho de otra forma, la coalición se logra integrar por el interés de los participantes en generar un pastel más grande a distribuir; se basa en las expectativas futuras de éstos y no en el esquema de conflictos presentes entre actores. Por otra parte, las autoridades electas se ven limitadas a oponer resistencia a esta fuerza dado que, según lo observado por Logan y Molotch, frecuentemente los gobernantes locales deben a estas elites locales los apoyos políticos o económicos

¹⁴⁵ Cf. Elkin (1987) y Judd y Parkinson (1990).

¹⁴⁶ Cf. Molotch (1976) y Logan y Molotch (1987).

que les permitieron llegar al poder. Se da el caso de que incluso las mismas autoridades locales forman parte de dicha coalición. A partir de este razonamiento otros autores han desarrollado la tesis del surgimiento de “coaliciones contra el crecimiento” (*anti-growth coalitions*),¹⁴⁷ las cuales se integran a partir de la movilización de grupos diversos que al percibir los efectos negativos del crecimiento urbano excesivo, intentan detenerlo buscando lograr un equilibrio social y ambiental en el espacio urbano. Cuando esta tesis se impone estaríamos acercándonos más bien a la perspectiva de “protesta urbana” que se mencionó anteriormente, más adelante se comentarán otros estudios centrados en esta idea.

Los estudios que llevan al planteamiento de la tesis de *urban growth coalition* fueron desarrollados fundamentalmente en el contexto estadounidense lo cual ha llevado a diversos autores a cuestionar su validez. El mismo Molotch¹⁴⁸ acepta que en estudios llevados a cabo en otros países si bien se identifican coaliciones, éstas no se comportan de la misma manera que en Estados Unidos. De igual forma en estudios llevados a cabo en Gran Bretaña o Australia, si bien se identifican comportamientos cercanos no son réplicas evidentes,¹⁴⁹ incluso LeGalés siguiendo a Harding sostiene que las ciudades americanas parecerían estar mucho más determinadas por la dinámica del mercado que las europeas, en las cuales las autoridades locales tendrían una autonomía relativa más clara.¹⁵⁰

Desafortunadamente son casi inexistentes estudios similares para las ciudades latinoamericanas, sin embargo dada la rapidez del crecimiento urbano en estos países así como la tradicional debilidad institucional de las autoridades locales, es de pensar que esta tesis podría tener un poder explicativo importante en este tipo de contextos.

La teoría del régimen urbano, la diversidad de actores y redes

Otra corriente de estudios derivada del enfoque inicial de *community power* se refiere a la teoría del régimen urbano. Desde esta perspectiva no solo las elites económicas sino cualquier grupo social del espacio urbano puede, en un momento dado, ejercer un cierto control y actuar con capacidad de influencia en el desarrollo urbano, si bien las elites económicas tendrán un peso muy importante no son actores aislados ni es automático el determinismo de intereses económicos. Esta posibilidad surge de lo que Stone¹⁵¹ reconoce como la necesidad que tiene cualquier gobierno urbano —para ser efectivo en su acción— de asociarse con actores no gubernamentales diversos. Un régimen urbano, según este autor, se constituye como un grupo informal, pero estable, de actores diversos los cuales tienen acceso a diferentes recursos institucionales. Si bien cada actor puede tener capacidad y

¹⁴⁷ Cf. Harloe (1992) y DeLeon (1992).

¹⁴⁸ Cf. Molotch (1990).

¹⁴⁹ Cf. Cooke (1988), Harding (1995) y Caulfield (1995).

¹⁵⁰ Cf. LeGalés (1995) y Harding (1991).

¹⁵¹ Cf. Stone (1989 y 1993).

autoridad para movilizar recursos institucionales, el régimen no se constituye como una estructura formal de dirección de la acción urbana, sino como una estructura informal de coordinación de acciones. Dicho de otra forma se trata de un flujo de poder para la acción y no para el control, es decir una coalición para gobernar, es por ello que el liderazgo es parte importante del régimen urbano. Siguiendo esta perspectiva de estudio, Elkin y Stone¹⁵² derivan una tipología de los regímenes urbanos en Estados Unidos: el *corporate regime* dominado por las grandes empresas privadas; el *caretaker regime* de tipo conservador, con aversión a grandes transformaciones; y el *progressive regime* que se caracteriza por una capacidad de orientación importante por parte del gobierno municipal de acuerdo a los intereses ciudadanos.

Para Stoker¹⁵³ esta perspectiva teórica es de gran utilidad para el análisis dado que permite observar la dinámica política en un espacio urbano a partir de una gran variedad de formas y representaciones. No sólo el poder sistemáticamente ejercido por las elites económicas, también el poder de movilización de recursos como la información, la reputación, el conocimiento por parte de otros actores, o incluso el poder y la capacidad de “producción social” es decir de generar acuerdos, movilizaciones, alianzas o conexiones entre diversos grupos y actores del espacio local. Desde esta perspectiva el análisis de la acción colectiva es central para entender la dinámica del poder local. Para LeGalés¹⁵⁴ la teoría del régimen urbano es una expresión neo-pluralista del gobierno local. Se inscribe en la misma línea que los trabajos de Lindblom¹⁵⁵ quien destaca el poder estructural de los intereses privados en la democracia. Se asume en esta perspectiva que es necesario llegar a una coalición entre actores privados y públicos para poder decidir y operar políticas de desarrollo urbano. Le Galés insiste al igual que Stoker, en la dificultad de transferencia de esta perspectiva teórica a contextos diferentes, particularmente al europeo. En trabajos realizados por Stoker y Mossberger¹⁵⁶ los autores proponen enfatizar dos dimensiones para el análisis de los regímenes urbanos: por una parte entender las razones de la acción colectiva, y por otra entender con claridad el contexto institucional, particularmente el papel del Estado y sus diversas agencias, que en contextos como el europeo sería fundamental tomar en cuenta.

En América Latina al igual que en el caso europeo, la presencia estatal en la acción local ha sido y sigue siendo muy importante, si bien el contexto actual hace surgir una diversidad de otros actores, el eje estatal en el análisis es crucial. Debido a ello habría que ser cauteloso en la transferencia de este enfoque teórico y no perder de vista la presencia estatal e incluso la dinámica intergubernamental que particularmente en casos como el mexicano cada vez está más presente. Pese a las limitaciones señaladas nos parece que la teoría del régimen urbano ofrece un marco

¹⁵² Cf. Elkin y Stone (1995).

¹⁵³ Cf. Stoker (1995).

¹⁵⁴ Cf. LeGalés (1995).

¹⁵⁵ Cf. Lindblom (1976).

¹⁵⁶ Cf. Stoker y Mossberger (1994).

conceptual útil como ingrediente complementario a los conceptos ya presentados antes, esto permitirá tener más elementos para interpretar la acción pública urbana en un contexto como el mexicano.

La literatura de estudios aplicados sobre la acción pública urbana, una explosión de evidencias empíricas sugerente, aunque desordenada

Como se ha visto en los apartados anteriores, las perspectivas de análisis de la acción pública urbana son diversas y cada una de ellas parte de una concepción particular de la lógica del desarrollo en las ciudades y del papel que los diferentes actores del espacio local juegan en dicho proceso. Sin embargo se reconoce que difícilmente sólo una de estas perspectivas de análisis en su estado “puro” puede dar cuenta de la complejidad de la acción pública urbana. LeGalés¹⁵⁷ por ejemplo, menciona que es inútil buscar una “llave única” de lectura; Stoker¹⁵⁸ por su parte, sostiene que esta literatura si bien comienza a desarrollarse en la década de 1960, a partir de estudios de caso, en la década de 1990 se retoma con una mezcla más rica de ingredientes. Por una parte la teoría del *rational choice* viene a vigorizar las tesis del *community power* y de los movimientos urbanos; por otra parte el “análisis del discurso” comienza a tener una presencia importante en estudios sobre planeación urbana y sobre desarrollo económico. Según Stoker lo que caracteriza la llamada teoría política urbana de otras áreas de la ciencia política, es su apertura a nuevos desarrollos teóricos y metodológicos, así como su disposición a ser *cross-fertilized* por insumos de otras disciplinas. Todo esto ha derivado en un método de investigación empírica altamente innovador. Este proceso de investigación empírica que se construye a partir de compuestos híbridos y de “bricolaje” conceptual y metodológico, buscando de esta manera dar cuenta de una acción pública urbana dinámica y compleja, se refleja en una vasta literatura de estudios aplicados que se ha producido en los últimos años. En los siguientes párrafos hacemos referencia a algunos de estos estudios con el fin de presentar un panorama general de los mismos y, sobre todo, con el fin de destacar aquéllos que nos parecen pertinentes para la construcción de nuestro propio bricolaje, es decir de un marco metodológico para el estudio de la realidad urbana en México.

Como mencionan Rigos y Paulson¹⁵⁹ es necesario seguir acumulando evidencias y enriquecer la teoría para ampliar su capacidad de interpretación de la realidad urbana; en la actualidad la literatura de estudios aplicados encuentra contradicciones en varios temas. Por ejemplo, una parte de estudios sobre la economía política urbana como los de Stone y Sanders¹⁶⁰ o los de Savitch y Thomas,¹⁶¹ destacan el papel de liderazgo del alcalde en las coaliciones para el

¹⁵⁷ Cf. LeGalés (1995).

¹⁵⁸ Cf. Stoker (1998).

¹⁵⁹ Cf. Rigos y Paulson (1996).

¹⁶⁰ Cf. Stone y Sanders (1987).

¹⁶¹ Cf. Savitch y Thomas (1992).

desarrollo urbano; de igual forma se encuentran casos con un fuerte movimiento para el crecimiento a partir del papel de los consejos municipales, como en los estudios de Elkin;¹⁶² sin embargo en estudios como los de Senders,¹⁶³ justamente el papel del consejo municipal ha sido el de rechazar y obstaculizar los planes para el desarrollo. Para resolver este tipo de dificultades Schneider y Tesker¹⁶⁴ insisten sobre la necesaria identificación del emprendedor político (*political entrepreneur*) en el crecimiento urbano, este actor o grupo de actores jugará un papel muy importante en el funcionamiento de la máquina para el crecimiento urbano. En ocasiones este emprendedor puede ser el consejo municipal¹⁶⁵ pero en otras ocasiones el liderazgo puede ser más disperso.¹⁶⁶ Otro ejemplo de confusiones en las observaciones empíricas es el de casos en que los llamados *progressive regimes*, orientados a no favorecer el crecimiento, evolucionan hacia *progrowth regimes*, como los estudiados por Cleveland y Swanstrom;¹⁶⁷ mientras que en otros estudios como los de Clavel¹⁶⁸ se encuentra el itinerario inverso de *progressive regimes* que emergieron de *progrowth regimes*. Con el fin de superar esta diversidad de observaciones, es necesario desde la perspectiva de Rigos y Paulson,¹⁶⁹ situar el análisis teórico en un nivel de temporalidad más amplio, los comportamientos de los actores evolucionan y los estudios de caso deben tomar esto en cuenta. Al estudiar el caso de St. Petersburg en Florida, ellos observan diferentes etapas en la naturaleza del régimen urbano, en cada una de ellas el papel del alcalde y de las coaliciones se modificó y la lógica en la hechura de políticas cambió, de no haber abarcado un periodo amplio no hubiese sido fácil observar dicha evolución y la impresión pudo haber sido otra. Estos autores insisten en el muy débil desarrollo de estudios sobre las fallas en la política pública y el cambio de régimen urbano, aspecto que solo con estudios que abarquen un periodo de análisis amplio, se pueden entender.

Una parte importante de la literatura se refiere a estudios que destacan una tendencia al fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas para el desarrollo (*community development corporations*). Autores como Clavel, Pitt y Yin¹⁷⁰ insisten en la opción, según sus estudios, cada vez más presente de un modelo alternativo basado en la intensa participación de agrupaciones ciudadanas organizadas y con una clara intención de influir en el desarrollo urbano. Esta nueva realidad estaría poco a poco imponiéndose al tradicional modelo vertical, centralizado y orientado al crecimiento, el cual parecería estar en declive. Este tipo de estudios, muy influidos por anteriores trabajos como los de Piven y Cloward,¹⁷¹ o los de Marris y Rein,¹⁷²

¹⁶² Cf. Elkin (1987).

¹⁶³ Cf. Senders (1987).

¹⁶⁴ Cf. Schneider y Tesker (1993).

¹⁶⁵ Según algunos estudios de Schneider (1992).

¹⁶⁶ Véase el caso de Detroit, estudiado por Orr y Stoker (1994).

¹⁶⁷ Cf. Cleveland y Swanstrom (1985).

¹⁶⁸ Cf. Clavel (1986).

¹⁶⁹ Cf. Rigos y Paulson (1996).

¹⁷⁰ Cf. Clavel, Pitt y Yin (1997).

¹⁷¹ Cf. Piven y Cloward (1977).

todos ellos precursores de movimientos comunitarios en Estados Unidos, sostienen que los grupos sociales menos favorecidos deben protegerse de la cooptación a través de la organización comunitaria —y según la evidencia de estos autores así está sucediendo— esto con el fin de poder tener una presencia real en las decisiones sobre el desarrollo urbano. En este mismo sentido, por ejemplo, en un estudio de Goetz¹⁷³ después de llevar a cabo una encuesta en ciento cuarenta ciudades norteamericanas, se observa una emergente y determinante presencia de organizaciones comunitarias en la política de vivienda. Clavel y sus colegas¹⁷⁴ observan que 40% de este tipo de organizaciones que existen hoy en Estados Unidos no existían hace apenas una década. Pero más allá de la cantidad, estos autores explican la presencia cada vez más importante de este tipo de organizaciones comunitarias debido a una creciente profesionalización de las mismas, además algunas de ellas comienzan a tener una presencia no sólo local, sino regional e incluso nacional.

Por su parte Ducharme¹⁷⁵ encuentra que las administraciones municipales incluso han debido reorganizarse en función de esta creciente presencia de organizaciones ciudadanas las cuales además es frecuente encontrar incorporadas a la dinámica de la planeación urbana.¹⁷⁶ Lowery¹⁷⁷ por su parte, lleva más allá la reflexión afirmando que esta tendencia estaría facilitando la resolución de problemas del desarrollo urbano contemporáneo. De la misma manera estudios realizados en Gran Bretaña muestran algunas tendencias a la transición del modelo empresarial que dominó en los años 1980, hacia un modelo más orientado a los temas sociales y ambientales. Haughton y While¹⁷⁸ estudiando programas de regeneración urbana observan una fuerte presencia de organizaciones comunitarias en las decisiones de este tipo de proyectos. Incluso se plantea como alternativo un cada vez más presente modelo de liderazgo comunitario que estaría desplazando al modelo empresarial de la década anterior.

Quizá uno de los esfuerzos más sistemáticos que intenta integrar las diversas perspectivas de análisis sobre la acción pública urbana se refiere a los estudios particularmente interesante de Clark,¹⁷⁹ autor que junto con otros, durante más de quince años ha emprendido diversos estudios en el marco del proyecto: “*Fiscal Austerity and Urban Innovation*” (FAUI).¹⁸⁰ Entre las constataciones más importantes

¹⁷² Cf. Marris y Rein (1967).

¹⁷³ Cf. Goetz (1993).

¹⁷⁴ Cf. Clavel, Pitt y Yin (1997).

¹⁷⁵ Cf. Ducharme (1991).

¹⁷⁶ Al respecto se puede ver también el estudio de Iglitzin (1995).

¹⁷⁷ Cf. Lowery (1992).

¹⁷⁸ Cf. Haughton y While (1999).

¹⁷⁹ Es muy amplia la literatura de trabajos de este autor, se hace referencia solo a algunos que nos parecerían los más representativos: Clark y Ferguson (1983), Clark (1985), Clark, Hoffmann-Martino, Nevers y Becquart-Leclercq (1987), Clark (1993) y Clark (1994).

¹⁸⁰ Según este autor, el proyecto ha estudiado 7000 ciudades en 35 países diferentes y ha producido más de 20 libros y 200 artículos. Cf. Clark (1995).

a las que han llegado estos trabajos se pueden mencionar al menos tres. A partir de las décadas de 1970 y 1980 en las ciudades aparece un contexto de austeridad fiscal, este escenario introduce incertidumbre en la acción pública local y muy frecuentemente conduce a la innovación mediante la privatización de algunos servicios, manejo de nuevas fuentes de financiamiento, búsqueda de mayor eficiencia en la gestión, entre otras estrategias. Por otra parte ha surgido, como resultado de este contexto, lo que estos autores llaman una “nueva cultura política” la cual se caracteriza por un desplazamiento del modelo concentrado en el crecimiento para transitar a un modelo que busca una mayor calidad de vida urbana, modelo que es empujado más por los ciudadanos que por los grupos organizados tradicionales. Esta nueva cultura política ha orientado a gobiernos locales hacia un “nuevo populismo fiscal” que se caracteriza por mantener una visión conservadora en términos fiscales, es decir sin incrementar la presión fiscal hacia la población, pero con tendencias progresistas en lo social, ambas políticas con un afán de legitimación en el espacio local. Por último, se observa según estos estudios, un papel creciente de la población y el surgimiento de nuevos liderazgos que inciden cada vez más en la acción pública urbana y modifican las reglas del juego tradicionales. Se trata de un proyecto ambicioso pero que ofrece interesantes resultados, además si bien se aceptan variantes entre países, las conclusiones de este proyecto según sus promotores, caracterizarían en mucho el escenario internacional.

Finalmente cabe hacer una rápida mención a un conjunto de estudios recientes que en el contexto francés se han venido desarrollando. Por una parte encontramos los trabajos de Lorrain¹⁸¹ quien muestra el cambio que se ha venido dando en las ciudades francesas sobre todo a partir de la década de 1980, y destaca entre estos cambios la creciente participación de grandes grupos privados en la producción de infraestructura y servicios urbanos, de hecho este autor ha tipificado el modelo de “ensamblaje urbano” francés (*ensemblier urbain*), como un modelo particular. Por otra parte diferentes muestras sobre la creciente complejización de la acción pública urbana se reflejan en estudios como el de Borraz¹⁸² sobre Besancon respecto al papel creciente de los grupos de asesores del alcalde; el de Dubois¹⁸³ sobre las comunidades de políticas en grandes proyectos urbanos como los de Montpellier y Aix en Provence; o los de Négrier¹⁸⁴ sobre Montpellier y LeGalés y Vion¹⁸⁵ sobre Rennes, respecto a la política cultural en ciudades; o el de Novarina¹⁸⁶ sobre una creciente presencia de actores privados en Grenoble; todo esto por sólo mencionar algunos de los estudios de caso. Igualmente importantes han sido los trabajos de Gaudin¹⁸⁷ y de Marcou, Rangeon y Thiebault¹⁸⁸ sobre el papel de los

¹⁸¹ Véase Lorrain (1989), (1993), y (1995).

¹⁸² Cf. Borraz (1995).

¹⁸³ Cf. Dubois (1997).

¹⁸⁴ Cf. Négrier (1993).

¹⁸⁵ Cf. LeGalés y Vion (1998).

¹⁸⁶ Cf. Novarina (1993).

¹⁸⁷ Cf. Gaudin (1993) y (1995).

¹⁸⁸ Cf. Marcou, Rangeon y Thiebault (1997).

“contratos de ciudad” y los acuerdos como mecanismos de negociación en la acción pública urbana francesa.

En América Latina, como ya se mencionó anteriormente, son muy escasos los estudios aplicados sobre la acción pública en ciudades. En México por ejemplo, los tradicionales enfoques históricos, políticos, o jurídicos — todos ellos a partir de perspectivas orientadas más a la descripción que al análisis — habían dominado el escaso conjunto de estudios sobre ciudades. Sin embargo recientemente algunos trabajos han aportado una visión renovada sobre la acción pública local, nos referimos por ejemplo a los trabajos de Ziccardi¹⁸⁹ sobre la gobernabilidad en diversos espacios urbanos, de igual forma Cabrero¹⁹⁰ ha estudiado experiencias innovadoras de gestión pública en algunas ciudades, por su parte Merino¹⁹¹ ha indagado sobre experiencias de democratización de los espacios locales y Guillén¹⁹² se ha preocupado por estudiar las experiencias de modernización en ciudades fronterizas. A partir de este “despegue” de estudios aplicados, se han seguido acumulando trabajos sobre diversas ciudades del país. Desafortunadamente no se puede hablar todavía de un conjunto suficiente para avanzar en una mayor comprensión del problema, además estos estudios son dispersos en su método de trabajo y esto dificulta la acumulación del conocimiento. Nuestro planteamiento expuesto en este documento, pretende avanzar en la construcción de un método de trabajo propio al estudio de ciudades mexicanas.

Gestión estratégica de ciudades, ¿un modelo a construir ?

Algunos estudios nos dan elementos de interés para reflexionar en términos de la gestión estratégica en el ámbito de la acción pública urbana, aunque es necesario reconocer que es todavía árido el tratamiento de este tema. La argumentación de Ben-Elia¹⁹³ sostiene que es el contexto de incertidumbre y cambio en el que se desenvuelven las ciudades en el escenario contemporáneo, lo que explica el surgimiento de la gestión estratégica como mecanismo de direccionamiento de la acción pública urbana. Más específicamente los argumentos ya antes mencionados de Clark¹⁹⁴ sobre el contexto de austeridad fiscal, los de Thoenig¹⁹⁵ sobre una creciente incertidumbre ante la horizontalización de la gestión local, los de Stewart y Stoker sobre la creciente participación ciudadana, y los de Bouinot¹⁹⁶ y Judd y Parkinson¹⁹⁷ sobre los efectos de la competencia global en las ciudades, todos ellos

¹⁸⁹ Cf. Ziccardi (1995).

¹⁹⁰ Cf. Cabrero (1995).

¹⁹¹ Cf. Merino (1994).

¹⁹² Cf. Guillén (1996).

¹⁹³ Cf. Ben-Elia (1996).

¹⁹⁴ Cf. Clark (1996).

¹⁹⁵ Cf. Thoenig (1995).

¹⁹⁶ Cf. Bouinot (1987).

¹⁹⁷ Cf. Judd y Parkinson (1990).

constituyen el conjunto de fuerzas que estarían abriendo el espacio a una necesaria visión de gestión estratégica en la conducción de la acción urbana. En una encuesta llevada a cabo en ciudades de diversos países de Europa, por ejemplo, Bouinot y Bermils¹⁹⁸ al igual que Borja y Castells¹⁹⁹ observan que existe un fuerte sentimiento de competencia entre ciudades y de igual forma un sentimiento de necesidad de alianzas entre algunas de ellas para protegerse del proceso obligado de internacionalización. Se trata de un escenario en el que simultáneamente los gobiernos locales deberán mejorar la eficiencia de sus procesos internos y de prestación de servicios, la eficacia de sus acciones en el desarrollo urbano, la legitimidad de sus procesos de decisión y representación para incidir en la acción pública, y así mismo deberán fortalecer la “atractividad” de la ciudad como polo económico con capacidad de generar oportunidades.²⁰⁰ Conducirse en un escenario de este tipo acerca irremediamente a la noción de gestión estratégica, dado que se trata de un contexto que impone cambios, pero ante el cual los actores locales deberán desarrollar una capacidad proactiva, evitando el determinismo y emprendiendo acciones para modificar dicho contexto e incidir en su dinámica. Es el uso de la gestión estratégica como herramienta en la construcción y conducción de un “motor endógeno”.

El “proyecto urbano”, es decir, “la formulación de una ambición global así expresada por los diversos actores urbanos sobre el futuro deseado”²⁰¹ se convierte según Bouinot y Bermils, en el instrumento a través del cual se expresa esta visión estratégica.²⁰² Revisando un conjunto de proyectos de este tipo en varias ciudades (en ocasiones denominados planes estratégicos), los autores observan tres rasgos comunes: se hace referencia sistemática a una *dimensión económica*, es decir al contexto global cambiante en el que se encuentra inmersa la ciudad, así como al tejido económico local y a los actores locales del desarrollo. Se hace también referencia a una *dimensión espacial*, es decir a la estructuración del espacio urbano e incluso no sólo de la ciudad sino de la aglomeración en la que ésta se sitúa. Finalmente se hace también referencia a una *dimensión social*, es decir a la calidad de vida del conjunto de habitantes de la ciudad y a las intenciones en términos de equidad y solidaridad. En esta comparación de proyectos de ciudades los autores observan también una constante referencia en términos del discurso, a la capacidad de autodeterminación del desarrollo (capacidad endógena), mediante estructuras

¹⁹⁸ Cf. Bouinot y Bermils (1995).

¹⁹⁹ Cf. Borja y Castells (1998).

²⁰⁰ Algunas de nuestras ideas sobre este proceso se desarrollan en: Cabrero (1999).

²⁰¹ Cf. Bouinot y Bermils (1995).

²⁰² Para el despacho internacional de consultoría Arthur Andersen «La planeación estratégica es un proceso para manejar el cambio y para descubrir las vías más prometedoras a futuro para las ciudades. Este proceso consiste en aprovechar las fuerzas y oportunidades que posee y que se le ofrecen a la ciudad» citado por Padioleau (1991).

flexibles de gestión, con participación diversa de actores, y con una intencionalidad por participar en redes de transferencia de *know how*.²⁰³

Es evidente que en los últimos años esta nueva cultura de gobierno local ha promovido la transferencia de conceptos de la gestión estratégica al ámbito de las ciudades. Diversos modelos de análisis financiero y de mezclas público—privadas,²⁰⁴ de *benchmarking*, de marketing urbano,²⁰⁵ de orientación al usuario—cliente, de segmentación, o de alianzas y asociación,²⁰⁶ han hecho acto de aparición. La importancia por ejemplo de estrategias de marketing es creciente,²⁰⁷ unas de ellas se orientan a empresas externas con el fin de atraerlas a implantarse en la ciudad, otras se orientan a actores financieros diversos con el fin de captar inversión inmobiliaria, otras a empresas locales con el fin de involucrarlas en el proyecto de la ciudad, otras dirigidas a los habitantes para generar adhesión al proyecto, y otras incluso al personal de la administración local con el fin de generar identidad con el proceso. Se desarrolla incluso el concepto de “posicionamiento de la ciudad” que según Bouinot y Bermils consiste en “distinguir a la ciudad por sus características o atributos con un afán de diferenciación en relación a otras ciudades competidoras, esto con el fin de atraer a ciertas empresas para las cuales estos elementos de diferenciación tienen un valor y constituye un factor decisivo para su decisión de localización”.²⁰⁸ Igualmente se desarrolla con frecuencia una “imagen de marca institucional” sobre la ciudad en cuestión.

Sin embargo esta perspectiva ha recibido críticas interesantes. Padioleau²⁰⁹ alerta sobre una visión instrumental y empresarial de la ciudad que se deriva de la metáfora de la empresa. La ciudad moderna “se quiere activa y eficaz”, el alcalde “se asume como un patrón”, la ciudad desarrolla una “imagen de marca”, ofrece “productos” y se “posiciona” en mercados. “La ciudad se reivindica como ‘agradable para vivir’, ‘inteligente’, ‘cultural’...”²¹⁰ se cae según este autor en una visión utilitarista, oportunista e individualista de la ciudad, se pierde la esencia de una institución colectiva. Según Padioleau en países como Francia este modelo ha generado más efectos perversos que en otras realidades como la estadounidense en la que “el empirismo americano ha llevado una dinámica de solución de problemas

²⁰³ Los autores hacen referencia por ejemplo al *Conseil des Communes et Régions d'Europe*, al Centro ibero-americano de desarrollo estratégico urbano (CIDEU), y a la Asociación Métropolis. Cf. Bouinot y Bermils (1995).

²⁰⁴ Al respecto véanse por ejemplo: Benko y Lipiez (1992), Lorrain y Stoker (1995).

²⁰⁵ Al respecto véanse por ejemplo: Bouinot y Bermils (1995), Chevailler (1994) o Actas de la conferencia internacional sobre Marketing Urbano (1992).

²⁰⁶ Bouinot y Bermils hacen referencia a la identificación que se da por ejemplo entre las empresas y la ciudad dado que la imagen de ésta tendrá un efecto directo en la imagen de las empresas. Cf. Bouinot y Bermils (1995).

²⁰⁷ Thoenig por ejemplo observa una expansión que va del 1 al 10% del presupuesto de las ciudades hacia el rubro de comunicación. Este proceso se da en menos de diez años. Cf. Thoenig (1995).

²⁰⁸ Cf. Bouinot y Bermils (1995).

²⁰⁹ Cf. Padioleau (1991).

²¹⁰ Cf. Padioleau (1991).

concretos mediante consensos operativos y puntuales”. En Francia por el contrario, se habría pretendido a través del discurso de la visión estratégica de la ciudad, proponer un interés común y general ya dado, no ha construir, por lo que la concentración del poder en manos del alcalde se ha dado con facilidad. En este sentido Thoenig²¹¹ observa a partir de una encuesta a alcaldes de ciudades francesas, que el alcalde continúa manteniendo la capacidad de integración de los asuntos públicos, es un punto de mediación y de “transcodificación”, definiendo la agenda sistémica a nivel local y controlando los servicios y las relaciones con actores externos. ¿Se trataría entonces de un escenario de centralización personalizada con un ornamento de gestión estratégica?

Uno de los estudios que desde nuestra perspectiva dan más claridad respecto al uso de la gestión estratégica como respuesta a la innovación y modernización en gobiernos locales, es el de Naschold y Daley.²¹² Estos autores llevan a cabo un análisis y seguimiento de procesos de modernización en dos grupos de ciudades durante un periodo de seis años.²¹³ Los ejes del análisis se centraron en la modernización de la gestión interna, la orientación a reformas inspiradas en el mercado, y los procesos de democratización del gobierno local. Los autores observaron claros signos de estagnación de los procesos de modernización en más de la mitad de las ciudades estudiadas, es decir discontinuidades, retrocesos y desintegración del proceso inicial (*de-modernization process*). De igual forma observaron que fueron las orientaciones gerenciales las más frecuentes, lo cual en muchos casos derivó más tarde en un proceso de “neoburocratización” (*neoburocratism*), es decir la rigidización de los nuevos métodos adoptados, incluso aquéllos inspirados en la gestión estratégica. Lo que según los autores explica esto fue la ausencia de un liderazgo combinado de administradores y políticos locales, lo cual fue una característica en las ciudades en que el proceso avanzó a lo largo de todo el periodo. Se dio en éstas, por así decirlo, una co-evolución de la modernización administrativa y política. Otro aspecto que podría explicar el fracaso según este estudio es la ausencia de una coalición de grupos de interés no gubernamentales preocupados por la reforma, en los casos donde esta coalición existió el éxito fue mayor. Particularmente sobre la adopción de la gestión estratégica como instrumento de conducción de la modernización, los autores observaron que sólo en dos ciudades la gestión estratégica pasó efectivamente del discurso administrativo interno a una práctica cotidiana más amplia y plural, y fueron estas dos ciudades en que la maduración de los procesos de cambio fue mayor y en las que la capacidad de autodeterminación del proceso (capacidad endógena) efectivamente se consolidó más. Naschold y Daley concluyen de su

²¹¹ Cf. Thoenig (1995).

²¹² Cf. Naschold y Daley (1999).

²¹³ Un grupo de seis y otro de doce ciudades. Se trata de ciudades cuyos procesos innovadores en principio fueron exitosos dado que fueron reconocidas por premios diversos a la innovación. Entre las ciudades encontramos algunas de Nueva Zelanda, EEUU, Holanda, Alemania, Gran Bretaña, Suecia, Suiza, Dinamarca Finlandia y Japón.

estudio, que la gestión estratégica si bien es un componente importante en la modernización interna y en las nuevas mezclas público-privadas en ciudades, es fundamentalmente una herramienta idónea para armonizar y conectar la modernización administrativa con la democratización política y con la interacción con la sociedad civil. Este tipo de orientación permite hacer de la gestión estratégica un elemento de vinculación entre las soluciones del *New Public Management* y aquéllas relacionadas a una *New Public Governance*.

El tema de la gestión estratégica en ciudades, inversamente a su escasa presencia en la literatura de investigación, tiene una importante presencia en la literatura de manuales para la gestión de ciudades. Particularmente en América Latina a partir del CIDEU (Centro iberoamericano de desarrollo estratégico urbano) o de redes como Metrópolis, o incluso a partir de publicaciones diversas del Banco Mundial.²¹⁴ La nueva cultura de gobierno en ciudades se nutre de estos postulados en buena parte del continente latinoamericano, desafortunadamente no siempre se traduce en un aprendizaje integral que ayude a transformar la acción pública urbana, sino con frecuencia en un simple discurso de fuerte componente tecnocrático. Sin embargo es indudable que efectivamente la gestión estratégica puede convertirse en una herramienta crucial para la conducción de la acción pública en ciudades.

¿Qué hacer con esta extensa “caja de herramientas”?

Como se ha podido constatar a lo largo de este documento, los conceptos, marcos teóricos, herramientas y perspectivas de análisis de la acción pública son muchos y muy diversos. Se decía al inicio que la tarea sería atrevida y difícil, efectivamente se observan fuertes disonancias entre algunas categorías de análisis y se requirió además simplificar excesivamente algunos planteamientos por cuestiones de espacio. Esperamos que ni las disonancias sean irreconciliables, ni las simplificaciones hayan deformado el sentido original de los autores referidos. Lo que buscábamos era presentar los ingredientes, mostrarlos en su riqueza y límites, para justificar así su inclusión. Se ha repetido reiteradamente en cada apartado que ninguno de las perspectivas de análisis presentadas puede, por sí sola, dar cuenta de la realidad de la acción pública urbana, esto justifica el atrevimiento del “bricolaje” que se llevó a cabo. El siguiente paso es avanzar de la integración de la caja de herramientas, hacia el diseño de un método de estudio para la realidad de la acción pública en municipios urbanos de México, este diseño será el reto de la siguiente fase del proyecto, por el momento hemos al menos identificado al interior de una vasta literatura, aquéllos componentes que parecerían ofrecer una mayor utilidad para el estudio que nos proponemos.

²¹⁴ Al respecto pueden verse los trabajos de Campbell (1997) y de Tendler (1995).

Bibliografía

- Actes de la Conférence Internationale sur le Marketing Urbain 1992, en Bouinot J., Bermils B., *La gestion stratégique des villes. Entre compétition & cooperation*, Paris, Armand Colin Éditeur, 1995.
- Almond, G., Verba S. (eds), *The civic culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- Alter, N., "Innovation et organisation: deux légitimités en concurrence", *Revue Française de Sociologie*, 1993, XXXIV, 2.
- Alter, N., *L'innovation ordinaire*, Paris: PUF, 2000
- Argyris C., Schön D., *Organizational Learning*, Londres: Addison-Wesley, 1978.
- Atkinson M., Coleman W., "Policy-networks, policy communities, and the problems of governance", *Governance*, 1992, 5, 2.
- Atkinson M., Coleman W., "Strong states and weak states: Sectoral policy networks in advanced capitalist economies", *British Journal of Political Science*, 1989, 19, 1.
- Atkinson M., Coleman W., "Corporatism and industrial policy", en *Organized interests and the state: studies in meso-corporatism*, ed. par A. Cawson, London: Sage, 1985.
- Batley R., Stoker G., *Local government in Europe*, Londres: Macmillan, 1989.
- Becker H., "The life history as a scientific mosaic", *Sociology Works*, Chicago, 1970.
- Ben-Elia N., *Strategic changes and organizational reorientations in local government. A cross-national perspective*, Great Britain: Macmillan, 1996.
- Benko G., Lipiez A., *Les régions qui gagnent, districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 1992.
- Bennett C., Howlett M., "The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change", *Policy Sciences*, 1992, 25
- Bobrow D.B., Dryzek J.S., *Policy analysis by design*, Pittsburg, PA, University of Pittsburg Press, 1987.
- Bourdieu P., *La distinction*, Paris, Éditions de Minuit, 1979.
- Bourdieu P., *Questions de sociologie*, Paris: Editions de Minut, 1984.
- Borraz O., "Politique, société et administration: les adjoints au maire à Besaçon", *Sociologie du Travail*, 1995, 2.
- Bouinot J., Bermils B., *La gestion stratégique des villes. Entre compétition & cooperation*, Paris, Armand Colin Éditeur, 1995.
- Cabrero E., *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, México, INAP, 1995.
- Cabrero E., *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE - M.A.Porrúa, 1995.
- Cabrero E., Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes, *Gestión y Política Pública*, CIDE, 2000, IX, 2.
- Cabrero E., Nava G., (eds), *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE - M.A. Porrúa, 1999.
- Campbell T., *Innovation and risk taking. The engine of reform in local government in Latinamerica and the Caribbean*, Washington, D.C.: World Bank , Discussion Paper num. 357, 1996.

- Castells M., *The city and the grassroots*, Berkeley, University of California Press, 1983.
- Caulfield J., "Development interest and growth in the local economy", en *Power and politics in the city*, ed. par J. Caulfield, J. Wanna, Melbourne, Macmillan, 1995.
- Chevallier J.-P., "Le relais projet de service public pour l'entreprise Mairie", en *Projet de ville et projets d'entreprise*, ed. par J. Bouinot, B. Bermils, Paris, L.G.D.J., 1994.
- Child J., "Organization structure, environment and performance: the role of strategic choice", *Sociology*, 1972, 6.
- Child J., Smith C., "The context and process of organizational transformation: Cadbury Ltd in its sector", *Journal of Management Studies*, 1987, 12.
- Clark T.N., "Local democracy and innovation in Eastern Europe", *Government and Policy*, 1993, 11.
- Clark T.N., *Urban Innovation*, London, Sage, 1994
- Clark T.N., *The international mayor: Cross-national result from sample surveys of mayors conducted as part of the fiscal austerity and urban innovation project*, version 2, 1994.
- Clark T.N., "Program for a New Public Choice", en *Governmental accounting and public choice*, ed. par James L. Chan, Greenwich, CT, JAI Press, 1994.
- Clark T.N., "Les stratégies de l'innovation dans les collectivités territoriales: deçons internationaux", *Politiques et Management Public*, 1995, 13, 3.
- Clark T.N., Ferguson L.C., *City money: political processes, fiscal strain, and retrenchment*, New York, Columbia University Press, 1983.
- Clark T.N., Hoffman -Martinot V., Nevers J-Y., Becquert-Leclercq J., *L'innovation municipale a l'épreuve de l'austérité budgétaire*, Bourdeaux, France: Report to the Plan Urbain from Cervel, IEP de Bordeaux, 1988.
- Clavel P., *The progressive city*, New Brunswick, NJ: Rutgers University press, 1986.
- Clavel P., Pitt J., Yin J., "The community option in urban policy", *Urban Affairs Review*, 1997.
- Cobb R., Elder C.D., *Participation in American Politics, the Dynamics of Agenda Building*, Boston: Allyn and Bacon, 1972
- Cohen S., Fields G., "Social Capital and Capital Gains or virtual Bowling in Silicon Valley". documento presentado en la conferencia *Redes Locales y Desarrollo Regional*, México SEDESOL, OCDE, SER, enero, 1999.
- Commaille J., Jobert B., (eds), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris: L.G.D.J., 1998, 24. (Maison des Sciences de l'Homme).
- Cooke P., "Municipal enterprise, growth coalitions and social justice", *Local Economy*, 1988, 3, 3.
- Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.
- Crozier M., Thoenig J.C., "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue Française de Sociologie*, 1975, 1.
- Daft R.L., "Bureaucratic versus nonbureaucratic structure and process of innovation an change", en *Research in the Sociology of Organizations*, ed. par S.B. Bacharach, Greenwich, Con.: Jai Press, 1982.
- Damanpour F., et al., "The relationship Between Types of Innovation and Organizational Performance", *Journal of Management Studies*, 1989, 26, 6.
- Damanpour F., "Organizational size and innovation", *Organization Studies*, 1992, 13, 3.
- De Leon R., "The Urban Antiregime: Progressive Politics in San Francisco", *Urban Affairs Quarterly*, 1992, 27, 4.

- Dente B., "Metropolitan Governance Reconsidered or how to Avoid Errors of the 'Third Type'", *Governance*, 1990, 3.
- Dente B., et al., *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urban a firenze*, Torino, Milano, Bologna, Il Mulino 1990
- Deutsch K.W., *The Nerves of Government*, New York: The Free Press, 1966.
- Dimaggio P.J., Powell W.W., "The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. par Powell W.W., Dimaggio P.J., The University of Chicago Press, 1991.
- Dowding K., "Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea too Far", en *Contemporary Political Studies*, ed. par P. Dunleavy, J. Stanyer, Belfast: Political Studies Association, 1994 .
- Drazin R., "Professionals and Innovation: Structural-Functional Versus Radical-Structural Perspectives", *Journal of Management Studies*, 1990, 27, 3.
- Dryzek J., *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, New York, Cambridge University Press, 1990.
- Ducharme, D., Planned Manufacturing Districts: How a Community Initiative became City Policy, In: *Harold Washington and the neighborhoods*, / ed. par P. Clavel, W. Wiewel. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1991.
- Dupuy F., Thoenig J.C., *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.
- Duran P., *Penser l'action publique*, Paris: L.G.D.J, 1999
- Duran P., Thoenig J-C, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, 1996, 46, 4.
- Elkin S., *City and Regime in the American Republic*, Chicago, University of Chicago Press, 1987
- Etheredegge L.S., Governing Learning: An Overview, en *The Handbook of Political Behavior*, New York: Plenum Press, 1981, 2.
- Fainstein S., Hirst C., "Urban Social Movements" en *Theories of Urban Politics*, ed. par D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London, Sage, 1995.
- Ferrand A., *Un niveau intermédiaire: les réseaux sociaux*, Centre de'Etudes des Solidarités Sociales, Actes d'un seminaire organisé par le Plain Urbain, 1986.
- Freeman J.L., *The Political Process*, New York, N.Y., Doubleday, 1955 .
- Friedland R., *Power and Crisis en the City*, London, Macmillan, 1982.
- Friedländer F., "Patterns of Individual and Organizational Learning", en *The Executive Mind: New Insights on Managerial Thought and Action*, ed. par S. Shrivastava and Associates, San Francisco, Jossey-Bass, 1983
- Fukuyama F., Social Capital and Global Economy, *Foreign Affairs*, fall 1995.
- Fukuyama F., *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, The Free Press, 1995.
- Gatto D., Thoenig J.-C., *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Gaudin J.P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993
- Gaudin J.P., "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?", *Revue Française de Science Politique*, 1995, 45.
- Goes J. B., Ho Parks S., Interorganizational Links and Innovation: the Case of Hospital Services, *Academy of Management Journal*, 1997, 40, 3.
- Goetz E.G., *Shelter Burden: Local Politics and Progressive Housing Policy*. Philadelphia: Temple University Press 1993.

- Greenwood R., Walsh K., Hinings C.R., *et al.*, *Patterns of Managements in Local Government*, Oxford, Martin Robertson, 1980 .
- Guillén T., *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte - M.A. Porrúa, 1996.
- Habermas J., *Raison et légitimité, problèmes de légitimation dans les capitalisme avancé*, Paris, Payot, 1978a.
- Habermas J., *L'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978b.
- Hall S., *The Hard Road to Renewal: Thatcherism and the Crisis of the Left*, London, Virago, 1988.
- Harding A., "The Rise of Growth Coalitions, UK style?", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1991, 9.
- Harding A., "Elite Theory and Growth Machines" en *Theories of Urban Politics*, ed. par D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London, Sage, 1995.
- Harding A., Dawson J., Evans R., *et al.*, *European Cities Towards 2000*, Manchester, Manchester University Press, 1994.
- Harding A., Le Galès P., "Globalization and Urban Politics", en *The limits of Globalization*, ed. par A. Scott, Londres, Routledge, 1997.
- Harloe M., Pickvance C., Urry J., *Place, Policy and Politics*, London, Hyman, 1990.
- Harloe M., "Switching to the Slow Lane: Restraining Growth in a Boom Town", *Communication à l'International Conference on Comparative Regional Studies*, Sendai, Japan, 1992.
- Haugton G., While A., "From Corporate City to Citizens City?: Urban Leadership After Local Entrepreneurialism in the United Kingdom", *Urban Affairs Review*, 1999.
- Hecló H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Heaven, Yale University Press, 1974.
- Hecló H., "Issue Networks and the Executive Establishment" en *The New American Political System*, A. King, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1978.
- Hedberg B., "How Organizations Learn And Unlearn", en *Handbook of Organizational Design*, ed., par P. Nystrom, W. Starbuck , Oxford: Oxford University Press, 1981.
- Hermet G., *Culture et développement*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2000 .
- Hinings C.R., Greenwood R., *The Dynamics of Strategic Change*, Oxford, Basil Blackwell, 1988.
- Hinings C.R., Greenwood R., "The Normative Prescription of Organizations", en *Institutional Patterns and Organizations*, ed., par L. Zucker, Chicago, Ballinger, 1988.
- Hood C., *The tools of government*, London, The Macmillan Press, 1983
- Iglitzin L., "The Seattle Commons: a Case Study in the Politics and Planning an Urban Village", *Policy Studies Journal*, 1995, 23, 4.
- Jessop B., "Towards a Schumpeterian Workforce State? Preliminary Remarks on Post Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, 1993, 10.
- Jobert B., Muller P., *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris: PUF, 1987
- Jouve B., "Réseaux et communautés de politique publique en actino", en *Les réseaux de politique publique*, ed., par P. Le Galès, M. Tatcher, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Judd D., Parkinson M., *Leadership and Urban Regeneration*, London, Sage, 1990.
- Keating M., *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain, and France*, Aldershot, Edward Elgar, 1991.

- Kessler E.H., Chakrabarti A.K., Innovation Speed: a Conceptual Model Of Context, Antecedents and Outcomes, *Academy of Management Review*, 1996, 21, 4.
- King D., Stoker G. (eds), *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan, 1996.
- Kiser L.L., Ostrom E., "The Three Worlds of Action, a Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches" en *Strategies of Political Inquiry*, ed., par E. Ostrom, London, Sage, 1982.
- Kingdon J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown, 1984.
- Kooiman J., *Modern Governance, New-Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993
- Krugman P., "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 1991, 99, 3.
- Laffin M., *Professionalism and Policy: the Role of the Professions in the Central-Local Government Relationship*, London: Gower Publishing Company, 1986.
- Lant T.K., Mezias S.J., "An Organizational Learning Model of Convergence and Reorientation", *Organization Science*, 1992, 3.
- Laroche H., "From Decision to Action in Organizations: Decision-Making as a Social Representation", *Organization Science*, 1995, 6, 1.
- Laroche H., Nioche J.-P., "La fabrique de la stratégie: le cycle des paradigmas", en *Repenser la stratégie*, ed., par H. Laroche, J.-P. Nioche, Paris, Vuibert, 1998.
- Laroche H., Nioche J.-P., "L'approche cognitive de la stratégie", *Revue Française de Gestion*, 1994, 99.
- Lascombes P., "Rendre gouvernable: de la 'traduction' au 'trascodage', l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique", *La gouvernabilité*, CURAPP, Paris: PUF, 1996
- Laufer R., Paradeise C., *El príncipe burócrata*, México, Trillas, 1988.
- Lawrence P.R., Lorsch J.W., *Organization and Environment*, Irwin, Homewood III., 1969.
- Le Galès P., *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Le Galès P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, 1995, 1.
- Le Galès P., "Les réseaux d'action publique entre outil pascien-partout et théorie de moyenne portée", en *Les réseaux de politique publique*, ed., par P. Le Galès, M. Tatcher, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Le Galès P. "Régulation, gouvernance et territoire", en *Les métamorphoses de la régulation politique*, ed. par J. Commaille, B. Jobert, Paris, L.G.D.J., 1998.
- Le Galès P., Tatcher M., (ed), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Leca J., "Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen?", *Politiques et Management Public*, 1997, 15 1.
- Lehmbruch G., "Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique. Éléments d'une théorie du développement des systèmes d'intérêts", en *Les réseaux de politique publique*, ed., par P. Le Galès, M. Tatcher, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Leroy F., "Apprentissage organisationnel et stratégie", en *Repenser la stratégie*, ed., par Hervé Laroche et Jean- Pierre Nioche, Paris, Vuibert, 1998
- Lindblom C.E., "The science of "Muddling Through"", *Public Administration Review*, 1959,
- Lindblom C.E., *Politics and Market*, Basic Book, New York, 1977.
- Linder S.H., Peterse G., "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*, 1984.
- Lorrain D., "La montée en puissance des villes", *Économie et Humanisme*, 1989, 305.

- Lorrain D., "The french model for urban services", *West European Politics*, 1992, 2.
- Lorrain D., "Après de la décentralisation, l'action publique flexible", *Sociologie du Travail*, 1993, 3.
- Lorrain D., "La grande entreprise urbaine et l'action publique", *Sociologie du Travail*, 1995, 2.
- Lorrain D., Stoker G., (eds.), *Les privatisations urbaines en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- Lorrain D., "La grande entreprise urbaine et l'action publique", *Sociologie du travail*, 1995, 2.
- Lowery D., Lesson drawing in public policy, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 1995, 5.
- Majone G., Confianza mutua, compromisos creíbles y la evolución de las reglas hacia un mercado único europeo, *Gestión y Política Pública*, México, 1999.
- March J.G., Olsen J.P., *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995.
- March J.M., Olsen J.P. *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press, 1989.
- Marin B., Mayntz R., (eds), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Main Campus, 1991.
- Marris P., Rein M., *Dilemmas of Social Reform: Poverty and Community Action in the United States*, London: Routledge & Kegan Paul, 1967.
- Marsh 1995, "The Convergence Between State Theories dans Marsh Stoker". *Theories and Methods in Politics*, Basingstone, Macmillan.
- Marsh D., Rhodes R.A.W., (eds), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- Marsh D., "The Convergence Between State Theories", en *Theories and Methods in Politics*, ed., par D. Marsh, G. Stoker, Basingstoke, Macmillan, 1995.
- May P.J., "Policy Learning and Failure", *Journal of Public Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 12, 4.
- Mayntz R., Scharpf F., *Gesellschaftliche selbstregelung und politische steuerung*, Francfort: Campus, 1995.
- Mayntz R., "Teorie della governance. Sfide e perspective", *Revista Italiana di Scienza Politica*, 1999, 29, 1.
- Merino M., *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.
- Meyer J., Rowan B., Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 1977, 83.
- Michaud C., Thoenig J-C., *Développement et changement dans une économie politique régionale*, Paris, GAPP, 1992.
- Miller D., Friesen P.H., *Organizations: a quantum view*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1984.
- Mintzberg H., *The Structuring of Organizations*, Londres, Prentice Hall, 1979.
- Mintzberg H., *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Londres, Prentice Hall, 1994.
- Mintzberg H., "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, 1996.
- Molotch H., "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place". *American Journal of Sociology*, 1976, 82.
- Molotch H., "Urban Deals in Comparative Perspective", en *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, ed., par J. Logan, T. Swanstrom, Philadelphia, Temple University Press, 1990 .

Ziccardi A., *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: IIS-UNAM-M.A. Porrúa, 1995.

- Naschold F., Daley G., "Learning from the Pioneers: Modernizing Local Government", *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1.
- Naschold F., Daley G., "The Strategic Management Challenge: Modernizing Local Government", *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1.
- Naschold F., Daley G., "The Interface Management Frontier: Modernizing Local Government", *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1.
- Nelson R., Winter S.G., *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982
- Négrier E., "Montpellier: International Competition and Community Acces", en *Cultural Policy and Urban Regeneration, The West European Experience*, ed., par F. Bianchini, M. Parkinson, Manchester, Manchester University Press, 1993.
- Nioche J.-P., "La décision, ou l'action stratégique comme processus", en *Pour une nouvelle politique d'entreprise*, ed. par Anastassopoulos, Paris: PUF, 1985.
- North D., *Structure and Change in Economic History*, New York, Norton, 1981.
- North D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993
- Novarinag., *De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble, 1960-1990*, Paris, CIVIL, 1993.
- O'donnell G., "Transitions to Democracy: Some Navigations Instruments", en *Democracy in America* R. Pastor, R., New York, Homes & Meier, 1989
- O'donnell G., *Transitions, Continuities and Paradoxes in: Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies*, ed., par O'Donell & Valenzuela, in Comparative Perspective University of Notre Dame Press, Indiana, 1992
- Observatoire Du Change Social, *L'esprit des lieux*, Paris, Éditions du CNRS, 1986
- Oliver C., "The Antecedents of Desinstitutionalization", *Organization Studies*, 1992, 13, 4.
- Olson M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.
- Orr M. E., Stocker G., Urban Regimes and Leadership in Detroit, *Urban Affairs Quarterly* 1994, 30, 1.
- Padioleau J-G., "L'action publique urbaine moderniste", *Politiques et Management Public*, 1991, 9, 3.
- Painter J., "Regulation Theory and Post-Fordism", en *Theories of Urban Politics*, ed., par D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London, Sage, 1995.
- Peters G., *Comparing Public Bureaucracies*, The University of Alabama Press, 1988.
- Peters G., "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1995.
- Peters G., *Globalization, institutions and governance*, University of Pittsburg, Jean Monnet Chair Paper ERSC, núm. 98/51, <http://www.iue.it/RSC/peters.htm>, 1998, consultado 27 octubre, 2000.
- Peterson P. *City limits*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- Pettigrew A., *The Politics of Organizational Decision-Making*, London, Tavistock, 1973.
- Pettigrew A., *The Awakening Giant*, Oxford, Blackwell, 1985.
- Pettigrew A., "Context and Action in the Transformation of the Firm", *Journal of Management Studies*, 1988.
- Pickvance C., "Where Have Urban Movements Gone?" en *In and Around The Margins of a New Europe*, ed., par C. Hadjimichalis Et D. Sadler, London, Belhaven Press, 1995.
- Piven F.F., Cloward R.A., *Regulating the Poor: the Functions of Public Welfare*, New York: Pantheon, 1971.
- Porter M., *The Comparative Advantage of Nations*, New York: The Free Press, 1990

- Putman R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Putman R., *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*, The American Prospects, Spring, 1993.
- Rhodes R.A.W., *Control and Power in Central-Local Relations*, Aldershot, Gower, 1981.
- Rhodes R.A.W., "Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", *Public Administration Bulletin*, 1985, 49.
- Rhodes R.A.W., "The National World of Local Government", Londres, Allen & Unwin, 1986.
- Rhodes R.A.W., "Policy Networks: a British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2, 3.
- Rhodes R.A.W., Marsh D., "Policy Networks in British Politics: a Critique of Existing Approaches", en *Policy Networks in British Government*, ed., par R.A. W. Rhodes y D. Marsh, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- Rhodes R.A.W., Marsh D., "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", en *Les réseaux de politique publique*, ed., par P. Le Glaès, M. Tatcher, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Richardson J., "The Concept of Policy-Style", en *Policy Style in Western Europe*, ed., par Richardson J., Londres, Allen and Unwin, 1982.
- Rigos P., Paulson D., "Urban Development, Policy Failure and Regime Change in a Manager - Council City: the Case of St. Petesburg, Florida", *Urban affairs Review*, 1996.
- Rose R., "What is Lesson-Drawing?", *Journal of Public Policy*, 1991, 2.
- Sabatier P.A., "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 1988, 21.
- Sabatier P., Jenkins-Smith H.C., *Policy Learning and Change*, Boulder, Colo., Westview Press, 1993.
- Savage M., Warde A., *Urban sociology, Capitalism and Modernity*, London Macmillan, 1993.
- Schmitter P.C., "Still the Century of Corporatism", *Review of Politics*, 1970, 36.
- Schmitter P.C., Lehmbruch G., (eds) *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London, Sage, 1979.
- Schumpeter J., *Théorie de l'évolution économique*, Paris, Dalloz, 1912.
- Schneider A., Ingram H., "Systematically Pinching Ideas: A comparative Approach to Policy Design", *Journal of Public Policy*, 1988, 8, 1.
- Schneider M., Teske P., "Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government", *American Political Science Review*, 1992, 86, 3.
- Sanders H., The Politics of Development in Middle-Sized Cities: Getting from New Haven to Kalamazoo, In: *The politics of urban development*, /ed. par C. Stone, H. Sanders, Lawrence: University Press of Kansas, 1987.
- Sfez L., *Critique de la décision*, 4e ed., Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.
- Smith A., *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Smith A., "Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique", en *Les réseaux de politique publique*, ed., par P. Le Galès, M. Tatcher, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Smith M., *Pressure, Power and Policy*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Stoker G., Mossberger K., Urban Regime Theory in Comparative Perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1994, 12, 2.
- Stoker G., "Theory and Urban Politics", *International Political Science Review*, 1998, 19, 2.
- Stone C., "Systemic Power in Community Decision Making", *American Political Science Review*, 1980, 74, 4.

- Stone C.N., Sanders H.T. eds, *The Politics of Urban Development*, Lawrence, University Press of Kansas, 1987.
- Stone C.N., *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- Stone C.N. "Urban Regimes and the Capacity to Govern. A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, 1993, 15, 1.
- Stoker G., "Theory and Urban Policy", *International Political Science Review*, 1998, 19, 2.
- Tatcher M., "Les réseaux de politique publique: bilan d'un sceptique" en *Les réseaux de politique publique*, ed., par P. Le Glaès, M. Tatcher, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Tendler J., What ever Happened To Poverty Alleviation, *World Development*, 1997, 53.
- Terreberry S., "The Evolution of Organizational Environments", *Administrative Science Quarterly*, 1968, 12, 4.
- Thoening J.C., "La relation entre le centre et la périphérie en France: une analyse systémique", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, octobre-décembre, 1975, 36.
- Thoening J.-C., "De l'incertitude en gestion territoriale", *Politiques et Management Public*, 1995, 13, 3.
- Thoening J.-C., "Política pública y acción pública", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1997.
- Thoening J.-C., "L'usage analytique du concept de régulation", en *Les métamorphoses de la régulation politique*, ed., par Jaques Commaille, Bruno Jobert, Paris: L.G.D.J., 1998, 24. (Maison des Sciences de l'Homme).
- Thoening J.-C., *L'action publique locale entre autonomie et coopération*. Paris, 30 septembre 1999 (copia).
- Tolbert P., Zuker L., "Institutional sources of change in formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880 – 1935", *Administrative Science Quarterly*, 1983, 28.
- Tushman M.L., Romanelli E., "Organizational Evolution: A Metamorphosis Model of Convergence and Reorientation", en *Research in Organizational Behavior*, ed., par L. L. Cummings, B.M. Staw, Greenwich, CT: JAI Press 1985, 7.
- Vion A., Le Galès P., Politique culturelle et gouvernance urbaine: l'exemple de Rennes. *Politiques et Management Public*, 1998, 16, 1.
- Waarden Van F., "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 1992, 21.
- Weick K.E., *The Social Psychology of Organizing*, 2e ed., Addison Wesley, 1979.
- Weick K.E., *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, California, Sage, 1995.
- Wellmann B., Richardson R.J., Analyse des réseaux sociaux: principes, développements, productions, In: *Un niveau intermédiaire: les réseaux sociaux*, ed. par A. Ferrand, Centre de'Etudes des Solidarités Sociales, Actes d'un séminaire organisé par le Plain Urbain, 1986.
- Wilks, S., Wright M., (eds), *Comparative Government-Industry Relation. Western Europe, the United States and Japan*, Oxford, Clarendon Press, 1987.
- Williamson, O., *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press 1985.
- Woodward, J., *Industrial Organizations: Theory and Practice*, London: Oxford University Press. Work in America 1973, Cambridge, Mass., MIT Press, 1965.
- Ziccardi, A., La gobernabilidad en las metrópolis latinoamericanas, *Comercio Exterior*, México: Banco Nacional de México, 1995, 45, 10.