



El análisis del discurso: una herramienta para el estudio de las políticas públicas

Arturo Hernández Magallón *

Guillermo Ramírez Martínez **

Abstract

Los autores argumentan que en la actualidad diversos actores participan en la hechura de políticas públicas, por lo que el aparato gubernamental ha dejado de ser el único capaz de definir las, implementarlas y evaluarlas. Este fenómeno apunta a la necesidad de que los estudiosos de políticas busquen nuevos enfoques, y se propone el uso del análisis del discurso como una herramienta que permite el estudio de los actores, sus intereses, su interacción con otros y la forma en que influyen en la conformación de políticas públicas. Para ello, realizan el análisis de un caso en una arena mediática que llevó a incluir en la agenda de políticas un problema público.

Palabras clave

Políticas públicas, análisis del discurso, agenda de políticas, medios de comunicación

1. Introducción

Este documento constituye una propuesta analítica para el estudio de las políticas públicas que se aleja de la postura epistemológica convencional del positivismo, para

* Maestro y candidato a doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Profesor investigador visitante de tiempo completo en la UAM-Azcapotzalco; profesor de la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde imparte las materias de políticas públicas. ah.magallon@gmail.com

** Doctor en Ciencias de las Organizaciones por la Universidad de Paris IX-Dauphine y Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Profesor Investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Cuenta con estancias de investigación posdoctorales en Francia y en Canadá. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. tonala86@hotmail.com

encontrar su origen en la oferta metodológica de carácter cualitativo, dicha propuesta postpositivista es el *análisis discursivo*. Este tipo de enfoque se basa en el análisis crítico del discurso, es decir, el análisis de la forma en que alguien se dirige a otra por medio del lenguaje, con la finalidad de identificar su naturaleza política, su intencionalidad. El lenguaje como vehículo de conversión de significados en elementos objetivos que puedan ser compartidos y transmitidos, se convierte en un artefacto que encarna significados y que es susceptible de ser analizado al ser ubicado en un discurso. En sentido amplio, analizar el discurso permite dar cuenta de la interacción social, con la realización de una serie de recortes de situaciones discursivas, de los actos de habla en determinadas situaciones y papeles de los hablantes, con ello es posible conjeturar sobre sus interacciones en determinados momentos, lugares, por ejemplo organizaciones, instituciones o en situaciones sociales.

Lasswell y Merriam proponían vínculos con otras disciplinas para realizar *policy analysis* (Garson, 1993). La propuesta que aquí se genera es poco reconocida en este campo (Cejudo, 2008), sin embargo, resulta de gran utilidad dado que permite poner en evidencia las funciones sociales, políticas o culturales del discurso de los actores de políticas públicas. Favorece la identificación de relaciones entre actores al igual que sus intenciones. Majone (2005:35) está en lo correcto cuando declara que “la política pública está hecha de palabras”, ya sea en forma escrita u oral. Estudiar estos elementos lingüísticos que conforman el discurso, permite generar conjeturas sobre la forma en que se dan las relaciones entre los actores a la hora de intermediar intereses en torno a una política determinada.

El objetivo de este documento es mostrar la utilidad del análisis del discurso como instrumento para el estudio de los actores en la hechura de las políticas públicas. Para ello se desarrollan cinco partes: en la primera se propone ubicar a los actores y discursos en arenas o áreas de políticas públicas; en la segunda se destaca la utilidad del análisis del discurso como elemento para dar cuenta de la interacción social; en la tercera se explora una arena de políticas en busca de sus actores y discursos; en la cuarta parte se describe el contexto en el que se ubican los discursos y finalmente se generan algunas reflexiones sobre la utilidad del análisis discursivo. No se trata de un análisis detallado, sino de un acercamiento preliminar que permite indagar sobre los beneficios de uno entre tantos

enfoques para el análisis de políticas públicas. El ejercicio realizado no se centra en las minucias del lenguaje, sino en los contextos que les dan sentido.

2. Políticas públicas y arenas de políticas

En la actualidad son diversos los actores que pueden participar en las políticas públicas¹. El principal oferente ha dado pie a la inclusión de diversas fuerzas no gubernamentales en la definición de problemas, generación de soluciones, su implementación y evaluación. La mayoría de los problemas que entran en la agenda y se convierten en políticas son resultado de la interacción entre actores defendiendo sus intereses, sin embargo, en la mayoría de las veces este fenómeno pasa desapercibido. En ocasiones no se logra reconocer a los actores y mucho menos sus intenciones. Una forma de dar cuenta de su presencia y relaciones es estudiando sus discursos.

La argumentación ya sea escrita u oral es fundamental en todas las etapas del proceso de formulación de políticas (Majone, 2005); en toda hechura de políticas se presentan discursos y argumentos de los individuos y grupos interesados.

Los actores y sus discursos se encuentran en la formulación de la agenda (Elder y Cobb, 1993), se define el problema público por mediación previa o por persuasión, donde el discurso y la argumentación juegan un papel preponderante. También se encuentran en la toma de la decisión de la política; este compromiso entre múltiples actores interdependientes se convierte en un momento de elección de soluciones entre alternativas (Meny y Thöening, 1992; Etzioni, 2007), donde los discursos y argumentos cobran vital importancia, mediante ellos se construyen consensos y compromisos entre los actores (Plantin, 2005). De igual forma, su presencia es evidente en la implementación de la política, donde una compleja red de actores administrativos, con sus intereses y sus hábitos, se encargan de transformar las decisiones en hechos. La interacción entre estos actores a la hora de poner en marcha una política, se torna visible en un discurso institucionalizado, procedimental, burocrático. Finalmente, en la evaluación los discursos

¹ Se entenderá por política pública: "las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diversos actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada" (Subirats *et al.*, 2008:37).

son parte de la discusión de los criterios empleados para valorar, así como para valorar la efectividad de las medidas adoptadas.

Los discursos se dan en diversas etapas, pero también dependerán del tipo de política pública que se trate. Lowi (1972, 2007) propone cuatro tipos de políticas: las *regulatorias*, que establecen normas que afectan la conducta; las *distributivas* que se caracterizan por la desagregación incondicional de recursos en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general; las *redistributivas* que generan ventajas mediante la transferencia de recursos para algunas clases de grupos; y las *constitutivas*, que definen las reglas sobre las normas acerca del ejercicio del poder.

Este autor considera que por cada tipo de política se generan arenas o áreas de cuestiones (*issue areas*). De manera que cada arena se constituye en un marco institucional y en un espacio o estructura de relaciones entre actores donde interactúan mediante discursos. Por ejemplo, una decisión de política de naturaleza regulatoria tal como la despenalización del aborto, da nacimiento a una arena de política en la cual diversos actores proporcionan evidencias, deliberan y persuaden mediante discursos con el objetivo de influir en la decisión de política pública.

Estas arenas son, por tanto, una estructura de relaciones en torno a un tema de política de la cual es posible dar cuenta por medio del análisis de los discursos de los actores que interactúan en ella. Este análisis permite generar una imagen del estado de cosas, definición de situaciones e intención de los actores (García y Mendoza, 2007).

3. El discurso y la política pública

Teun A. van Dijk (2000:20) hace una aportación útil para comprender la interacción social como un discurso, su tesis es que “las personas llevan a cabo acciones de índole política o social cuando utilizan textos o hablan”, de tal forma que el estudio de estos elementos auxiliarían en el conocimiento de los actos sociales. La intención de este apartado, es adoptar la visión de van Dijk de análisis discursivo como propuesta explicativa sobre la forma en que los actores interactúan en sus arenas de políticas.

Para su interacción en arenas (temáticas) los actores de políticas utilizan un lenguaje específico (parte de sus destrezas lingüísticas y culturales) en un marco institucional dado -se genera un diálogo institucional-, mediante el cual hacen valer sus intereses en la hechura de las políticas. Estas arenas son algún tipo de entorno o circunstancia en el cual se dan los discursos y están determinadas por el tipo de política pública.

De tal forma que el uso discursivo del lenguaje en la arena de política puede explicarse en términos estratégicos; refleja “la interacción de los actores, la forma en que construyen y exhiben activamente sus roles e identidades” (van Dijk, 2000:20), incluso su contexto. Los integrantes de estas arenas temáticas en las cuales se interactúa son miembros de categorías sociales, grupos, profesiones, comunidades o culturas, por lo que los análisis de sus discursos manifiestan o expresan la situación sociocultural (contexto) en que se da este diálogo institucional.

Los discursos en estas arenas de políticas públicas donde interactúan los diversos actores resultan ser actos comunicativos controlados, intencionales y con propósitos, por lo que estos entornos son relevantes para el discurso. Están estructurados por *participantes* (género, edad, clase social, educación, posición social, profesión, etc.), *roles* (como ser amigos o enemigos, tener poder o no poseerlo, ser dominante o dominado), *propósitos*, *tiempo*, *lugar*, *objetos de la situación* y *actos no verbales* (gesticulaciones, las expresiones faciales y los movimientos del cuerpo).

Las arenas toman su lugar en configuraciones, estructuras y sistemas institucional y socialmente complejos. Son interpretadas o construidas y estratégicamente producidas como hechos relevantes por y para los participantes dependiendo de la política. Desde una perspectiva cognitiva, podríamos decir que las arenas “son construcciones mentales” (van Dijk, 2000:38) producidas como hechos relevantes por y para los participantes; si esto no ocurriera, las arenas afectarían de la misma forma a todos los actores en cualquier tipo de política.

Los discursos en las arenas son medios esenciales utilizados para influir sobre otras personas, de forma de que actúen como se quiere; se convierte en un instrumento del poder, un instrumento de intermediación de intereses que no es coercitivo, sino más bien mental, se controla la base mental de las acciones, su recurso es *simbólico*. El ejercicio

del poder por este medio limita las opciones de acción y, de este modo, la libertad de los otros en la arena.

En las arenas de políticas no siempre es posible impartir órdenes, por lo que los actores intentarán persuadir a otros. El cumplimiento, el consenso, no siempre se basan en la amenaza, sino en los argumentos “como medio de integrar la disidencia por la eliminación racional de una de las opiniones en conflicto” (Pantlin, 2005:31), así como en otras formas de persuasión. La intención del discurso y sus argumentos es persuadir, generar creencias apropiadas para controlar a los actores, un poder hegemónico, señala van Dijk (2000:43), que hace que las personas actúen como si ello fuera natural, normal o simplemente existiese consenso -como si fuese legítimo -. Su influencia se basa en el control del contenido del discurso y también de la arena en el que se da.

Algo importante en estas arenas de políticas es el acceso preferencial al discurso público como recurso vital de poder: “Este acceso puede controlarse de muchos modos sutiles, más allá de la propiedad y el control directo del contenido del discurso. El acceso puede organizarse e institucionalizarse rutinariamente, por ejemplo, mediante campañas de información, entrevistas, conferencias de prensa, comunicados de prensa y otros géneros discursivos dirigidos a los periodistas” (van Dijk, 2000:45). De manera tal que, quienes controlan la arena de política (el contexto en el que interactúan los actores de políticas), también controlan gran parte de las estructuras del discurso, controlando a los actores y sus roles. De tal forma que si sus receptores no tienen información alterna o no tienen acceso a otros discursos, la credibilidad y retórica persuasiva del discurso público puede ser tal que muchos receptores adoptarán las creencias expresadas por esos discursos prejuiciosos. Como se puede observar, en estas arenas de políticas las relaciones de poder son muy complejas, y más aún porque el poder siempre está distribuido entre varios grupos.

4. Identificando una arena discursiva

El sábado 25 de noviembre de 2006, a las 14:35 hrs. en un noticiario del canal 13 de la televisora TV Azteca, se emitió un reportaje especial por el alto precio de las medicinas,

en el cual la conductora Gabriela Aguilar [D1] y el reportero César Méndez [D2] señalaban lo siguiente:

D1: *“Un coyote fija a su antojo los precios de las medicinas y no hay ley que lo detenga en su afán de enriquecerse a costa de la salud de los que menos tienen”.*

D2: *“(…) 4 mil farmacias han bajado sus cortinas en los últimos diez años y otros más tendrán que hacerlo pronto ante el abuso de Casa Saba. Pero no sólo los farmacéuticos sufren estos atropellos, también los consumidores, el último eslabón que termina por pagar los platos rotos. De ahí que la exigencia unánime de los consumidores es que se investigue a esta empresa y la forma en que ha lucrado con la salud de los más pobres. Pero también en San Lázaro, coinciden en que se debe de investigar y hablan de legislar en materia de distribución de medicinas”.*

Como se observa, en la primera selección de este discurso mediático se hace referencia en términos metafóricos a un “coyote”, como forma de simplificar la realidad para emitir un mensaje a los televidentes: un acto indebido de la empresa Casa Saba al fijar los precios de las medicinas afectando a las clases económicamente desfavorecidas.

En la segunda selección del discurso se relaciona a la empresa con el cierre de negocios dedicados a la venta de medicamentos. El uso de estadísticas, de las cuales no se ofrece la fuente, busca dar objetividad al mensaje. En este caso, la metáfora también sirve como vehículo para transmitir ideas en un lenguaje coloquial, de manera que se entienda que los consumidores son quienes “tienen que pagar los platos rotos” por el inadecuado funcionamiento de esta empresa. Sin mención de alguna metodología para integrar las percepciones y exigencias, el mensaje hace referencia a una “exigencia unánime de los consumidores” para que se investigue a esta empresa y la forma en que ha lucrado con la salud de los más pobres.

Este reportaje estuvo acompañado de algunas entrevistas a consumidores y farmacéuticos, que permitían vincular con una realidad el discurso mediático. Arriaga (2007) recuerda cómo “con historias reales, conmovedoras, imágenes de pacientes

pobres, muriendo por enfermedades crónicas o degenerativas, las televisoras realizaron su chamba basados en una supuesta investigación periodística en torno a un problema real de la economía mexicana: la concentración de la distribución de los medicamentos en pocas manos (monopolio) y el posible impacto de estos en los precios de las medicinas en el país”.

Al igual que en esta televisora, en esos días Televisa también denunciaba en sus noticieros las prácticas monopólicas de la principal distribuidora de medicinas en México, Casa Saba.

Este fenómeno permite ejemplificar el nacimiento de una arena discursiva, en la cual el acto comunicativo es controlado por dos actores mediáticos con intenciones de influir en la opinión pública e incluir en la agenda de políticas públicas² un problema hasta entonces inexistente: el monopolio de la distribución y su relación con el alto costo de los medicamentos.

El mensaje resultó ser persuasivo, pronto se sumaron a esta arena otros actores, entre ellos se destacan los diputados de la LX legislatura Mario Enrique del Toro, representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Antonio Muñoz Serrano del Partido Acción Nacional (PAN), y el Senador Ernesto Saro Boardman también del PAN, todos integrantes, en sus respectivas cámaras, de la Comisión de Salud. Eduardo Pérez Motta, Presidente de la Comisión Federal de Competencia, y Antonio Pascual Fera, Presidente de la Asociación Nacional de Farmacias de México. Este último señalaba que en los últimos tres años 3 mil farmacias habían cerrado por falta de control sobre los precios de los medicamentos y la imposibilidad de competir con las grandes cadenas (Cruz, 2006).

Los actores mediáticos controlaban el discurso, la arena y también al resto de los actores; el rol de estos últimos fue institucionalizar el acceso de este problema en la agenda de políticas públicas. Desde ese momento un asunto de la agenda mediática se convertiría en un tema de la agenda pública o de interés público. En el reportaje especial de TV Azteca, el diputado Mario Enrique del Toro declaró la necesidad de investigar la forma en que se otorgan las concesiones para la distribución de medicamentos. El 29 noviembre

² Se entenderá por agenda de políticas públicas, “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 1993:29).

del 2006, el diputado Diego López Cruz de la LXXI legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, solicitó que dicha soberanía hiciera un exhorto a la Comisión Federal de Competencia Económica, para que en el ámbito de sus atribuciones garantizara el funcionamiento y las condiciones de competencia en el servicio de distribución del mercado farmacéutico, para que disminuyera el porcentaje de ganancia del intermediarismo, en alusión al caso Saba que las televisoras habían puesto a debate público.³

Los discursos y deliberación se dieron en una arena de políticas de tipo regulatoria; la propuesta de solución emergió sin oposición alguna: habría que establecer límites a la actuación de las empresas encargadas de la distribución de medicamentos y a los efectos en la fijación de precios.

Los discursos en el reportaje especial refuerzan los diversos planteamientos que señalan, que la cobertura informativa de los medios no son un reflejo de lo que ocurre en la realidad, sino que los medios construyen y presentan al público un pseudo-entorno que moldea de forma significativa la manera en que éste ve el mundo (McCombs, 2004:59). La selección y uso de noticias obedece a valoraciones y tomas de posición (Muleiro, 2006). Los pseudo-entornos que se construyen son incompletos, sin embargo, su contenido otorga los estímulos suficientes para dar lugar a comportamientos. Por ejemplo, una agenda mediática que otorga gran relevancia al aumento de casos de enfermos por influenza A [H1N1] al nivel de una pandemia, podría ocasionar la compra masiva y descontrolada de antivirales.

La capacidad de diseñar pseudo-entornos hace de los discursos mediáticos un instrumento de poder, suficiente para definir problemas cuya solución sea de interés público.

D2: "Mientras, usted sufrirá las consecuencias de los altos precios en las medicinas, al mismo tiempo que este hombre se seguirá enriqueciendo a sus costillas".

³ Véase: LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, Diario de Debates, N. 31-LXXI, Primer período, Año 1., Miércoles 29 de Noviembre de 2006.

Esta otra selección de discurso, permite ejemplificar la forma en que la construcción dramatizada de la noticia logra condicionar y presionar a los actores gubernamentales para que se ocupen del problema, sin que haya realmente una demanda social inicial (Roth, 2006). En el reportaje se intentó crear una imagen en la cual la empresa Casa Saba no sólo era responsable del costo de los medicamentos, sino también indirectamente de la desesperación de los consumidores por acceder a estos productos, he incluso de la muerte de algunos de ellos. Los discursos hacían que este problema creado fuera creíble y aceptable políticamente (Elder y Cobb, 1993).

Se trata, parafraseando a Pflieger (2008), de un evento mediático en el cual los discursos son narraciones, más que informativos, utilizados para configurar una puesta en escena mediática que permita crear un conocimiento social.

La conformación de arenas discursivas en la fase de conformación de la agenda de políticas es un fenómeno al que se presta poca atención, sin embargo, es en esta etapa donde muchas veces se define el diseño de una política pública. Analizar los discursos, como en este caso, permite identificar indicios del uso intencionado del lenguaje, que permite conocer el papel de los actores, sus relaciones con otros y su capacidad de influencia.

4.1. Contexto de los discursos

La arena en la cual los actores interactuaban fue conformada por un evento mediático, donde los discursos eran controlados por las televisoras. En este espacio el único actor en desigualdad era la empresa Casa Saba, al ser silenciado por la hegemonía discursiva de los actores mediáticos que mantenían el dominio del escenario.

Hasta el momento es posible reconocer el uso intencionado de discursos por parte de las televisoras, pero no las razones de origen. Para entender el fenómeno habrá que ampliar el nivel del análisis hacia el contexto.

Casa Saba es una de las principales empresas en México encargadas de la distribución de productos farmacéuticos. Es propiedad de la familia Saba Raffoul. En el mes de abril de 2006 la televisora norteamericana Telemundo, que forma parte de la empresa NBC

Universal, dio a conocer que se asociaba con el Grupo Xtra, empresa mexicana propiedad de la familia Saba, con el objetivo entrar en el negocio de la televisión⁴.

En septiembre de ese mismo año se solicitaría formalmente una licencia para una cadena de televisión ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). Ello abriría la posibilidad de una tercera cadena.

En ese contexto, en el mes de noviembre las dos principales televisoras de México (TV Azteca y Televisa) destinaron reportajes especiales sobre el alto precio de las medicinas, acusando a la principal distribuidora de estos productos (Casa Saba) como la culpable de mantener un monopolio que fijaba los precios y afectaba a los consumidores. Las televisoras pasaban de un aparente rol informativo a ser empresarios de asuntos (Elder y Cobb, 1993) que habrían de incorporar un problema en la agenda de políticas públicas. Se da el nacimiento de la arena discursiva puesta en análisis.

Los reportajes establecieron un espacio de lucha entre actores donde los discursos mediáticos sirvieron para disuadir exitosamente a la empresa Casa Saba de continuar con sus intenciones de una tercera cadena de televisión (Malkin, 2006). De manera que los discursos en los reportajes, plagados de intencionalidad, fueron utilizados para defender intereses comerciales. Las televisoras asumieron el rol de actores políticos, creando intencionalmente narrativas con elementos discursos seleccionados y planificados.

Lo que representó un problema para los empresarios de la televisión, por la amenaza del aumento en la competencia, fue resuelto mediante la creación de un problema de interés público. Los discursos mediáticos y el control de la arena constituyeron los principales dispositivos de poder. El dominio del acto comunicativo representó una fuente de poder para intermediar intereses.

⁴ Esta alianza quedó integrada por dos empresas que podían operar televisión en nuestro país. Una se llamaría Palmas 26 y sería el vehículo de transmisión una vez obtenida la concesión de TV, o porque consigan otro vehículo de transmisión rentando una concesión o algo similar. Palmas 26 estaría compuesta en 51% por capital de Saba y 49% de inversión neutra de Telemundo. La otra empresa surgida de la alianza sería Estudios Mexicanos Telemundo, donde Telemundo llevaría la mano con 75% del capital, pues sería el encargado de la producción (Arriaga, 2007).

5. Conclusiones

Se ha intentado mostrar la utilidad del análisis discursivo para el estudio de las políticas públicas. En este caso, se pudo observar la forma en que los discursos son utilizados de manera intencionada por parte de los actores para influir en las relaciones que establecen con otros. Por cada política pública se configura una arena de discursos; por cada fase de políticas, distintos serán los discursos.

En el caso analizado, se tuvo la oportunidad de revisar algunos recortes discursivos que permitieron describir una arena de tipo regulatoria en la fase de formulación de la agenda de políticas públicas.

El análisis del discurso permite tener un mejor conocimiento de los actores, sus intenciones, la forma en que interactúan, su contexto y revelar sus posiciones en las relaciones de poder. El enfoque de políticas públicas encontrará en este estilo de análisis una herramienta de utilidad para hacer emerger las características de los actores de políticas, la forma en que intermedian intereses y las maneras en que logran sus fines. Los discursos se constituyen en un recurso de poder para los actores y en un dispositivo analítico para el estudio de las políticas.

6. Fuentes de información

- Aguilar, L. (1993), *Problemas públicos y agenda de Gobierno*, México, Porrúa.
- Arriaga, A. (2007), "El gobierno planea autorizar a largo plazo una tercera cadena de televisión: Luis Téllez, titular SCT. TV Azteca y Televisa se comen el pastel", en *Revista Quehacer Político*, 18 de febrero de 2007, Época II, Año I, No. 44 <http://www.quehacerpolitico.com> [Activo al 15 de agosto de 2008].
- Cejudo, G. (2008), "Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista", *Documento de trabajo*, No. 205, México, CIDE.
- Cruz, A. (2006), "Cerraron miles de farmacias en 3 años, afirma asociación", en *La Jornada*, Sección sociedad y justicia, viernes 8 de diciembre.
- Elder, C. y R. Cobb (1993), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Aguilar, L., *Problemas públicos y agenda de Gobierno*, México, Porrúa, pp. 77-104 Original publicado en el año de 1984.
- Etzioni, A. (2007), "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", en Aguilar, L., *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, pp. 265-282 Original publicado en el año de 1967.
- García, R. I. y R. Mendoza (2007), "Discurso y organización. El caso del sindicato nacional de trabajadores para la educación de los adultos", en Rendón, M. [Coord.], *Organización y Cultura. Transición, poder y modernidad en México*, México, UAM, pp. 61-93.
- Garson, G. D. (1993), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en Aguilar, L. (1993), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, pp. 149-179 Original publicado en el año de 1986.
- Lowi, T. (1972), "Four systems of policy, politics and choice", *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, Jul-Aug, pp. 298-310.
- Lowi, T. (2007), "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Aguilar, L., *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, pp. 89-117 Original publicado en el año de 1964.
- Majone, G. (2005), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE. Original publicado en el año de 1989.
- Malkin, E. (2006), "Showdown over network in Mexico", en *The New York Times*, November 6. http://www.nytimes.com/2006/12/06/technology/06iht-tele.3808321.html?_r=0 [Activo al 8 de agosto de 2012].
- McCombs, M. (2004), *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*, Barcelona, Paidós.

- Meny, Y. y J. C. Thöening (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel. Original publicado en el año de 1989.
- Muleiro, H. (2006), *Al margen de la agenda: Noticias, discriminación y exclusión*, México, FCE.
- Pfleger, S. (2008), "El evento mediático: la construcción del significado social", en Fonte, I., y L. Villaseñor [Coords.], *La construcción discursiva del significado. Exploraciones en política y medios*, Biblioteca de Signos No. 51, México, UAM-Iztapalapa / Ediciones del Lirio, pp. 181-208.
- Plantin, C. (2005), *La argumentación*, Barcelona, Ariel Practicum.
- Roth, A. N. (2006), *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. y F. Varone (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Van dijk, T. A. [Comp.] (2000), *El discurso como interacción. Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria*, Barcelona, Gedisa.

Documentos Oficiales

LXXI legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, *Diario de Debates*, N. 31-LXXI, Primer período, Año 1., Miércoles 29 de Noviembre de 2006.



ENCUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCEAVO NÚMERO
SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2012

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPYS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Dra. María Cristina Puga Espinosa*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Consuelo Dávila

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego
(Responsable de la Publicación Electrónica)

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermsillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital,
Rodolfo G. Ortiz Morales.

ENCUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 4, No.12, septiembre-diciembre 2012, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229416 y (55) 56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 1 de marzo de 2012.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.