

LA POLÍTICA PÚBLICA COMO VARIABLE DEPENDIENTE: HACIA UN ANÁLISIS MÁS INTEGRAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

JOSÉ LUIS MÉNDEZ**

INTRODUCCIÓN

El campo de las llamadas "políticas públicas" ha venido adquiriendo una creciente importancia dentro de las ciencias sociales contemporáneas. Dicho campo estudia los diversos aspectos relacionados con estas políticas, tales como: *a)* los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado, *b)* el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos y *c)* el impacto de estos programas.

Aunque en Estados Unidos este campo se viene desarrollando desde cuando menos los años cincuenta, en México y América Latina apenas comienza a emerger, aunque de una manera bastante rápida.¹

* Este trabajo fue publicado en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), 1993, pp. 111-144.

** Agradezco los comentarios de B. Guy Peters, Luis F. Aguilar, José Luis Méndez H., Mitchell Seligson, Mario Ojeda, Annabelle Conroy, Enrique Cabrero y Myriam Cardoso. También fueron provechosas las discusiones con estudiantes de El Colegio de México, la Universidad Iberoamericana y el CIDE.

¹ Aunque este campo tiene raíces en la Alemania del siglo XVIII, generalmente se reconoce como el texto fundador el de H. Laswell y D. Lerner (eds.), *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951. Recientemente han aparecido en México varias publicaciones. Véase L.F. Aguilar, "Política pública y gobierno del Estado", M. Merino, "El gobierno fuera del centro" y P.H. Moreno, "Diagnóstico y perspectivas de la descentralización en México; intento de aplicación de un enfoque de política pública", todos en *Revista del Colegio*, octubre, 1990. Luis F. Aguilar ha publicado varias antologías excelentes comentadas, como *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 y *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. Véase también O. Guerrero, "Políticas públicas para la reforma del Estado", en *La reforma del Estado*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

Algunas de las preguntas centrales dentro de este campo de estudio han sido dos: 1) ¿qué es una política pública? y 2) ¿cómo podemos entender su surgimiento y evolución? Dado que el Estado se puede concebir en parte como un conjunto de organizaciones responsables de formular y ejecutar políticas públicas, la investigación dirigida a responder estas preguntas es fundamental para el mejor y más preciso entendimiento de la naturaleza del Estado.² Por otro lado, también podría abrir posibilidades para una mayor eficacia, y propiciar una democracia más directa y permanente en muchas áreas que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos. En mi opinión, una democracia administrativa responsablemente ejercida debe ser complemento indispensable de la democracia electoral; sabemos que, aunque esta última implica un control fundamental de los gobernados sobre los gobernantes, tiene la desventaja de que sólo puede ser ejercida cada cierto tiempo.³

El propósito de este artículo es contribuir a una mayor precisión en algunos de los instrumentos analíticos que utiliza este campo de estudios, a fin de entender mejor la naturaleza del Estado y la democracia.

Se podría decir que todo campo de estudios tiene cuando menos dos elementos esenciales: un conjunto de variables independientes o causas, por un lado, y un conjunto más o menos circunscrito de variables dependientes o efectos, por el otro. En mi opinión, una disciplina avanzará más conforme mejor definidas estén sus variables y conforme más clara sea la relación entre el cambio en las variables dependientes y el cambio en las variables independientes. Esto último hace de ambos tipos de variables elementos complementarios: si la escala de variación de una variable dependiente no está bien definida, no se puede establecer claramente su vinculación con una o más variables independientes y por lo tanto resulta difícil explicar su comportamiento. A su vez, si un enfoque o teoría no precisa su objeto de estudio no podemos saber bien a bien qué está proponiendo. Así, ambos tipos de variables son como las dos piernas de un campo de estudio: ambas necesitan estar en un plano más o menos similar para que dicho campo pueda "caminar" equilibradamente (y con el tiempo "correr").

² Ó. Oszlak y G. O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en H. Flores y J. Nef, *Administración pública: perspectivas críticas*, San José, ICAP, 1984, pp. 376-377.

³ Véase José Luis Méndez, "La importancia crucial de la reforma administrativa para el desarrollo político", en *Teoría y Praxis*, IAP-Nuevo León, 1993.

En este sentido, el campo de estudios de las políticas públicas (entre otros de las ciencias sociales) ha tenido cuando menos dos problemas importantes que han dificultado el desarrollo de análisis precisos. Por un lado, no ha visto a su objeto de estudio como variable (en este caso, como variable dependiente o efecto). Por el otro, en ocasiones este campo tampoco ha visto a sus teorías explicativas o causales como variables (en este caso, independientes).

El vacío conceptual ha sido verdadera y sorprendentemente profundo en lo que se refiere a la variable dependiente; a este respecto bien podría asegurarse que el campo de las políticas públicas, y en especial lo que dentro de éste Dye ha llamado el área de "determinación de políticas",⁴ ha estado avanzando muy "desequilibradamente". En términos figurados, podríamos decir que esta disciplina ha estado avanzando con una pierna bien desarrollada —la del estudio de las causas de las políticas— y una mucho más pequeña y subdesarrollada —la del estudio del comportamiento de estas políticas. Dicho de otra manera, existen varios enfoques para entender las políticas públicas y éstos han sido comentados y desarrollados profusamente, en cierta medida porque forman parte de una comunidad académica más amplia que la interesada en las políticas públicas. Por lo tanto, la "pierna de las teorías" ha desarrollado una variedad de músculos cuyo accionar conjunto nos ha permitido avanzar en el conocimiento de la realidad. Esto no quiere decir que el desarrollo de teorías haya carecido de problemas. Uno de éstos, como veremos enseguida, ha sido la concentración en macroenfoques que ven la realidad social no como algo variable sino con características universales y permanentes. No obstante, algunos enfoques teóricos sí han logrado pasar de la etapa de los conceptos a la de las variables.⁵ Así, contamos en este campo con algunas variables independientes que en efecto son "variables", es decir, que varían a lo largo de cierta dimensión. De hecho, uno de los propósitos de este artículo es el de reseñar algunos de los enfoques y variables independientes que más han llamado la atención recientemente.

Sin embargo, la otra pierna de este campo de estudios, la de las variables dependientes, se ha desarrollado mucho menos. Esto es, el trabajo conceptual en torno de los ejes o escalas de variación de las políticas

⁴ Th. Dye, *Policy Analysis*, Alabama, University of Alabama Press, 1976.

⁵ G. Sartori, *La política; lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 73-75.

públicas como efectos ha sido mucho menor. Obviamente muchos de los estudios de políticas públicas, si no es que la mayoría, implican el análisis de las mismas como variables dependientes. Así, se ha tratado de ver hasta qué punto son "exitosas", "eficientes", "democráticas", etc. Sin embargo, la idea que se trata de destacar aquí es que generalmente la política pública no ha sido desarrollada como variable dependiente en forma conceptualmente amplia y sistemática. En muchos de los casos, por ejemplo, la definición de sus escalas de variación no ha sido explicitada. Y sin una definición más clara de dichas escalas es difícil comparar las políticas públicas entre diferentes países, periodos y áreas de política pública.

La falta de un mayor desarrollo conceptual de las políticas públicas como variables dependientes se ha debido en parte a las dificultades para llegar a un acuerdo respecto a qué es una política pública. Las definiciones en este sentido han proliferado y en realidad no resulta fácil pensar que algún día se llegue a un consenso en torno a una definición rigurosa. Debido a que la tarea de la medición, inherente a la idea de variable, requiere de un proceso de definición previo,⁶ la falta de un acuerdo sobre esta última no ha facilitado el desarrollo conceptual de los elementos básicos de una escala de variación.

Como se verá más adelante, ésta es sólo una de las muchas dificultades presentes que obstaculizan la construcción de escalas de las políticas públicas como variables dependientes. Sin embargo, a mi parecer, estas dificultades no deben detenernos en el desarrollo de esta tarea, que creo necesaria y posible. Es necesaria porque el estudio preciso y sistemático de esta área no puede avanzar sin una definición mínima de algunos elementos constitutivos de su objeto de estudio y sin el desarrollo de éste como variable dependiente. Además, una definición de dichos elementos me parece posible si, como se verá más adelante, nos mantenemos en un cierto nivel conceptual.

Este artículo busca fomentar el mayor desarrollo de la "pierna" más débil del campo de las políticas públicas, a fin de que dicho campo, al caminar más equilibradamente, pueda avanzar mejor en su exploración de la realidad. Busca concebir la política pública como variable dependiente y ligar con mayor claridad la variación en ésta con la variación en las variables independientes. Con este objetivo en mente, el artículo desarrolla, por un lado, una escala para observar las políticas públicas como variables dependientes; por otro lado, se deducen o

⁶ *Ibid.*, p. 75.

presentan más explícitamente las predicciones que respecto a las políticas públicas harían algunos enfoques recientes.

El cuadro 1 sintetiza la propuesta que en este sentido se desarrolla en las siguientes secciones del ensayo. Dicho cuadro presenta la predicción o rango de predicción de cinco enfoques, descritos en la segunda sección, en relación con una escala de variación de las políticas públicas como variables dependientes, la cual se formula en la primera sección.

CUADRO 1

Algunos enfoques recientes para el análisis
de las políticas públicas y sus predicciones

<i>Enfoques</i>	<i>Predicciones sobre el tipo de política pública</i>		
	<i>Pasiva</i>	<i>Semiactiva</i>	<i>Activa</i>
Macroenfoques			
Estatista		XXXXXXXXXXXXXXXX	
Pluralista	XXXXXXXXXXXXXXXX		
Enfoques de alcance medio			
Estilos nacionales			
Estilo estatista		XXXXXXXXXXXXXXXX	
Estilo pluralista	XXXXXXXXXXXXXXXX		
Arenas de política pública			
Arena distributiva		XXXXXXXXXXXXXXXX	
Arena redistributiva	XXXXXXXXXXXXXXXX		
Arena regulatoria	XXXXXXXXXXXXXXXX		
Arena mayoritaria		XXXXXXXXXXXXXXXX	
Ecológico			
Coalición + crisis + solución			x
Crisis + solución			
O crisis + coalición		x	
Crisis o coalición o solución	x		

Nota: "x" indica el lugar en que las políticas públicas tenderían a situarse en la escala de acuerdo con cada enfoque.

HACIA UNA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO VARIABLES DEPENDIENTES

El problema de la definición

¿Qué es una política pública? Como ya lo señalé, parece imposible que aquí, como en otras áreas, la mayoría de los autores logre arribar a un consenso. Las definiciones abundan y la batalla terminológica parece prolongarse *ad infinitum*. Esto se debe a la complejidad del tema y a que los supuestos de diferentes enfoques y áreas de política pueden implicar énfasis distintos.⁷ En realidad, insistir en una definición rigurosa ha resultado ser más problemático que útil.⁸

El problema de la definición se podría mitigar si consideramos una definición muy general que recupere sólo los elementos señalados por la mayoría de los autores. Así, por ejemplo, casi todas las definiciones incluyen una visión de la política pública como la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos. Una definición como ésta bien podría ser aceptada mayoritariamente, pero no dejaría de parecer un concepto "estirado", esto es sin un "contrario" empírico (y, por lo tanto, con una extensión excesiva).⁹ Por ejemplo, en esta definición podría caber la decisión del Estado (que ya es una forma de acción) de no tomar acciones específicas para solucionar un problema determinado, lo que para algunos autores constituiría también una política pública.¹⁰ Así, esta definición parecería abarcarlo todo, ya que una política pública incluiría los casos en los que el Estado interviene para solucionar un problema pero también los casos en los que no interviene (su posible contrario empírico). Esta definición implicaría, en el mejor de los casos, desaprovechar la utilidad que nos dan los conceptos que sirven precisamente para diferenciar.

⁷ L. Aguilar, *La hechura de las...*, *op. cit.*, pp. 29-40; O. Guerrero, *op. cit.*, p. 51.

⁸ R. Speckhard, "Public Policy Studies: Coming to Terms with Reality", en *The Journal of the Northeastern Political Science Association*, primavera, 1982, p. 512.

⁹ G. Sartori, *op. cit.*, p. 294.

¹⁰ H. Hecló, "Review Article: Policy Analysis", en *British Journal of Political Science*, núm. 2, 1972, p. 85; W. Dunn, *Introduction to Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981, p. 61; J. Heidenheimer, H. Hecló y C.T. Adams, *Comparative Public Policy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1983, p. 2; J. Treadway, *Public Policymaking in the American States*, Nueva York, Preager, 1985, p. 6.

Las consideraciones anteriores me llevan a estar de acuerdo con quienes han diferenciado entre una política y una decisión,¹¹ e incluso ir más allá para proponer dos tipos más de situaciones. Así, propondría diferenciar cuatro niveles:

1) Situaciones en las que el Estado no reconoce un problema y, por lo tanto, ni siquiera existe una decisión consciente de no tomar acciones específicas. Por ejemplo, en algunos países o períodos un Estado puede no reconocer un problema demográfico, de alimentación o ambiental y ni siquiera considerar si toma medidas similares a las asumidas en otros países (tales como el control del número de niños que se pueden tener en China, el racionamiento de comida que se ha dado en Cuba o la regulación de la conducta ecológica de la sociedad que hoy —mas no siempre— se da prácticamente en todo el mundo). Esta situación podría ser denominada “inacción pública”.

2) Situaciones en las que el Estado reconoce un problema, elabora un diagnóstico, establece un objetivo e incluso una estrategia, pero decide no ir más allá; es decir, no tomar acciones específicas o de corte estratégico para solucionar el problema. Un ejemplo podría ser cuando se reconoce el problema de una crisis o la falta de competitividad económica, pero se llega a la conclusión de que la solución de dicho problema debe dejarse en manos del mercado (probablemente a esto se refería el secretario adjunto de Comercio de Estados Unidos, Frank Weil, cuando dijo “nosotros tenemos una política industrial en este país: la política es que no queremos una política industrial”).¹² A veces, un Estado puede tomar la decisión de no actuar y con ello tomar una postura o esperar la consecución de su objetivo por medio de su “no actuación” (un ejemplo podría ser la negativa de Estados Unidos hasta los sesenta a intervenir en las decisiones locales sobre discriminación racial). A esta situación podríamos llamarla “decisión pública” (ya que básicamente supone una decisión, en este caso, la de dejar las cosas como están).

3) Situaciones en las que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales, de organización, etc.) y formas (gestión pública directa, gestión semi pública, subcontratación, etc.). Yo reservaría el término “política pública” para este último tipo de situación.

¹¹ Véase Aguilar, *La hechura de las...*, *op. cit.*, pp. 21-40, donde además se ofrece una excelente discusión en torno a la definición de política pública.

¹² Ch. Johnson (ed.), *The Industrial Policy Debate*, San Francisco, Institute of Contemporary Studies, p. 8.

4) Estos tres tipos de situaciones tienen efectos, previstos e imprevistos, en la sociedad. Tales efectos, sin embargo, no son los únicos que llevan a un determinado estado o situación en alguna área o aspecto de las sociedades. Un estado (con minúscula) social, económico o político no sólo se deriva de una inacción, decisión o política pública, sino de una combinación de éstos y otros factores. Debido a un mal diagnóstico o a circunstancias cambiantes, una política puede, por ejemplo, agravar un problema. Empero, no se puede decir por esto que la política misma estaba dirigida a agravarlo. La combinación de varias decisiones públicas tomadas por separado puede llevar a un determinado estado o situación no previsto por ninguna de éstas. Así, en oposición a otros autores,¹³ yo haría una diferenciación conceptual adicional y denominaría a las situaciones arriba mencionadas "resultados públicos".

Debido a que todos tienen consecuencias potencialmente significativas para una sociedad, los tres primeros tipos de situaciones pueden ser igualmente importantes. La importancia de las consecuencias de una "decisión pública" es lo que probablemente ha llevado a algunos autores a querer incluirlas también bajo el término "política pública".¹⁴ Sin embargo, creo que esto no justifica no diferenciar ambas situaciones con el fin de llegar a conceptos "claros y distintos" (es decir, con un contrario empírico). Y aunque una decisión pública puede tener algunos elementos de política pública, no los tiene todos (especialmente los relacionados con la ejecución de un paquete estratégico de acciones), por lo que creo conveniente reservar este último término para cuando todos los elementos están presentes.

Así, se podría establecer una diferenciación entre una decisión y una política pública a partir de una concepción de esta última basada en la ejecución, por medio de ciertos incentivos, de un "paquete" estratégico de acciones relacionadas consciente y específicamente con una solución u objetivo general¹⁵ (otros autores usan términos parecidos como "programa",¹⁶

¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴ Tal es el caso de Heidenheimer *et al.*, p. 7. Véase también Johnson, *op. cit.*, p. 7.

¹⁵ T.A. Smith, *The Comparative Policy Process*, Santa Bárbara, Clio Press, 1975, p. 1.

¹⁶ H. Laswell y A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven, Yale University Press, 1950, p. 71; G. Starling, *The Politics and Economics of Public Policy*, Homewood, Ill., The Dorsey Press, 1979, pp. 4 y 7.

“curso”¹⁷ o “serie”¹⁸ de acciones). En este sentido, una “decisión pública” sería una acción pública específica que no busca el desencadenamiento de un paquete subsecuente de acciones de tipo estratégico.

Obviamente estos tres tipos de situaciones están definidos aquí como tipos ideales y se podrían situar a lo largo de un continuo. A decir de Weber, un tipo ideal es un concepto que “se distancia de la realidad, sirviendo para el conocimiento de ésta en la medida en que, mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno histórico a uno o varios de estos conceptos, quedan tales fenómenos ordenados conceptualmente”.¹⁹

En lo que se refiere cuando menos a las políticas públicas, la realidad es tan compleja que la definición de política pública anteriormente expresada no podría ser otra cosa que un tipo ideal. Como ha dicho Heclo: “la política pública no parece ser un fenómeno que se defina a sí mismo; es una categoría analítica”.²⁰ Con base en los trabajos de Lindblom²¹ y tantos otros que los han seguido,²² podríamos decir que muchas veces las políticas públicas son “blancos nebulosos en movimiento”, ya que con frecuencia los objetivos generales, el paquete consecuente de acciones y las relaciones entre ambos no se pueden ver con claridad y además se están moviendo. La mayoría de las veces las políticas públicas son ejercicios de exploración y aprendizaje constantes. Esto se debe a que: *a)* casi siempre hay una cierta incertidumbre en los procesos de formulación y ejecución de las mismas, lo que lleva a una retroalimentación permanente entre las diferentes etapas de las políticas públicas, y *b)* su contexto cambia frecuentemente. “Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones.”²³

¹⁷ H. Heclo, *op. cit.*, p. 84; J. Anderson *et al.*, *Public Policies and Politics in America*, North Scituate, Mass., Duxbury Press, 1978; Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁸ R. Rose, “Comparing Public Policy: An Overview”, en *European Journal of Political Research*, abril, 1973, p. 73.

¹⁹ M. Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 17.

²⁰ Heclo, *op. cit.*, p. 85.

²¹ Ch. E. Lindblom, *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1968, p. 4.

²² Véase Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*, p. 3; B. Wittrock y P. deLeon, “Policy as a Moving Target: A Call for Conceptual Realism”, en *Policy Studies Review*, agosto, 1986, p. 45, así como O. Oszlak y G. O'Donnell, *op. cit.*, p. 385.

²³ Lindblom, en L. Aguilar, *La hechura...*, *op. cit.*, p. 49.

Ciertamente, este movimiento constante de las políticas públicas hace muy difícil su estudio. Sin embargo, dicho estudio es aún más difícil cuando no tenemos un punto de referencia conceptual o cuando éste no se encuentra lo suficientemente diferenciado (es decir, cuando no tiene un contrario empírico).

El movimiento constante de las políticas podría hacernos pensar que no tiene sentido un tipo ideal basado en gran medida en los objetivos generales de dichas políticas y en su dirección consecuente. Sin embargo, si bien es cierto que a veces la fuerte retroalimentación entre las diversas etapas o el cambio de contexto hacen que las políticas públicas se muevan a ritmos vertiginosos, habría que considerar que "ciertas orientaciones inherentes [a las políticas públicas] frecuentemente parecen supuestos virtualmente dados en cualquier situación".²⁴ En otras palabras, aunque algunas veces las políticas cambian a ritmos vertiginosos ante situaciones de alta incertidumbre, en ocasiones ésta no es tan alta o los Estados prefieren no cargar con el costo político de un cambio incesante en las políticas. Así, también es posible encontrar casos en los que el Estado decide buscar ciertos objetivos y probar (o imponer) un curso de acción durante un cierto periodo (por ejemplo, en periodos de crisis o en ciertas áreas de política), aun cuando no esté del todo seguro de que sea el curso más adecuado o existan presiones para cambiarlo. Además, si los objetivos iniciales de una política cambian en la práctica o si no se sabe bien a bien cuáles son, esto nos llevaría a decir que hay una política nueva, diferente o simplemente vaga (o, en los términos que discutiremos más adelante, "pasiva"), y no a decir que la política carece totalmente de dirección.

En síntesis, no debemos suponer que las políticas siempre formulan y luego siguen un objetivo general, pero tampoco que nunca buscan cumplir uno o varios objetivos generales por lo menos durante un periodo breve. En mi opinión, las políticas públicas tienden a seguir una dirección (inherente a la tan repetida idea de "curso", "serie", etc.), lo cual hace que el tipo ideal de política pública arriba mencionado, y que desarrollaremos con mayor precisión más adelante, tenga sentido como tal. Esta dirección, por débil que sea, es la que permite identificar un "paquete" específico de acciones. Si la eliminamos, como probablemente algunos incrementalistas radicales recomendarían, el concepto de "política" quedaría de nuevo con un contrario empírico demasiado difuso (para decir lo menos).

²⁴ A.J. Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

Como puede verse, nos encontramos ante un problema conceptual complejo. Si bien llegar a una definición tiene sentido debido a que, en aras de la claridad analítica, hay que diferenciar el concepto de política pública de otros conceptos (o contrarios empíricos), a la vez es difícil que dicha definición aprehenda los rasgos básicos de una realidad sumamente variada. Por lo tanto, también es difícil que surja un acuerdo en torno de una definición, y cabría esperar que el debate sobre las definiciones, aunque sean ideales, continúe.

En todo caso, la propuesta de este artículo es que un camino posible para salir de esta suerte de dilema, o cuando menos para no paralizarse, es pasar de la etapa de los conceptos a la de las variables. En otros términos, el problema de la definición se podría mitigar si en lugar de ver a las políticas públicas a través de los limitados lentes de una definición, las vemos como variables, a fin de aprehender mejor la variedad de casos o situaciones de una realidad social compleja. Más que en tipos ideales, probablemente lo que hay que hacer es comenzar a pensar en escalas ideales. Así, en la propuesta de escala que desarrollo más adelante, utilizo el tipo ideal de política pública antes descrito para construir una escala ideal de políticas públicas, en la que dicho tipo ideal se acerca en realidad más a uno de los puntos de la escala (el de una política pública "activa").

La política pública como variable dependiente.

El activismo de las políticas públicas

Después del análisis de la sección anterior podríamos concluir que, aunque puede ser sano que continúe el debate en torno de una definición, esto no debería impedirnos pasar del ámbito de los conceptos al de las variables, a fin de medir con mayor precisión el comportamiento de las políticas públicas.

Para ello no nos sirven las definiciones generales que puedan ser unánimemente aceptadas (con amplia extensión y reducida connotación),²⁵ tales como "la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos" (véase *infra* p. 80) o incluso una más general, que satisfaga a algunos incrementalistas, como "un conjunto de acciones estatales y privadas".

²⁵ G. Sartori, *op. cit.*, pp. 79 y 293; M. Bunge, *La investigación científica*, Madrid, Ariel, 1985, p. 84.

Estas definiciones se mantendrían en un nivel demasiado simple o limitado para la construcción de una escala más precisa que nos sirva para observar las políticas públicas como "variables" dependientes. Esta tarea parecería requerir de un listado de algunos elementos básicos de una política pública. Así, con el fin de construir una escala de variación hemos considerado una serie de elementos de las políticas públicas a partir del tipo ideal arriba descrito. Éstos no pretenden servir para la construcción de una definición general que sea unánimemente aceptada, ni de una muy rigurosa que incluya todos los elementos potenciales de una política pública (con amplia connotación y reducida extensión). Se trata básicamente de un listado de elementos que puede servirnos mejor para desarrollar escalas de variación, dentro de las cuales podamos observar las políticas públicas como "variables" dependientes (sin que esto excluya necesariamente otros usos). De esta manera podríamos pasar de un nivel de análisis más limitado (que, por decirlo así, sólo usa pinceles gruesos y pocos colores) a un nivel más complejo (que pueda pintar más fino y con más tonos).

Acercarnos a un listado de los elementos básicos de una política pública implica considerar qué la hace una "política" y qué la hace "pública". Como explicaré más adelante, el tipo de escala que me interesa explorar inicialmente hace que me concentre en la política pública como política. Por lo tanto, la referencia al aspecto público de dicha política será de tipo disyuntivo y no continuo.²⁶

A mi parecer, una política tendría, como política, cuando menos seis elementos básicos, a saber: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución. En general, toda política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público, que es el punto de referencia y la fuente originaria de donde surge la dirección inherente a toda política. Por otro lado, las políticas públicas implican un diagnóstico (aunque sea político) de cuando menos algunas de las causas del problema y algunas de las medidas que lo pudieran resolver o mitigar. Este diagnóstico está detrás de dos de los elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la solución del problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido, al menos en términos políticos, a alcanzar dichos objetivos generales; la estrategia está

²⁶ G. Sartori, *op. cit.*, p. 73. Esto no implica que el grado de lo público sea menos importante; únicamente que el énfasis en el mismo llevaría a otro tipo de escala.

constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal. Ahora bien, como han recalcado varios autores,²⁷ para que una política exista, el paquete de acciones previsto tiene que realizarse en alguna medida. Así, las políticas públicas también implican la disposición de ciertos recursos, que llevan a la realización de las acciones propuestas por la estrategia. Por supuesto, el grado en el que una política pública contenga cada uno de estos elementos variará mucho. Por ejemplo, a veces el problema, el diagnóstico, la estrategia o algún otro elemento podrían quedar establecidos más implícita que explícitamente, o los recursos o las "acciones esperadas" ser inadecuados o mínimos.

Cada uno de estos elementos tendría a su vez varios aspectos especialmente importantes. Así, por ejemplo, respecto al problema habría que tomar en cuenta cuando menos tres de ellos: *a)* su legitimidad frente a otros problemas, *b)* la legitimidad de la definición del tipo de problema y *c)* la claridad con la que el problema mismo se define.

En cuanto al diagnóstico, habría que considerar la claridad y la legitimidad de los supuestos en los que se basan la definición de la naturaleza específica del problema, la(s) solución(es) encontrada(s), y la estrategia presentada.

En cuanto a la solución, los aspectos por tomar en cuenta serían su claridad y legitimidad,²⁸ y los conocimientos de los involucrados.

Estos aspectos de la solución también podrían considerarse para la estrategia. Sin embargo, ésta también podría implicar la consideración del ámbito de acción y coordinación que prevé. Obviamente, las acciones estratégicas podrían ser de diferente tipo (desde presupuestarias hasta publicitarias).

En cuanto a los recursos, habría que considerar su cantidad y tipo (de organización, presupuestarios y legales).

Finalmente, la realización de las acciones "programadas" en una política pública tendría dos aspectos: *a)* su realización propiamente dicha y *b)* la evaluación de dicha realización.

²⁷ Véase M. Wright, "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies", en *Political Studies*, núm. 36, 1988, p. 599, y P. Eisenger, "Do the American States Do Industrial Policy?", en *British Journal of Political Science*, núm. 20, 1991, p. 528.

²⁸ He usado aquí el término legitimidad en un sentido restringido. Así, por ejemplo, un problema legítimo sería aquel que se juzga conveniente atacar; un diagnóstico legítimo sería aquel que se considera acertado y una solución y estrategia legítimas serían aquellas que se juzga conveniente ejecutar.

Con base en los elementos arriba mencionados, es posible acercarnos a una definición ideal aún más precisa de la política pública.²⁹ Sin embargo, quisiera insistir en que el sentido principal de este listado es el de establecer una escala de variación. Ésta es una tarea difícil que puede hacerse con diferente grado de precisión y cuya operacionalización es complicada. Con todo, para empezar, podría ser adecuada una escala con pocos puntos de medición y construida de manera general. Así, yo propondría una escala con tres puntos de medición: una política pública activa, una semiactiva y una pasiva.

Antes de pasar a describirla, es conveniente aclarar varios puntos respecto a esta escala:

1) Su propósito es ofrecer una primera aproximación a ciertos parámetros básicos en un área hasta ahora muy poco desarrollada; en otras palabras, creo que dicha escala puede ser muy útil para el estudio de las políticas públicas como variables dependientes, pero puede desarrollarse aún más.

2) Queda claro que una política pública difícilmente cabría, en sentido estricto, en alguno de estos tipos de política, ya que, como en el caso de nuestra definición de política pública, éstos son definidos en términos estáticos e ideales.

Por lo tanto, el propósito de dichos tipos no puede ser otro que el de servir como puntos de referencia generales que nos ayuden a ubicar (temporalmente) estas políticas en un lugar o en un espacio determinados dentro de la escala; en este sentido, podríamos decir, por ejemplo, que en un periodo una política pública tiende a acercarse más a un tipo que a otro o a ubicarse en un espacio determinado entre los puntos de la escala. Valga aclarar que si bien esta escala puede ser útil como marco de referencia, no supone pasar por alto la necesidad del análisis "histórico-concreto" de toda política pública. La posibilidad de diferentes combinaciones, entre otras cosas, puede hacer de la ubicación de una política en esta escala una tarea compleja, que re-

²⁹ Viendo dicha política pública como: 1) La ejecución de un "paquete" de acciones estratégicas relacionadas, así como la abstención inducida de actores estatales y privados, respecto a otras acciones, 2) utilizando como incentivos uno o varios recursos (de organización, económicos, legales, etc.), 3) siguiendo un cierto orden establecido por una estrategia de acción, 4) a fin de cumplir ciertos objetivos generales fijados por el Estado, 5) gracias a un diagnóstico, 6) en donde dicha estrategia y objetivos generales se asocian a la resolución de un problema percibido por el Estado como público. Con esta definición y listado de elementos no se quiere decir que en la realidad hay una secuencia temporal necesaria entre los mismos, ni que éstos no cambien a lo largo de la evolución de una política.

querirá que el investigador la ponga en su contexto específico.³⁰ Con todo, aunque no siempre nos permita definir con precisión una política, creo que una escala como ésta facilita mucho la comparación ya sea de una misma política a lo largo del tiempo o de varios países, o de diferentes tipos de políticas.

3) Como la escala tiene un objetivo esencialmente heurístico, no pretendo ofrecer aquí una operacionalización precisa o universal de los elementos constitutivos de cada punto de ésta. Esta tarea, ciertamente difícil, sería más propia de investigaciones empíricas concretas que de un artículo como el presente. Por lo tanto, cada punto de la escala está presentado más bien de manera heurística o general; sin embargo, sobre todo para que el lector tenga una mejor idea de aquello a lo que nos estamos refiriendo en cada uno de esos puntos, se presentan algunas pistas que pueden servir para su operacionalización (sobre todo para el punto más alto y más bajo de la escala, a partir de los cuales se podrían deducir los indicadores para la parte intermedia).

4) Como ya lo indiqué, en la escala mi interés se centraría más en el grado de "activismo" de la política pública como política que en el grado en que ésta es pública; simplemente asumiré que en los tres puntos de la escala la participación del Estado es muy importante a lo largo de los diferentes aspectos del desarrollo de una política pública. Me concentro por el momento en la política pública como política de-

³⁰ Por ejemplo, en una política, el problema, objetivo general y estrategia pueden ser claros y bien conocidos, pero muchas de las acciones previstas pueden no ejecutarse (probablemente por falta de legitimidad y/o de los recursos adecuados). En este caso, dicha política podría quizá situarse entre el punto intermedio y el punto más bajo de la escala. La ubicación de una política puede ser también difícil porque la operacionalización de los tipos puede hacerse de distintas formas. Además, está por verse si se deben asignar pesos diferentes a cada uno de los elementos básicos de una política. En principio parecería que el grado de ejecución de una política es especialmente importante para que la misma sea activa, semiactiva o pasiva. A su vez, el grado de ejecución dependerá en gran medida de la legitimidad del problema, objetivos y estrategia. El problema con la asignación de pesos diferenciales es que éstos pueden variar de acuerdo con el tipo de política u otros factores. Además, habría que tener cuidado de no adoptar visiones cuantitativas simplistas o usar inadecuadamente la idea del continuo. En este sentido, bien puede ser que diferentes combinaciones de elementos produzcan resultados distintos o que después de cierto punto una relación lineal deje de existir [P. Evans, D. Rueschemeyer y Th. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, p. 352]. Sería por ejemplo interesante explorar hasta qué punto una política excesivamente activa comienza a tender hacia la ineffectividad. Aunque no fue posible hacerlo en este artículo, estos asuntos deben tratarse con mayor profundidad.

bido a que me interesa capturar su grado de eficacia, es decir, el grado en que ésta cumple con los objetivos que declara perseguir. En otras palabras, una política activa tendería a alcanzar en mayor medida sus objetivos declarados mientras que una política pasiva tendería al alcanzarlos en menor medida.³¹ No estaría aquí tan interesado en el grado de lo público de la política pública porque no estoy del todo cierto, para decir lo menos, de la relación entre el grado de lo público (entendido como el grado de participación del Estado) y el grado de efectividad de una política; a veces una política altamente pública puede ser muy efectiva, pero a la vez una política menos pública –en el sentido, por ejemplo, que hace uso de la contratación privada– también puede ser efectiva y alcanzar sus objetivos declarados.

5) La idea de usar los términos “activo”, “semiactivo” y “pasivo” provino en parte de la política exterior de México, en la cual términos similares (especialmente el primero) comenzaron a ser usados a partir de los setenta. A su vez, la extensión de su uso en el lenguaje cotidiano de la política exterior mexicana se debió en buena medida a los influyentes análisis de Ojeda,³² quien usó por primera vez en México las nociones de “activo” y “pasivo” para el estudio de la política exterior. Creí conveniente usarlos para esta escala porque el grado de actividad de los actores públicos y privados presente en una política me pareció un aspecto importante de las políticas públicas. Con todo, conviene aclarar que el criterio de “activismo” usado en este artículo para la construcción de la escala implica también el grado de legitimidad (en el sentido antes mencionado) de los diferentes elementos de una política y el grado de conocimiento de éstos por parte de los actores. Quizá la legitimidad y el conocimiento de una política sean tan importantes para la construcción de esta escala como su nivel de actividad. Sin embargo, bien se podría decir que estos elementos culminan o se concretan en el nivel de la actividad. Por esta razón decidí mantener los términos activo, semiactivo y pasivo para denominar a los puntos de la escala.

El punto más alto de la escala propuesta, el de una política pública activa, podría definirse heurísticamente como aquel en el que:

³¹ Obviamente, éste es sólo un concepto de efectividad. Como las decisiones públicas, una política pasiva podría ser efectiva para conseguir objetivos no declarados o no explícitos. Asimismo, una política activa no será siempre la más adecuada, como por ejemplo en situaciones de alta incertidumbre.

³² M. Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 177; *El surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

1) La legitimidad del problema es alta para la mayoría de los funcionarios públicos "normativos" (*staff*), la mayoría de los funcionarios públicos "operativos" y la mayoría de los grupos sociales relacionados con el problema. Un camino posible para poner en operación este concepto es el del lugar otorgado al problema en la agenda pública por estos funcionarios y grupos (el cual se podría obtener por medio de un cuestionario). En este punto de la escala el problema estaría considerado dentro de la agenda inmediata o "decisoria"; es decir, como un problema que requiere una acción inmediata del Estado.³³ Como se observó, uno de los aspectos de este elemento de las políticas públicas es el de la definición del tipo del problema. Este punto de la escala implicaría una definición clara y legítima para los funcionarios y grupos arriba mencionados, misma que se podría operacionalizar por medio de las respuestas a preguntas específicas sobre el tema dirigidas a estos actores.

2) Los supuestos del diagnóstico, en los que se basan la definición de la naturaleza o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específicas, son claros y legítimos para la mayoría dentro de cada uno de los tres tipos de actores arriba mencionados. De nuevo, parecería que la mejor forma de operacionalizar este elemento sería mediante las respuestas a preguntas específicas al respecto.

3) La solución al problema es clara y legítima, además de que es bien conocida por la mayoría dentro de cada uno de los tres tipos de actores. Este último aspecto se podría operacionalizar por medio de la existencia o no de un plan formal. De hacerse así, este punto de la escala implicaría, por ejemplo, la publicación y distribución de un plan formal donde se presente y justifique la solución.

4) La estrategia propuesta es también clara, legítima y bien conocida por los actores. El grado de conocimiento de la estrategia se podría operacionalizar por medio de la existencia o no de un plan formal. Si se operacionalizara de esta forma, este punto de la escala implicaría la publicación y distribución de un programa estatal formal. Además, esta estrategia prevé un nivel comparativamente alto de coordinación entre el Estado y los actores involucrados en la política, lo mismo que de acción estratégica. El grado de coordinación se podría operacionalizar con base en el funcionamiento o no de instancias formales de coordinación o con un cuestionario; el nivel de acción se podría especificar con base en los puntos 5 y 6 que se describen a continuación.

³³ J. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown, 1984, p. 4.

5) Los recursos de organización presupuestarios y legales son adecuados o suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto por la estrategia. Los recursos de organización se podrían operacionalizar con base en el nivel jerárquico de la organización encargada de la política, así como en el grado de disciplina e integración internas de dicha organización. Los recursos presupuestarios se podrían operacionalizar con base en el nivel comparativo de los recursos presupuestarios asignados. Para la operacionalización de los recursos legales se observaría el tipo de base jurídica de la política y de la organización encargada de ella.

De operacionalizarse de esta forma, este punto de la escala implicaría que: la(s) organización(es) encargada(s) de la política pública se encuentra(n) en las altas esferas gubernamentales, tiene(n) a la mayoría de las entidades relacionadas con el problema directamente bajo su mando (es decir, éstas no están desconcentradas, descentralizadas o en un nivel jerárquico semejante), que los recursos presupuestarios asignados son suficientes para ejecutar la estrategia propuesta (y por lo tanto son comparativamente altos) y que la política y la organización están sustentadas en leyes o decretos propios y específicos.

6) La ejecución de la serie de acciones programada por la estrategia se realiza de una manera cercana a la prevista. Por ejemplo, los recursos son gastados y sus receptores realizan las actividades encomendadas. Esto se puede operacionalizar por medio de los resultados de las evaluaciones estatales de las políticas y organizaciones. En caso de no contar con ellos, se tendría que utilizar un cuestionario específico.³⁴

³⁴ Cabe insistir en que aquí se está haciendo referencia al concepto de activismo de las políticas públicas, diferente, por ejemplo, del concepto de fuerza de las mismas. Este último concepto ha originado todo un debate en torno a la caracterización de los estados. Véase al respecto P. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty*, Madison, Wis., The University of Wisconsin Press; 1978; P. Evans *et al.*, 1985, *op. cit.*; J. Hall y J. Ikenberry, *El Estado*, México, Nueva Imagen, 1991; P. Evans, "Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de LASA, 4 al 6 de diciembre de 1989. Con todo, probablemente sería útil tratar de acercarse a una definición de una política pública fuerte considerando las lecciones ofrecidas por este debate. En este sentido, dicha política podría ser aquella que tuviese cuando menos dos elementos: 1) en ella el Estado logra una "autonomía integrada" con los grupos sociales afectados (P. Evans, *op. cit.*). Esto es, el Estado logra captar e incorporar los intereses de los grupos sociales, ya que tiene una relación cercana con éstos, pero a la vez es capaz de defender los intereses generales o de largo plazo de la nación, ya que goza de una autonomía significativa respecto a dichos grupos sociales, y 2) la política pública es legítima pero flexible; esto es, si bien el Estado incorpora los intereses sociales, también puede resistir la prolongación injustificada de beneficios y aprender de los errores para cambiar las po-

El punto intermedio de la escala, el de una política pública semiactiva, podría definirse heurísticamente como aquel en el que:

1) La legitimidad del problema es mediana (esto es, el problema es considerado un problema de la agenda gubernamental o sistémica mas no de la "decisoria");³⁵ la definición del tipo de problema es un poco confusa y no del todo legítima para varios de los actores.

2) Los supuestos del diagnóstico en los que se basan la definición de la naturaleza o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específicas no son del todo claros y legítimos para varios de los actores dentro de las categorías mencionadas.

3) La solución propuesta por la política no es del todo clara, legítima y bien conocida para varios de los actores.

4) La estrategia propuesta tampoco es del todo clara, legítima ni bien conocida para varios de los actores. La estrategia prevé sólo una cierta coordinación entre los actores involucrados en la política o un nivel de acción que se consideraría como intermedio.

5) Los recursos de organización, presupuestarios y legales se encuentran sólo en el grado intermedio de acción previsto por la estrategia.

6) La ejecución del grado intermedio de acción propuesto por la estrategia se realiza de una forma cercana a la prevista.

El punto más bajo de la escala, el de una política pública pasiva, podría definirse heurísticamente como aquel en el que:

1) La legitimidad del problema es baja (esto es, el problema está situado al final de la agenda gubernamental); la definición del tipo de problema es confusa y poco legítima para muchos de los actores.

2) Los supuestos del diagnóstico en los que se basan la definición de la naturaleza o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específicas son confusos y poco legítimos para muchos de los actores.

3) La solución propuesta por la política es confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores (esto tiende a implicar la difusión de la política por medio de declaraciones públicas más que por la distribución de un plan formal).

4) La estrategia propuesta también es confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores (esto tiende a implicar una es-

líticas (Hall e Ikenberry, *op. cit.*, pp. 195-196). El concepto de una política fuerte podría servir para desarrollar otra escala útil para el análisis de las políticas públicas pero tampoco es el único posible. Podrían desarrollarse escalas basadas en otros criterios, como el del grado en que una política resuelve un problema, el número de gente a la que beneficia directamente, el grado en que es pública, etcétera.

³⁵ J. Kingdon, *op. cit.*, p. 4.

trategia difundida a través de la comunicación oral más que por medio de la publicación de un programa formal). La estrategia supone una coordinación entre los actores involucrados en la política y un nivel de acción comparativamente bajos.

5) Los recursos de organización, presupuestarios y legales son apenas suficientes para la ejecución del grado de acción previsto por la estrategia. Esto podría implicar que la o las organizaciones encargadas de la política pública se encuentran en esferas bajas, tienen poca autoridad sobre las entidades relacionadas con el problema, cuentan con recursos presupuestarios que alcanzan el bajo grado de acción previsto y no están basadas en leyes o decretos específicos que les den un sustento legal amplio.

6) La ejecución del bajo grado de acción propuesto por la estrategia se realiza de una forma cercana a la prevista.³⁶

Aunque por supuesto la utilidad de esta escala queda a juicio de los lectores, varias investigaciones me han mostrado que el grado de legitimidad, conocimiento y actividad forman un campo importante de las políticas públicas. Esto puede deberse a que, en cierto sentido, tal campo está relacionado con la efectividad de dichas políticas.

Por un lado, los diversos elementos para el desarrollo de la escala aquí propuesta surgieron en gran medida de una investigación comparativa de políticas de fomento industrial en Nuevo León (1985-1991) y Pennsylvania (1979-1987) que actualmente estoy realizando.³⁷ Este análisis busca argumentar que en los dos estados arriba indicados se dio en ciertos años una transición de una política de fomento industrial "pasiva" a una "activa". Ésta implicó el reconocimiento de una crisis económica como un problema público prioritario, la elaboración y difusión de planes y programas de acción para resolver dicho problema, el surgimiento de nuevas organizaciones y el ejercicio de recursos presupuestarios comparativamente altos para ejecutar tales planes y

³⁶ Como puede verse, en este nivel hay un impacto negativo de cada una de las etapas sobre la siguiente: un problema confuso, así como poco legítimo y conocido tiende a implicar un diagnóstico y estrategia semejantes. Este impacto negativo podría continuar hasta la ejecución: probablemente una política confusa, poco legítima y poco conocida no se ejecutaría de una manera cercana a la prevista.

³⁷ J. L. Méndez, *Public Policies and Organizations for Economic Development in Nuevo Leon, Mexico (1985-1991) and Pennsylvania, United States (1979-1987)*. Proyecto de tesis doctoral, Universidad de Pittsburgh, 1991 (mimeo.); y "Políticas públicas para el desarrollo industrial en Nuevo León y Pennsylvania, 1979-1991", ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional de LASA, Los Ángeles, 24-27 de septiembre, 1992.

programas. Esta investigación sigue la lógica científica del llamado "diseño de casos más diferentes"³⁸ o "comparación remota".³⁹ Con base en esta lógica metodológica, el estudio explora la utilidad del enfoque ecológico, que describiré más adelante, para explicar el surgimiento de esta política activa.

Por otro lado, como ya lo indiqué, la escala partió también de los trabajos de Ojeda,⁴⁰ sobre todo en lo que se refiere al grado de "actividad" de una política. Ojeda estudia el paso en México de una política exterior "pasiva" a una "activa" a partir de los años setenta. En este sentido, describe ciertos momentos en que hay un incremento notable en el número de giras y misiones internacionales, así como de recepciones de delegaciones extranjeras, relaciones y sedes diplomáticas en el exterior, nuevas y diferentes iniciativas internacionales, etc. Otros investigadores han utilizado el concepto de política "activa" tanto en el área de política exterior como en otras áreas.⁴¹

Finalmente, vale la pena hacer notar que Hayes,⁴² basándose en Brown,⁴³ presenta cuatro tipos de "cambio de política pública": a) políticas racionalistas incrementales, b) innovación federal, c) innovaciones no incrementales y d) innovación racionalista. Los criterios de su tipología sólo están brevemente desarrollados y son un tanto diferentes a los aquí descritos, pero van en una dirección parecida. Así por ejemplo, sus dos últimos tipos se acercarían a lo que yo llamo "política activa", en la medida en que incluyen una solución clara y una estrategia que busca ser efectiva, a las que se llega ya sea de manera súbita como en la política del *New Deal* (innovación no incremental) o gradual como en la política ambiental estadounidense ("innovación racionalista").

En todo caso, independientemente del grado de utilidad de la escala aquí propuesta, el objetivo de este artículo de definir las políticas

³⁸ H. Teune y A. Przeworski, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Nueva York, Wiley Interscience, 1970, p. 34.

³⁹ M. Duverger, *Métodos de las ciencias sociales*, México, Ariel, 1983, p. 420.

⁴⁰ M. Ojeda, *Alcances y límites...*, op. cit., p. 177, y *El surgimiento...*, op. cit.

⁴¹ R. Green, "México, la política exterior del nuevo régimen", en *Foro Internacional*, núm. 69, 1977, p. 4; Y. Shapira, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", en *Foro Internacional*, núm. 73, 1978, p. 89; O. Pellicer, "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en *Foro Internacional*, núm. 82, 1980, p. 149; J. Máttar, "Algunas consideraciones acerca del impacto del Tratado de Libre Comercio de América del norte sobre la pequeña industria en México", en *Idea Económica*, marzo-abril, 1991, p. 21.

⁴² M. Hayes, *Incrementalism and Public*, Nueva York, Longman, 1992, pp. 149-151.

⁴³ L. Brown, *New Policies, New Politics*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1983.

públicas como variables dependientes me parece de suma importancia. Gracias a esta definición, resulta más fácil establecer el vínculo entre variables dependientes e independientes. A esto es precisamente a lo que me abocaré enseguida.

ALGUNOS ENFOQUES RECIENTES PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los enfoques para el estudio de las políticas públicas se pueden dividir en dos grandes grupos. En el primer grupo los que aquí llamaré macroenfoques, que resaltan algún tipo predominante de relaciones sociales para explicar la naturaleza de las políticas públicas. Los enfoques del segundo grupo se pueden denominar enfoques de alcance medio y argumentan que la naturaleza de las políticas varía de acuerdo con algún factor específico. Este artículo se concentrará en presentar algunos de los enfoques que más han llamado la atención recientemente, entre éstos dos macroenfoques, el pluralista y el estatista, así como tres de alcance medio: 1) el enfoque de los estilos nacionales, que pone énfasis en el tipo de cultura; 2) el enfoque ecológico, que considera el papel de los contextos sociopolíticos, y 3) el enfoque de las arenas de la política pública, que subraya el tipo de sector o problema inherente a una política (industrial, ambiental, etc.). Aunque estos enfoques no deben verse como necesariamente excluyentes,⁴⁴ a partir de los supuestos de cada uno de ellos podemos deducir o hacer predicciones diferentes respecto a las políticas públicas, como lo mostraré enseguida.

Los macroenfoques pluralista y estatista

El primer macroenfoque —el pluralista— parte de la idea de que las sociedades contienen diferentes grupos de interés con un poder más o menos equivalente, donde los grupos estatales no tienen mayor fuerza que los grupos privados. De acuerdo con lo anterior, podemos deducir que para este enfoque el rango de las políticas públicas tendería a ser restringido; es decir, muchas áreas quedarían en la esfera privada o del

⁴⁴ G. Freeman, "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", en *Journal of Public Policy*, vol. 4, 1986.

mercado (donde la intervención del Estado se carga hacia el establecimiento y vigilancia de las reglas del juego). En aquellos casos donde se hace inevitable el surgimiento de políticas públicas, la formulación y ejecución coordinada de éstas será muy difícil de lograr. Tales políticas tenderán a ser respuestas pragmáticas o inmediatas a las presiones de una variedad de grupos de interés y organizaciones burocráticas; por lo tanto, se argumenta que dichas políticas difícilmente conllevarán la claridad de metas y la coordinación necesarias para promover objetivos de mediano o largo plazo. Así, las políticas tenderían a ser pasivas o semiactivas.

Al denominar a estas premisas un "enfoque", se intenta señalar que han sido presentadas bajo versiones un tanto distintas. En los cincuenta y sesenta surgieron varias versiones, basadas en el estudio de los grupos de interés en Estados Unidos.⁴⁵ Más tarde aparecerían otros modelos que en una u otra medida se podrían ver como variantes de este enfoque, como el modelo de la política burocrática,⁴⁶ el de la implementación⁴⁷ y más recientemente el interorganizacional.⁴⁸ Estos enfoques han sido usados principalmente en las ciencias sociales estadounidenses y han tenido poca repercusión en las ciencias sociales de América Latina. Con todo, aunque no se puede decir que adopten el enfoque pluralista, varios autores han subrayado la existencia de una mayor fragmentación política del Estado latinoamericano de la que suele percibir.⁴⁹

⁴⁵ D. Truman, *The Governmental Process*, 2a. ed., Nueva York, Alfred A. Knopf, 1971 (c. 1951); E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, Nueva York, Holt, Rinehardt y Winston, 1960; R.A. Dahl, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961 y *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; N.W. Polsby, *Community Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press, 1963.

⁴⁶ G. Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Missile Cuban Crisis*, Boston Little Brown, 1971; A. Gray, "Bureaucracy and Political Power", en *Political Studies*, núm. 36, 1988; E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power*, Brighton, Sussex, Wheatsheaf, 1985.

⁴⁷ J. L. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

⁴⁸ K. Hanf y Scharf, *Interorganizational Policymaking: Limits to Coordination and Central Control*, Beverly Hills, Cal., Sage, 1978; R. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Relations*, Westmead, Gower Publishing, 1981; B. Hjern y Ch. Hull, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", en *European Journal of Political Research*, núm. 10, 1982; K. Hanf y T. Toonen, *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Boston, Martinus, 1985; L. O'Toole, "Theoretical Developments in Public Administration: Implications for the Study of Federalism", en *Governance*, octubre, 1990.

⁴⁹ Ch. Anderson, *Politics and Political Change in Latin America*, Princeton, University of Princeton Press, 1967; L.A. Hammergreen, "Corporatism in Latin American Politics; a Reexamination of the 'Unique' Tradition", en *Comparative Politics*, julio, 1977; D. A.

En el debate teórico de los ochenta, como reacción al enfoque pluralista, resurgió con fuerza el llamado enfoque estatista. En estos años se llamó de nuevo la atención sobre la visión europeo-continental del Estado,⁵⁰ en la cual éste se concibe como un colectivo organizado, coherente e impersonal de funcionarios que reclama e impone su control sobre los recursos humanos y materiales en un territorio. Según este enfoque, el Estado tiene una relación simbiótica con la nación; en otras palabras, la existencia del primero depende del mantenimiento o fortaleza de la última. Por lo tanto, el Estado tenderá a representar el interés general o de largo plazo de la nación (el cual se podría equiparar con el orden social, mas no necesariamente con el "orden establecido", ya que el interés de la nación puede ameritar la transformación de este último). Por ser la condensación de dicho interés general, el Estado no es simplemente un espejo de los intereses sociales o un árbitro de la lucha entre éstos, sino un actor en sí mismo. Sin embargo, el Estado no es sólo un actor más: es el actor fundamental y, por lo tanto, requiere prioridad analítica.

Así, para este enfoque el mayor peso del Estado como actor y la tendencia de este último a defender el interés general conducirían generalmente a la formulación y puesta en práctica de políticas públicas que promuevan el interés de largo plazo de la nación. Estas políticas tenderían a incidir activamente en una amplia gama de áreas y a ser coordinadas de manera efectiva por organizaciones públicas poderosas, capaces de sobreponerse a las presiones de los grupos sociales.⁵¹ Es decir, las políticas tenderían a ser activas o semiactivas.

La importancia crucial del Estado comenzó a resaltarse especialmente para el caso de los países de desarrollo capitalista tardío, cuando menos desde principios de los sesenta.⁵² En cuanto a América Latina, la década de los setenta atestiguó la publicación de varios libros

Chalmers, "The Politicized State in Latin America", en J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 1977; J. L. Méndez, "La reforma de descentralización en Perú, 1978-1989", en *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 1 (121), julio-septiembre, 1990.

⁵⁰ A. Stepan, *The State and Society; Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1978; K. Dyson, *The State Tradition in Western Europe; A Study of an Idea and an Institution*, Nueva York, Oxford University Press, 1980.

⁵¹ A. Stepan, *op. cit.*, p. 33.

⁵² A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962.

que seguían una dirección semejante.⁵³ A decir de Migdal,⁵⁴ los análisis de corte estatista de Latinoamérica y el mundo en desarrollo, y sobre todo el concepto de corporativismo extraído del enfoque organicista, ejercerían una influencia dramática en los estudios de otras regiones del mundo, primeramente Europa y luego Estados Unidos. Así, en los ochenta, varios autores insistieron vehementemente en la importancia de este enfoque para el estudio de los países más desarrollados, incluyendo aquellos considerados pluralistas, como Estados Unidos (aunque con diferentes matices).⁵⁵ Por lo tanto, el enfoque estatista tomó a partir de la década pasada considerable fuerza en el debate académico mundial.⁵⁶

⁵³ Entre otros, Ph. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971; H.J. Wiarda (ed.), *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*, Amherst, Mass., University of Massachusetts Press, 1974; R. Sonntag y H. Valecillos, *El estado en el capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1977; J. Malloy, *op. cit.*; Stepan, *op. cit.*; D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1979; T. Evers, *El estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI, 1979.

Este enfoque es discutido para el caso latinoamericano, en J. L. Méndez, *Modelos de desarrollo en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, 1986, pp. 11-12; *La reforma...*, *op. cit.*, y "¿Hacia dónde va la ciencia política estadounidense?", en *Umbral XXI*, otoño de 1990. La mayor fuerza o presencia del Estado en estos casos fue asociada entre otras cosas al atraso económico, extrema heterogeneidad socioeconómica y fuerte dependencia externa.

⁵⁴ J. Migdal, "Studying the Politics of Development and Change: The State of the Art", en A. Finifter, *Political Science: The State of the Discipline*, Washington D.C., Asociación Norteamericana de Ciencia Política, 1983, p. 319.

⁵⁵ Como todo enfoque, las versiones específicas del estatismo son diversas. Por un lado, Nordlinger (*On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981) insiste en la necesidad de dar cuenta de que los funcionarios tienen intereses propios que frecuentemente logran imponer sobre los grupos sociales, pero no ve al Estado como un actor colectivo. Krasner (*Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*, Princeton, University of Princeton, 1978) también señala que el Estado puede formular y ejecutar intereses propios pero sólo estudia un área específica. Evans *et al.* (*op. cit.*) rescatan el estatismo como un enfoque general útil, pero ven a la "autonomía" del Estado como una variable afectada por las circunstancias, el sector, etcétera.

⁵⁶ Resulta curioso notar ciertas similitudes del enfoque pluralista y estatista con dos de las vertientes más conocidas del marxismo, el llamado marxismo ortodoxo (basado en *El manifiesto comunista*) y el marxismo estructuralista (basado en *El 18 brumario de Luis Bonaparte* y desarrollado por Gramsci, Althusser y Poulantzas), respectivamente. Los enfoques pluralista y marxista ortodoxo tienen en común la visión de la sociedad como lucha entre varios grupos sociales, en la cual el Estado no tiende a garantizar el interés de mediano o largo plazo de un orden social. Ambos enfoques le niegan al Esta-

Los enfoques de alcance medio

Los macroenfoques estatista y pluralista no pueden considerarse como variables independientes ya que asumen que el Estado o los grupos de presión, respectivamente, tienden a ser los actores determinantes en las diferentes sociedades y periodos históricos. Esto, sin embargo, no ha podido hacer justicia a la variedad de casos y momentos nacionales. Las peculiaridades de diferentes sociedades o periodos han llevado al surgimiento de los enfoques del segundo grupo (de alcance medio), que argumentan que la naturaleza de las políticas tenderá a variar de acuerdo con el cambio en algún factor específico. En este sentido, estos enfoques sí implican o representan una variable independiente. Por ejemplo, el enfoque de los estilos nacionales argumenta que los diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales determinarán el tipo de políticas y organizaciones públicas. Así, se espera que, dentro de una misma nación o entre naciones con culturas similares, dichas políticas y organizaciones sean muy similares a lo largo de diferentes coyunturas o problemas públicos, mientras que naciones culturalmente diferentes tengan distintos tipos de políticas y organizaciones públicas, aun frente a coyunturas o problemas parecidos.⁵⁷ Existe toda una variedad de tipologías de culturas y regímenes. Sin embargo, permítase-me adoptar por el momento una tipología muy esquemática con propósitos ilustrativos, constituida por dos estilos de políticas públicas: el estatista y el pluralista.⁵⁸ En este caso, se podría esperar que naciones con una tradición estatista desarrollen políticas públicas bien coordinadas por medio de organizaciones públicas. Por el contrario, en na-

do un papel protagónico en las sociedades capitalistas (aunque difieren respecto a las consecuencias de este hecho, que para el marxismo ortodoxo habrían de ser catastróficas). Por otro lado, el marxismo estructuralista se asemeja al enfoque estatista en tanto tiene una visión del Estado como una entidad con intereses propios y autonomía relativa, orientada a la reproducción de un orden social. Sin embargo, el marxismo es un enfoque bastante complejo, que incluye una variedad de escuelas (francesa, inglesa, alemana, italiana, etc.). Además, las bases epistemológicas de este enfoque son diferentes a las de los otros enfoques. Así, incluir al marxismo hubiera resultado en un ensayo mucho más largo. Aquí solamente he querido dar a conocer algunos enfoques más recientes y menos conocidos para el análisis de las políticas públicas.

⁵⁷ J. Richardson, G. Gustafsson y G. Jordan, "The Concept of Policy Style", en J. Richardson, *op. cit.*

⁵⁸ J. Malloy, "Policy Analysts, Public and Regime Structure in Latin America", en *Governance*, julio, 1989; S. Linder y B.G. Peters, "Instruments of Government: Perceptions and Contexts", en *Journal of Public Policy*, enero-marzo, 1989.

ciones con una tradición liberal o pluralista, como Estados Unidos, las políticas públicas existentes tenderían a ser poco activas y a carecer de una fuerte coordinación. Los estilos nacionales de políticas obviamente están íntimamente relacionados con los tipos de regímenes (que pueden ser muy variados) y hay todo un conjunto de investigaciones que ligan el tipo de régimen al tipo de políticas tanto para América Latina como para otras regiones.⁵⁹ El enfoque de estilos nacionales se encuentra también cercano al llamado nuevo institucionalismo.⁶⁰

Por otro lado, el enfoque de las arenas de política pública sostiene que diferentes tipos de áreas de política pública (por ejemplo, industriales, ambientales, etc.) implican distintos tipos de marcos estructurales y de grupos sociales; por lo tanto, también implicarán diferentes tipos de relaciones entre dichos grupos. De esta manera —se argumenta—, la naturaleza de las políticas dependerá del tipo de problema, por lo que los mismos tipos de áreas o problemas de política conducirán a comportamientos políticos similares en las naciones, aun cuando tales naciones sean culturalmente muy diferentes.

Este enfoque fue popularizado por Lowi,⁶¹ quien estableció tres tipos de políticas públicas: distributivas, redistributivas y reguladoras. Luego esta perspectiva sería ampliamente comentada y revisada.⁶² Quizá la revi-

⁵⁹ Entre otros: B.G. Peters *et al.*, "Types of Democratic Systems in Types of Public Policy", en *Comparative Politics*, abril, 1977; Ó. Oszlak, "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Estudios Cedes*, núm. 2, 1980; S. Hughes y K. Mijeski (eds.), *Politics and Public Policy in Latin America*, Boulder, Colorado, Westview, 1984.

⁶⁰ J. March, y J. Olsen, "The New Institutionalism; Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, núm. 78, 1984.

⁶¹ T. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", en *World Politics*, núm. 16, 1964.

⁶² El artículo de Lowi originó un amplio debate y bibliografía. Entre otros muchos, están R. Salisbury, "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", en A. Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham, 1968; M. Hayes, "The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and an Alternative Typology", en *The Journal of Politics*, núm. 40, 1978; R. Rose, "The Program Approach to the Growth of Government", en *British Journal of Political Science*, núm. 15, 1985; G. Freeman, *op. cit.*

Más recientemente se ha producido un extenso debate y bibliografía en torno a los conceptos de "redes de política", "comunidades de política" y "problemas de política". Véase por ejemplo H. Hecló, "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1978; J.C. Campbell *et al.*, "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research", en *Governance*, enero, 1989, y M. Wrigth, *op. cit.*

sión más esclarecedora del modelo original de Lowi sea la de Wilson, quien habla de cuatro arenas de política: distributiva, redistributiva, reguladora y mayoritaria.⁶³ Partiendo de lo dicho por este autor, yo consideraría las distintas áreas de política en términos de tres elementos básicos: 1) la distribución de costos y beneficios de las políticas, 2) el número de tipos de actores y 3) la naturaleza del juego político. Wilson señala que en la política distributiva los costos están dispersos y los beneficios concentrados, por lo que el juego político será no conflictivo o de suma positiva, ya que los que pagan los costos se encuentran demasiado dispersos como para organizarse o tomar conciencia de su calidad de "perdedores". Así, ésta es una arena en la que sólo entran dos tipos de actores: el Estado y los grupos ganadores. En este caso, la política pública tiende a tener objetivos claros que organizaciones unificadas ejecutan coordinadamente, por lo que tendería a ser activa o semiactiva. La política industrial, frecuentemente proteccionista y subsidiadora, entraría dentro de este tipo.

En la política redistributiva tanto los costos como los beneficios están concentrados, por lo que aquí los perdedores también están presentes en la arena, enfrentándose directamente con los ganadores (aunque casi siempre con la mediación estatal). En este caso el juego político es de suma cero y el conflicto es alto. Por lo tanto, los objetivos de la política son inestables y los actores deben ponerlos en práctica sin estar del todo convencidos: por esto, la política tiende a ser pasiva o semiactiva. Un buen ejemplo podría ser la política del presupuesto público o la salarial.

En la política reguladora los costos están concentrados y los beneficios dispersos, lo que lleva a un nivel de conflicto intermedio, donde el Estado establece normas reguladoras dirigidas a beneficiar a la mayoría, pero que se aplican sólo discrecionalmente por incapacidad ejecutiva o para evitar la reacción de los que cargan con los costos. En esta arena están presentes el Estado, los grupos perdedores y los grupos ganadores (aunque estos últimos tienen una presencia más limitada). Aquí, la política pública se ejecuta sólo parcialmente, sobre todo por organizaciones que no cuentan con los recursos o voluntad suficientes para realizarla, por lo que tiende a ser entre pasiva y semiactiva. Un ejemplo que suele mencionarse en este caso es la política ambiental.

Finalmente, en la política mayoritaria los costos y beneficios están dispersos, por lo que la presencia de ganadores y perdedores es menor y el nivel de conflicto es bajo. El Estado entonces suele tener suficiente

⁶³ J.Q. Wilson, *Political Organizations*, Nueva York, Basic Books, 1973, y *American Government; Institutions and Policies*, Lexington, Mass., DC Heath and Co., 1983, pp. 417-423.

autonomía como para formular claramente y poner en práctica coordinadamente una serie de objetivos, por lo que las políticas tienden a ser entre activas y semiactivas. Este tipo de política es el menos desarrollado y utilizado de todos y es más difícil pensar en un ejemplo adecuado. Quizá la política monetaria se acercaría a este tipo. El cuadro 2 presenta una síntesis de este planteamiento.⁶⁴

CUADRO 2
El enfoque de las arenas de política

		Beneficios	
		Concentrados	Dispersos
Costos	Dispersos	<p><i>Arena:</i> Distributiva <i>Jugadores en la arena:</i> Estado y ganadores <i>Tipo de juego:</i> Suma positiva (conflicto bajo)</p>	<p><i>Arena:</i> Mayoritaria <i>Jugadores en la arena:</i> Principalmente el Estado <i>Tipo de juego:</i> Suma positiva (conflicto bajo)</p>
	Concentrados	<p><i>Arena:</i> Redistributiva <i>Jugadores en la arena:</i> Estado, ganadores y perdedores <i>Tipo de juego:</i> Suma cero (conflicto alto)</p>	<p><i>Arena:</i> Reguladora <i>Jugadores en la arena:</i> Estado, perdedores y ganadores <i>Tipo de juego:</i> Suma cero relativa (conflicto intermedio)</p>

Fuente: Elaborado con base en Wilson, *op. cit.*, pp. 417-423.

Para terminar con esta presentación de algunos de los enfoques más recientes para el estudio de las políticas públicas, mencionaré una tradición de investigación que considera los efectos del tipo de medio ambiente o contexto coyuntural en las políticas públicas. Sin embargo, al igual que los demás, este enfoque "ecológico" ha evolucionado de diferentes maneras.

Un primer ejemplo sería Hampson, quien argumenta que, en contextos de "normalidad", los actores tienden a defender sus intereses particulares sobre los del conjunto de la sociedad (tal como sostienen los

⁶⁴ La visión de Wilson deja fuera un área de política que no debe descartarse, la de la autorregulación. Véase Hayes, *op. cit.*

pluralistas). En estas situaciones, los actores no tienen incentivos para cooperar con las políticas existentes de interés común o para formular políticas que promuevan tal interés en nuevas áreas, ya que una política pública suele implicar una mayor coordinación y ésta afectaría sus intereses particulares o inmediatos. Así, ciertas políticas no se formularán, y las ya existentes implicarán un nivel de coordinación muy bajo, por lo que tenderán a ser "pasivas". Sin embargo, cuando se da una crisis que amenaza el statu quo, surge entre los actores un interés generalizado por los programas de acción directa y coordinada dirigidos a darle solución. En estos contextos —se indica— el Estado goza de una amplia autonomía y los actores cooperan con los programas de largo plazo o de interés común (tal como argumentan los estadistas). Así, habrá una tendencia al surgimiento de políticas públicas que propiciarán un mayor activismo y una mayor coordinación entre actores. Con todo, después del "choque" inicial, y una vez que se ha respondido al mismo con la formulación de una política y la creación de organizaciones para ponerla en práctica, la sensación de crisis tenderá a disminuir (o a convertirse en una nueva normalidad) y los actores tenderán a funcionar nuevamente como grupos de interés (es decir, a defender sus intereses particulares).⁶⁵ La política pública será menos activa, aunque, basándome en lo dicho por Peters y Hogwood,⁶⁶ en mi opinión rara vez volverá al punto de partida con el mismo ritmo con que llegó a la cúspide; para ese momento, las organizaciones creadas para poner en práctica la política pueden haber escarbado un nicho en la estructura burocrática. El planteamiento general de Hampson es similar al de los autores que han estudiado el "ciclo de atención" de las políticas públicas.⁶⁷

Un segundo grupo de autores de esta misma línea de investigación va más allá cuando indica que la relación entre una crisis y las políticas públicas no es mecánica. Una crisis simplemente abre o cierra oportunidades de acción y favorece unas coaliciones sobre otras. La vinculación entre una crisis económica y ciertas políticas públicas son actos "políticos": si no hay una coalición capaz de organizar una respuesta, una crisis no tiene por qué conducir necesariamente a políticas activas.⁶⁸

⁶⁵ F. Hampson, *Forming Economic Policy; the Case of Energy in Canada and Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press, 1986; véase también Lindblom, en Hayes, *op. cit.*, p. 153.

⁶⁶ B.G. Peters y B. Hogwood, "In Search of the Issue-attention Cycle", en *The Journal of Politics*, vol. 47, 1985, p. 246.

⁶⁷ A. Downs, "Up and Down with Ecology. The Issue-attention Cycle", en *The Public Interest*, núm. 28, 1972, B.G. Peters y B. Hogwood, *op. cit.*

⁶⁸ R. Gittel, "Managing the Development Process: Community Strategies in Econo-

Kingdon⁶⁹ a su vez elabora un modelo todavía más complejo. Retomando a Cohen, March y Olsen,⁷⁰ este autor estudia principalmente el proceso de formación de la agenda pública. Sin embargo, de este análisis bien se podría deducir que una política pública activa, con objetivos claros y bien coordinada por organizaciones poderosas, tenderá a surgir cuando una crisis, una solución al problema inherente a la misma y una coalición política sean explícitamente ligadas por un "empresario político". La política tenderá a ser menos activa cuando sólo existan uno o dos de estos procesos.

Con base en los planteamientos de los diversos autores de este enfoque podríamos decir que las políticas públicas pueden seguir una curva en forma de campana, que en mi opinión, sin embargo, quedaría abierta del lado derecho (ya que las organizaciones e intereses creados difícilmente desaparecerán de inmediato). Esta evolución, por cierto similar a la del "ciclo de vida comercial" de un producto,⁷¹ se puede observar en la gráfica 1.

En mi opinión, creo que podría lograrse una versión más acabada del enfoque ecológico si se toma en cuenta lo señalado por los "constructores sociales". Si aplicamos lo dicho por éstos al análisis de Kingdon, no consideraríamos los tres flujos o procesos que este último señala (el de los problemas, el de las soluciones y el de la política) como independientes; más bien consideraríamos los dos primeros como altamente dependientes del de la política, ya que las percepciones sobre la presencia de una crisis o una solución dependerían en gran medida de la capacidad simbólico-política de una coalición o empresario político para convencer a otras coaliciones o actores de que en efecto una crisis o una solución existen (claro está, ayudados por cierta evidencia empírica sobre las circunstancias o sobre ciertas relaciones de causa-efecto).⁷² En opinión de Edelman, uno de los miembros más representativos de esta visión, ni siquiera las crisis son hechos "dados", sino per-

mic Revitalization", *Journal of Political Analysis and Management*, otoño, 1990; P. Gourevitch, *Politics in Hard Times*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1986.

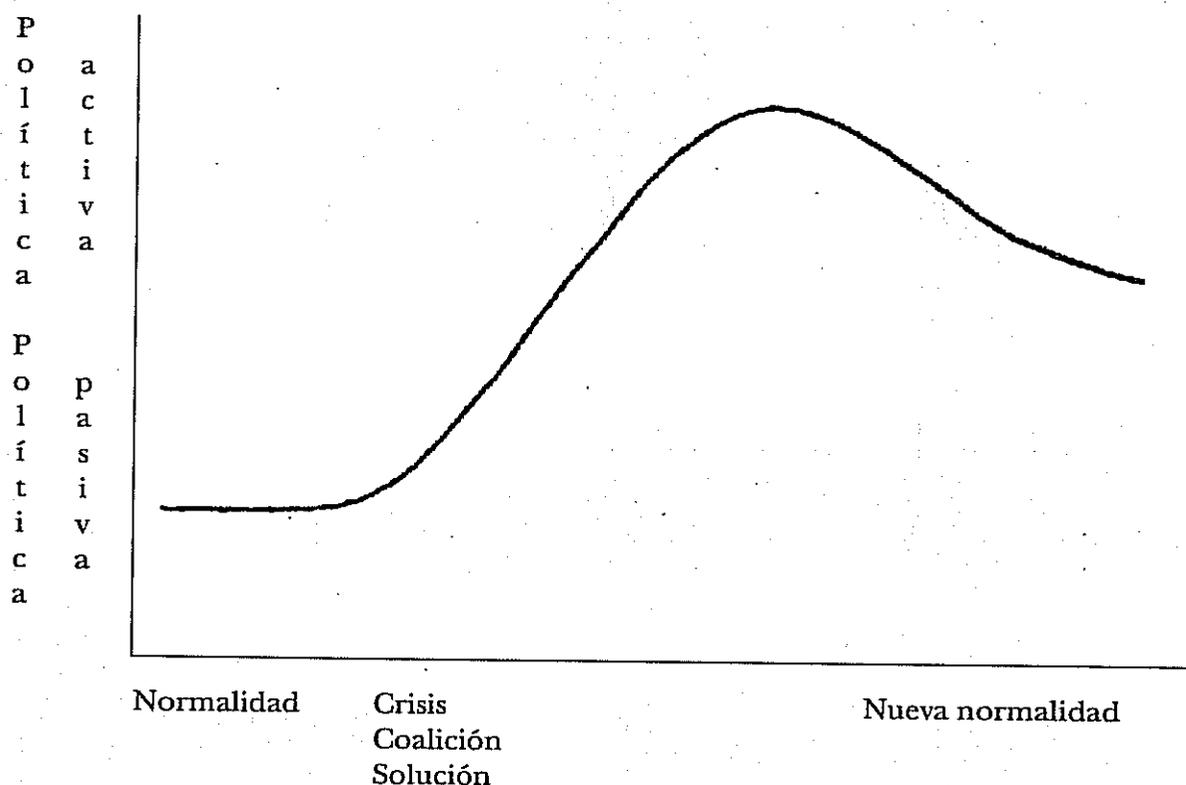
⁶⁹ J. Kingdon, *op. cit.*

⁷⁰ M. Cohen, J. March y J. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1972.

⁷¹ R. Polli y V. Cook, "Validity of the Product Life Cycle", en *The Journal of Business*, octubre, 1969, pp. 385-400; R. Buzzel, "Competitive Behavior and Product Life Cycles", en J.S. Wright y J.L. Goldstucker, *The New Ideas for Successful Marketing*, Chicago, American Marketing Association, 1966, pp. 46-68.

⁷² J.L. Méndez, "Public Policies and...", *op. cit.*

GRÁFICA 1



Fuente: Elaborado con base en Hampson (*op. cit.*), Downs (*op. cit.*), Peters y Hogwood (*op. cit.*), y Kingdon (*op. cit.*).

cepciones en gran medida "construidas" (algunas crisis ambientales podrían ser un buen ejemplo de esto).⁷³

COMENTARIOS FINALES

El objetivo general de este artículo ha sido presentar una serie de recomendaciones y advertencias para un estudio más integral y preciso de las políticas públicas y, en consecuencia, del Estado. En principio,

⁷³ Algunos textos del enfoque de la "construcción social" son M. Edelman, *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988; *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, The University of Illinois Press, 1985; *Political Language*, Nueva York, Academic Press, 1977; B.J. Nelson, *Making an Issue of Child Abuse*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press, 1984.

Sobre la importancia de las percepciones, véanse P. Sabatier, "An Advocacy Coali-

he buscado desarrollar conceptualmente una variable dependiente —a mi juicio importante para este campo de estudios—, presentar algunos enfoques y variables independientes y clarificar o deducir el vínculo entre ambos tipos de variables. El cuadro 1 ofrece una visión sintética de los resultados. En este último apartado sólo recapitularé las principales recomendaciones y advertencias presentadas, así como su importancia para la agenda de investigación del campo de las políticas públicas y otros campos de estudio.

A mi parecer, la investigación en torno de las políticas públicas podría avanzar más si se utilizaran enfoques teóricos que impliquen o representen variables independientes. Es decir, si se sigue el camino de las teorías de alcance medio y no el de los macroenfoques.⁷⁴ Por ejemplo, el adoptar preferentemente el macroenfoque estatista o el pluralista supondría que el Estado o los grupos de presión, respectivamente, son los actores “determinantes” prácticamente en todo momento y todas las sociedades. En mi opinión esto no haría justicia a la variedad de casos y momentos nacionales.

En otras palabras, a estas alturas parecería más útil hacer uso de enfoques de alcance medio para entender la realidad, que seguir discutiendo si un macroenfoque u otro es el mejor. Los enfoques de alcance medio podrían ayudarnos a “hilar más fino” en cuando menos dos áreas. Primero, podrían orientarnos hacia clasificaciones más precisas de los tipos de política. Segundo, con base en estas clasificaciones, la investigación podría dirigirse a esclarecer las causas o condiciones específicas que estarían detrás del surgimiento de cada tipo.

En cierto sentido, parecería que es esto precisamente lo que autores como Evans, Rueschemeyer y Skocpol,⁷⁵ u Oszlak y O'Donnell,⁷⁶ han propuesto para la agenda futura de las ciencias sociales. Dado que para ellos el grado de “autonomía” dentro de los Estados tiene una distribución desigual en tiempo y espacio, no favorecen una visión de Es-

tion Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, en *Policy Sciences*, núm. 21, 1988; W. Dunn, *op. cit.*; Peters y Linder, *op. cit.*, y M. Grindle y J. Thomas, *Policy Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991. Estos últimos dan una importancia especial a los contextos de crisis o normalidad, aunque también prefieren hablar de percepciones de crisis en lugar de crisis a secas (véase p. 75).

⁷⁴ Como bien lo recomendó R. Merton en su *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Ill., Free Press, 1957.

⁷⁵ P. Evans *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

⁷⁶ O. Oszlak y G. O'Donnell, *op. cit.*, p. 376.

tados "fuertes" y "débiles" sino una que ve dicha autonomía en función de sectores o momentos específicos (lo cual, como bien ha dicho Oszlak,⁷⁷ rechaza el carácter monolítico del Estado y las visiones conspiratorias o manipuladoras que se derivarían de tal carácter). Así, este artículo sólo estaría sistematizando y desarrollando en términos de variables dependientes e independientes un planteamiento hecho ya por varios autores, pero que hasta el momento no ha sido valorado en su justa medida. De esta manera, por el lado de las variables dependientes, hemos esbozado una clasificación de tipos de política de acuerdo con un criterio de activismo; por el otro, hemos presentado algunos enfoques que pueden ayudarnos a vislumbrar las condiciones bajo las cuales tenderían a surgir ciertos tipos de política.

Por supuesto la discusión en torno de la evolución tanto de las variables dependientes como de las independientes no quedará exenta de dificultades y discrepancias conceptuales y metodológicas. El desarrollo de escalas útiles de los tipos de políticas es una tarea conceptualmente compleja que se presta para un debate en torno, cuando menos, de tres aspectos: 1) la selección definida de los elementos por tomar en cuenta en el desarrollo de la escala; 2) la definición de los indicadores empíricos más útiles en la difícil y extensa pero necesaria tarea de "operacionalizar" la escala, y 3) la ubicación de algunas políticas públicas en dicha escala (véase nota 30). Este artículo solamente ha esbozado una clasificación heurística y muy esquemática de tipos de política pública de acuerdo con un criterio que en mi opinión es conceptualmente útil. El objetivo ha sido facilitar la comparación de políticas públicas entre diferentes periodos, países o tipos de políticas. Sin embargo, podrían desarrollarse continuos más específicos de tipos de políticas, basándose ya sea en éste u otro criterio (como el de su "fuerza" [véase nota 34], sus beneficiarios principales, etc.). También cabría esperar que las investigaciones específicas operacionalicen conceptos que aquí sólo aparecen en términos heurísticos.

Además, el debate sigue siendo intenso en torno de qué variables independientes (culturales, ecológicas, etc.) debemos considerar, cómo debemos definir las y qué estrategias metodológicas debemos utilizar para diferenciar sus pesos causales relativos (ya que difícilmente será un solo factor el que acerque a una política pública a uno de los tipos señalados). En este sentido, este artículo se ha concentrado en deducir o clarificar las predicciones que respecto a las políticas públi-

⁷⁷ Ó. Oszlak, *op. cit.*, p. 16.

cas harían algunos enfoques que han llamado la atención recientemente; sin embargo, habría que incluir también otros. Además, es evidente que aún es necesario precisar y desarrollar más la variación que se puede dar en algunas variables independientes. Por ejemplo, la división de culturas o regímenes en estatistas y pluralistas es evidentemente muy "gruesa" y está basada en elementos que aquí sólo reseñamos muy esquemáticamente. Así, con base en las diferentes tipologías de culturas, regímenes o instituciones que han sido desarrolladas (véase nota 59), podría llegarse a clasificaciones o escalas con un mayor número de tipos, así como a una mayor precisión en la definición de los mismos y de sus consecuencias respecto a las políticas públicas.

En síntesis, es evidente que en este artículo no traté de desarrollar con toda precisión o extensión posibles las variables dependientes e independientes del campo de las políticas públicas, ni superar los múltiples problemas teóricos presentes en el mismo. Simplemente he querido llamar la atención sobre un desequilibrio existente en dicho campo y, no obstante las variadas dificultades metodológicas y conceptuales, tratar de abrir más la brecha en un área escasamente explorada. He intentado mostrar que en este campo el desarrollo conceptual de las variables dependientes es tan importante como el de las variables independientes, entre otras cosas porque el debate en torno de las causas se beneficiaría de un mayor desarrollo conceptual de los diferentes tipos de efectos que éstas pueden tener.

Un debate que implique una relación más precisa entre causas y efectos podría llevarnos a nuevas fronteras no sólo en el campo de estudio de las políticas públicas, sino también, debido a la importancia que dichas políticas tienen para el entendimiento del Estado, de disciplinas conexas como la ciencia política o la economía. A su vez, cabría esperar que un conocimiento más preciso de las formas (activa-eficaz, pasiva-ineficaz, etc.) y causas (políticas, culturales, etc.) de las políticas públicas nos permitirá mejorar su formulación y puesta en práctica. Como dijo Weber, las ciencias sociales no pueden ayudarle a una persona a decidir a qué "dioses" (valores) debe "servir", pero sí a encontrar a los que manejan los hilos de su vida y prestarles "obediencia",⁷⁸ haciéndole ver que "la proposición 'x es el único medio para y', no es, en realidad, otra cosa que lo inverso de la proposición 'de x se sigue y'".⁷⁹

⁷⁸ M. Weber, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, pp. 223 y 231.

⁷⁹ M. Weber, *Ensayos sobre metodología social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1978, p. 247.