

Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes

Enrique Cabrero Mendoza*

La ciencia de las políticas públicas ha tenido un desarrollo importante desde la segunda mitad de este siglo. Si bien como práctica y como una reflexión implícita nos podemos remontar a épocas muy anteriores,¹ es indudable que como campo propio de estudio surge a partir de los primeros planteamientos de Harold Lasswell (1951). Desde entonces hasta nuestros días, el estudio del Estado y sus mecanismos de acción –a través del enfoque de las políticas públicas– ha permitido avanzar en la creación de una nueva síntesis interdisciplinaria. En la actualidad, prácticamente todas las escuelas de gobierno y administración pública en el mundo han incorporado programas de enseñanza, de investigación, y grupos de trabajo orientados al estudio, análisis y recomendaciones de política pública. Además, el número de publicaciones que han aparecido en estas décadas han alimentado el desarrollo del tema con diversidad de énfasis, enfoques particulares, aportaciones conceptuales y conocimiento aplicado de la realidad de la acción pública. Todos estos elementos han permitido consolidar poco a poco este campo de estudio.

* El autor es profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Agradezco los comentarios que recibí a las diferentes versiones de este artículo por parte de diversos colegas del CIDE, ITAM y UAM-X, particularmente de David Arellano y de Juan Pablo Guerrero.

Artículo recibido: 09/1999. Artículo aceptado: 12/1999.

¹ Peter deLeon y Sam Overman presentan esta disciplina más como una culminación de esfuerzos que como un campo nuevo (deLeon y Overman, 1989). En este sentido, pueden verse también los trabajos de William Dunn (1981) y Omar Guerrero (1997).

Sin embargo, en esta evolución ni la interdisciplinariedad ha sido suficiente,² ni los diversos enfoques complementarios,³ ni las aproximaciones metodológicas y conceptuales uniformes.⁴ Indudablemente estos aspectos retardarán la plena consolidación de la disciplina desde el ámbito científico. Aun así, es necesario recordar que el nacimiento de este campo de estudio nunca se ubicó sólo en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica,⁵ sino en un “punto de encuentro” entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos; del punto simultáneo de estudio de las políticas y en las políticas.⁶

La discusión sobre la cual centraremos este trabajo se refiere a los límites del valor universal de este campo de estudio. Es cierto que la disciplina de las políticas públicas se ha expandido rápida y ampliamente; es también indudable que hoy en día forma parte casi de cualquier plan de estudios en materia de gestión pública, e igualmente es cierto que la producción de estudios es vertiginosa; sin embargo, poco nos hemos preguntado ¿hasta dónde esta perspectiva de análisis tiene una “denominación de origen” al provenir de un sistema político y cultural particular?, ¿hasta dónde sus planteamientos conservan su poder de análisis y explicación en realidades diferentes?, ¿hasta dónde este campo disciplinario deberá ser no sólo adaptado sino redefinido, reinterpretado o incluso reconstruido en cada contexto específico?

Evidentemente, responder a estas preguntas sobrepasa en mucho

² Al respecto, cabe resaltar el cuestionamiento que hace David Lowery (1995) en relación con la interdisciplinariedad. El autor sostiene que, pese a que el objeto de estudio es de naturaleza interdisciplinaria, sus raíces siguen siendo independientes. Tan es así, sostiene el autor, que cuando nos acercamos a un texto de política pública nunca sabemos qué es lo que encontraremos. Todavía hoy los mejores trabajos en política pública son los realizados desde alguna perspectiva disciplinaria particular; según este autor, falta mucho por hacer. Véase también la crítica que establece David Arellano (1996) al hablar del enfoque de “hibridización” más que de interdisciplinariedad.

³ En relación con el grado de complementariedad de los enfoques, es claro que la perspectiva del *policy analysis* y de la *policy making* ha dado lugar a enfoques, conceptos y herramientas de trabajo radicalmente diferentes. Esta bifurcación del desarrollo de la disciplina es ampliamente discutida en Peter deLeon y Sam Overman (1989), así como en Luis Aguilar (1992).

⁴ Dentro de la literatura de política pública, según Steven G. Koven (1995) podemos observar al menos cuatro tipos de estudios: 1) el estudio de políticas y programas específicos (estudios de caso), 2) el estudio de procesos de políticas –por fases del modelo–, 3) el estudio de métodos analíticos y de evaluación, con una orientación técnico-cuantitativa, y por último 4) el estudio de políticas comparadas.

⁵ Al respecto, Mauricio Merino (1992) habla de un “campo de estudio sin disciplina”, contrastando con la administración pública, la cual sería “una disciplina sin campo de estudio”.

⁶ Tal y como Harold Lasswell (1971) lo plantea.

los alcances de este artículo, pero lo que se busca introducir a la discusión son los límites del modelo así como los de las realidades estudiadas. Para discutir sobre ello, en este documento se plantean las distancias entre algunos conceptos y categorías básicas de las *policy sciences* cuando los llevamos a escenarios de prácticas políticas y sociales diferentes del escenario de origen de esta escuela de pensamiento. Lo anterior se realiza a partir de una comparación entre el modelo que da luz a la escuela de políticas públicas –una realidad como la estadounidense– y un modelo de tradición autoritaria y en dinámica de transición democrática –una realidad como la mexicana–. Para los fines de exposición, presentamos ambos universos prácticamente como tipos ideales, lo cual facilita el ejercicio. Sin embargo, es evidente que las realidades son mucho más complejas y dinámicas de lo que aquí se sugiere.

La comparación se establece a partir de cuatro dimensiones de análisis. Primero, el *tipo de régimen político* en que se aplica el análisis que, aun si lo suponemos democrático,⁷ puede ser democrático desde la sociedad, democrático desde el Estado o simplemente en “transición democrática”. Un segundo aspecto está constituido por los *tipos de modelos de gestión* que se derivan de lo anterior y que dan un ritmo, orientación y lógica diferentes al decisor, dado que las redes organizacionales están configuradas de una forma particular. El tercer aspecto se relaciona con los *referentes institucionales*, que se presentan en diferentes contextos; éstos delimitan las arenas y los acuerdos unas veces explícitos y otras sobreentendidos; es decir, los mecanismos de regulación que ninguno de los jugadores osaría hacer a un lado. Finalmente, las *tradiciones culturales y simbólicas* de cada contexto, las cuales definen la profunda lógica de los actores, los mitos, los ritos, las creencias y las imágenes que han sido internalizadas por los individuos mucho más allá de las razones y los deberes. Se trata de los códigos implícitos en el lenguaje, el estilo de la relación y de la negociación. Sin este entendimiento difícilmente se puede interpretar un proceso de política.

Estas cuatro “dimensiones olvidadas”, o al menos subestimadas por la mayor parte de los trabajos sobre políticas públicas, constituyen componentes fundamentales para hacer transferible este campo de estudio. No son muchos los autores estadounidenses que se han pre-

⁷ Nos referimos a la democracia como una práctica social amplia, de participación cotidiana (democracia directa), y no sólo a un sistema de democracia representativo-electoral.

ocupado por estos aspectos,⁸ y una buena parte de ellos se han encerrado en una visión nacional de entendimiento del campo de las políticas.⁹ Pero posiblemente el error más grande ha sido de los estudiosos que, desde otras realidades, no han (hemos) hecho un esfuerzo más sistemático por reconstruir el modelo a nuestra imagen y semejanza para así dotarlo de un mayor poder explicativo y una profundidad descriptiva y prospectiva. En los próximos apartados intentaremos dar algunos elementos relacionados con estas dimensiones planteadas.

Cabe señalar que aquí se presenta una primera aproximación a una discusión compleja y de facetas múltiples; por lo que el planteamiento es bastante esquemático. Se trata más de una exposición y caracterización de la agenda de discusión, que de un tratamiento en profundidad de la misma. Este trabajo debe verse como una provocación a la reflexión que pretende contribuir al debate y no necesariamente proponer un modelo acabado y alternativo de análisis.

Políticas públicas, democracia y pluralidad. Los grandes supuestos

Originalmente, el llamado de Harold Lasswell fue el de consolidar una disciplina al servicio de y para la democracia. Esta “denominación de origen” ha permeado durante toda su evolución el estudio de las políticas públicas. Como lo menciona Luis Aguilar (1992), “...las *policy sciences* tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal-libertaria de la política y de la democracia”. Este supuesto fundamental de una función de “dar luz” sobre los problemas públicos (*enlightenment function* según Paul Sabatier, 1991) sigue presente en los desarrollos más recientes;¹⁰ incluso ha sido parte del intenso debate entre quie-

⁸ Entre ellos podemos mencionar, sin una pretensión exhaustiva, a Peters y McCulloch (1977), Wildavsky (1979), Linder y Peters (1984), Dryzek (1990) y Ashford (1992). En lo referente a la escuela europea, se debe mencionar el interesante trabajo de J. Richardson (1982) sobre los *policy styles*; igualmente, el trabajo de Mény y Thoenig (1989), quienes insisten en la necesidad de un enfoque comparado de políticas, o el de Muller y Surel (1998), quienes discuten sobre diferentes tradiciones políticas. Finalmente, en el ámbito de autores latinoamericanos es necesario mencionar el interesante trabajo de J. L. Méndez (1993), quien expone varias de las diferencias fundamentales en el análisis de políticas, e igualmente el trabajo de O. Oszlack (1980).

⁹ Cabe destacar el planteamiento de Guy Peters (1988), quien establece que las *policy sciences* como buena parte de las ciencias sociales contemporáneas, “...han tenido un desproporcionado sesgo por la realidad estadounidense y por los valores y experiencias que esta realidad ha proyectado en el resto del mundo”.

¹⁰ Al respecto podrían citarse innumerables trabajos, entre ellos: Peter deLeon (1988, 1992, 1994) y Charles Lindblom (1994). Ambos autores destacan el papel de la *policy science* en el *policy inquiry*, es decir en el cuestionamiento público de las acciones.

nes han privilegiado los aspectos del análisis de las políticas —desde una perspectiva técnico-cuantitativa— y de aquellos que se han preocupado más por la orientación participativa y democrática en la hechura de las políticas y sus procesos decisorios.

Pero más allá del contenido voluntarista de esta corriente de estudio por constituirse en un elemento “promotor” de la democracia, lo que importa retener aquí es que esta disciplina parte desde su conformación genética más profunda, del supuesto de una acción de gobierno en un régimen proclive a ciertas prácticas democráticas e institucionalmente diseñado sobre esta base. El carácter *público* de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia; es lo público como intersección. Estamos, por tanto, en el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.

Esta naturaleza pública de las políticas lleva, por ejemplo, a Peter deLeon (1994) a una interesante discusión sobre la consulta pública, sus límites operativos y sus logros; a Charles Lindblom (1994) a plantear la necesidad de llevar luz a los ciudadanos a través de la investigación social para la hechura de políticas, e igualmente a Guy Peters (1995) a discutir sobre el sentido de la construcción de las políticas de abajo hacia arriba. Estos estudios y muchos otros nos muestran con claridad la fuerza de los supuestos sobre los que se está trabajando.

Se supone un sistema abierto de toma de decisiones en el que la posibilidad de imponer la lógica de uno de los participantes es casi inexistente y en el que la hechura de las políticas se hace incrementalmente porque las restricciones de una arena regulada jurídica o simbólicamente de una forma horizontal así lo imponen. Hay, además, una proclividad a la participación ciudadana que forma parte de los patrones culturales tradicionales. En teoría al menos, todos pueden jugar, todos tienen fichas, y sin un proceso de “ajuste mutuo” (Lindblom, 1959) no hay política posible, no hay acción gubernamental viable.

Se podría pensar —y habría fuertes razones e incluso evidencias para hacerlo— que el sistema estadounidense no es exactamente así; sin embargo, lo que aquí interesa resaltar son los supuestos implíci-

tos en el trabajo científico del origen de la disciplina, ya que esto es lo que configura los conceptos y métodos de investigación que forman la base de su posterior desarrollo.

El tipo de supuestos anteriormente explicados surge con claridad de una perspectiva tradicional de la teoría del Estado identificada como la corriente *pluralista*. Los trabajos de Robert Dahl y Charles Lindblom (1953) y Dahl (1961), por ejemplo, sostienen la idea de un Estado producido por la sociedad, es decir, un Estado con un carácter eminentemente societal. La idea de “gobernar sin gobierno” (*governing without government*, Reinicke, 1998) —más recientemente desarrollada— ha formado parte de esta filosofía.¹¹ De igual forma, los valores del utilitarismo, el comunitarismo, el liberalismo e incluso el pragmatismo forman parte de la “constitución genética” de este enfoque.¹²

A partir de estas ideas, es claro que el enfoque de las políticas públicas se encuentra en el medio de las contradicciones sociales y de los diversos grupos de interés, e incluso en el medio de las diferentes preferencias individuales.¹³ Es indudable que la escuela de políticas públicas nace en esta tradición y que, en la medida en que nos movemos a regímenes políticos derivados de otro tipo de tradición —como buena parte de los europeos—, el modelo de políticas públicas requiere de ajustes.

La perspectiva tradicional alternativa es la *estatista*, la cual concibe a un Estado que, si bien se deriva de lo social, a su vez es productor de la sociedad moderna. En la tradición hegeliana y weberiana se supone que “... la acción del Estado trasciende a los intereses particulares múltiples de la sociedad civil” (Muller y Surel, 1998). Las políticas públicas, por tanto, han sido entendidas como acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes. Esta perspectiva ha nutrido enfoques como el del neocorporativismo (Schmitter, 1974), es decir, la idea de existencia

¹¹ En igual sentido apuntan los trabajos de Osborne y Gaebler (1992): “...el menos gobierno posible”, y también autores británicos como Rhodes (1996), a partir del concepto de redes, establecen las nuevas formas de gobernabilidad desde la idea de “...gobernar sin gobierno”, sobre este particular véase Evans (1998).

¹² En este sentido pueden revisarse los trabajos de James (1907), Dewey (1927 y 1933) e incluso los de Rawls (1971). Una revisión de ellos se presenta en deLeon y Overman (1989). Los planteamientos de Alex de Tocqueville (1957) sobre las características propias del modelo estadounidense en contraste con los europeos son igualmente sugerentes de las diferentes tradiciones gubernamentales.

¹³ Esta perspectiva inspira también parte de los trabajos sobre el *public choice* (Buchanan y Tullock, 1962) o sobre los problemas de acción colectiva (Olson, 1978). Para mayor detalle véase Muller y Surel (1998).

de estructuras que ostentan el cuasimonopolio de la intermediación y de la representación de la sociedad frente al Estado, en contraste con la visión de diálogo directo Estado-sociedad que el modelo pluralista supone.

Es este origen distinto en la concepción del Estado lo que va dando un perfil diferente a los regímenes políticos y a su vez una connotación diferente a la idea de políticas públicas. Es así como, al moverse a otro tipo de realidades con una connotación cultural y política diferente, no está claro hasta dónde sigue siendo válida la matriz de análisis de políticas públicas, inicialmente descrita. En otros contextos también se encuentra una dinámica de funcionamiento por políticas; sin embargo, en muchos de los casos se trata de políticas *más gubernamentales que públicas*.¹⁴ Es decir que las políticas fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno, sin que esto signifique por fuerza que se trate de un régimen autoritario, sino sólo de otro tipo de democracia, con otros códigos, con otras tradiciones, con otras referencias simbólicas.

Para ejemplificar las diferentes tradiciones democráticas, se puede observar lo siguiente: mientras Harold Lasswell (1971) define al campo de las políticas como aquel que se “ocupa del conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones *en el orden público y civil*”,¹⁵ para Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1989), autores provenientes de un contexto también democrático pero diferente como es el francés, el estudio de las políticas públicas “... no es otra cosa que el estudio de *la acción de las autoridades públicas* en el seno de la sociedad”.¹⁶ Ciertamente se trata de un matiz, pero de un matiz que desde nuestro punto de vista revierte significativamente la concepción, y posiblemente la lógica, del campo de estudio. En esta última definición, es la *autoridad pública* que actúa, un Estado investido de autoridad, que si bien lo puede hacer con sensibilidad social, finalmente es el ente poseedor de la lógica de lo público; lo público no como intersección, sino como parte del Estado.

En un contexto de este tipo también se supone un conjunto de jugadores, pero difícilmente todos pueden jugar porque el diseño institucional es, en esencia, vertical —unas ocasiones jurídicamente, otras tan sólo simbólicamente—. Además, no todos los jugadores tienen fichas, sólo algunos: los que han logrado históricamente insertar-

¹⁴ Algunos aspectos de esta discusión son tocados en el ensayo de Bazúa y Valenti (1995).

¹⁵ El subrayado es nuestro.

¹⁶ El subrayado es nuestro.

se en la red. Por otra parte el ajuste, si bien puede ser mutuo, está sometido a un gran jugador que concentra muchas más fichas que los demás, por lo que casi todos se ajustan a él, mientras que él sólo lo hace marginalmente. Se trata de una representación en la que el actor gubernamental es omnipresente (*gouvernementalité*).¹⁷ Un escenario como el anterior no debe interpretarse necesariamente como un modelo de democracia imperfecta. En el contexto francés al que nos referimos, esto es legítimo, tiene que ver con la historia y las tradiciones. Como bien menciona Patrice Duran (1991), "... nadie entiende por qué la idea del Estado sigue fascinando tanto a los franceses".

La comparación entre el caso estadounidense y el francés es útil. Es posible que no sean casos tan distantes desde la perspectiva de la esencia democrática, y en cambio sí muy diferentes en su lógica de funcionamiento y sus referentes culturales. Si esto es así, se podría afirmar que un primer elemento que hace difícil transferir el modelo original (estadounidense) de estudio de las políticas públicas es que contiene una lógica propia de la esencia y dinámica de las políticas, la cual deriva del conjunto de tradiciones culturales y políticas en las que surge dicho modelo. Se supone un cierto tipo de práctica democrática como la estadounidense.

Evidentemente se complica todavía más el uso y la aplicación de conceptos y categorías del estudio de las políticas públicas cuando nos movemos a realidades nacionales en las que, además de diferentes tradiciones políticas y culturales, nos encontramos con regímenes en transición democrática que emanan de tradiciones autoritarias, como sería el caso de México. Buena parte de los países latinoamericanos comparten una aplastante presencia histórica del Estado, han desarrollado formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva. En este tipo de realidades es frecuente que el análisis de políticas públicas se limite a estudiar sólo políticas gubernamentales y, en el mejor de los casos, los cambios y la evolución marginal en los esquemas tradicionales de la hechura de las políticas.

Siguiendo con la analogía del juego, tendríamos que aceptar que en un contexto de este tipo el juego es casi cerrado. Es el gran jugador,

¹⁷ La idea de *gouvernementalité* (gubernamentalidad) la extrae Senellart (1993) de los trabajos de Michel Foucault en el sentido de ver al gobierno como el paradigma mismo de las relaciones de poder. Véase al respecto Gilles Pollet (1995).

y sus colaboradores, quienes juegan, y los demás, en el mejor de los casos, son espectadores. Claro, como en todo juego, los espectadores en ocasiones silban, gritan o aplauden, pero la arena de juego no tiene fácil acceso para ellos. Sólo recientemente –debido al contexto de transición– se permite la entrada a algunos jugadores externos, los cuales evidentemente fueron seleccionados por el gran jugador, quien si bien ya no dicta todas las reglas del juego, todavía puede ejercer con fuerza la regulación de la contienda. Incluso buena parte de los espectadores son controlados también por el gran jugador. El "ajuste mutuo" que se nos presenta en el análisis de políticas públicas tiende a asimilarse desde la tradición de un modelo como el mexicano, más bien a un "alineamiento colectivo", y desde la transición del sistema, más bien a una fragmentación y caos. Esta caricatura muy posiblemente es excesiva, pero al igual que los otros casos expuestos no se trata en este momento de lo acertado o no de la descripción, sino de plantear hipotéticos escenarios extremos en los que se dificulta el uso de un mismo modelo de análisis.

En escenarios como el mexicano, con un incipiente nivel de democracia y derivado de una tradición autoritaria, parecería que las tendencias en la transición son extremas; o bien se mantiene la tradición centralista de subordinación manteniendo los viejos esquemas de intermediación y control, o bien, debido a la transición, se generan rupturas con los viejos esquemas; pero estos procesos son incapaces de producir esquemas alternativos de gobernabilidad. Situaciones de caos se instalan, la incertidumbre dificulta los avances, se abren espacios, pero no se generan acuerdos entre actores.¹⁸ Surgen entonces los procesos de fragmentación política, dando lugar a un escenario de democracia centrífuga¹⁹ y frágil, lo cual sigue dando al aparato gubernamental ("el gran jugador") la capacidad de imponer sus intereses.

A partir de esta idea se podría afirmar que un segundo elemento que hace difícil la transferencia del modelo original de políticas públicas a otras realidades es que supone que la hechura de políticas se lleva a cabo en un contexto de democracia ya consolidada y relativa-

¹⁸ Juan Linz (1973) llama a esto "situaciones políticas *poorly institutionalized*".

¹⁹ Arend Lijphart (1968) establece cuatro tipos de regímenes democráticos. Aquí se toman como contraste los modelos de la *centripetal democracy* (de acuerdos básicos entre grupos contendientes), en el cual, siguiendo a Peters *et al.* (1977), se ubica el modelo estadounidense; y el de la *centrifugal democracy* (de acción fragmentada y sin acuerdos básicos entre grupos contendientes), en el cual, siguiendo a Peters *et al.* se ubican sistemas como el francés y el italiano. Peters *et al.* mencionan igualmente la correspondencia entre ambos tipos y los propuestos por Gabriel Almond (1956), como el modelo angloamericano y el continental europeo.

mente estable. La evolución democrática en ese tipo de contexto es de tendencias centripetas, no así en procesos de transición democrática, en los que tiende a ser centrífuga.

Ambos aspectos —el tipo de democracia y el grado de evolución de la misma— no son observaciones menores, más bien se trata de complejidades mayores para pretender una visión universal del modelo de políticas públicas. El estudio de las políticas públicas se ha convertido en una referencia obligada en un gran conjunto de países, y a través de los años ha surgido una especie de frustración en muchos de ellos, por el hecho de que el proceso de las políticas públicas no es como “debería ser”, es decir como los textos básicos de la disciplina lo suponen. El modelo de análisis ha sido importado por los países usuarios como una “caja de herramientas”,²⁰ sin contemplar que en su interior hay un gran contenido valorativo y simbólico, producto de una historia política diferente. Cuando no se desarrolla una capacidad de “disección” del modelo y de desagregación de los componentes, los países usuarios viven una frustración al no haber podido transformarse en imagen y semejanza del modelo propuesto por este enfoque. Se trata de una disciplina en simbiosis con un tipo de práctica social; es por ello importante intentar desprender el germen de la práctica social para ver hasta dónde lo que nos queda sigue siendo válido como herramienta para el estudio de otras prácticas.

Es evidente que las *policy sciences* tienen valor como método de análisis en contextos diferentes; tan es así que muy probablemente la comparación arriba presentada es ya en sí misma un uso del modelo aplicado a realidades diversas. Sin embargo, la cuestión es que dicho modelo pierde capacidad explicativa en otros contextos, a menos que sea complementado con otras dimensiones de análisis, que si bien siempre han estado presentes, lo han estado más latentemente que de una forma manifiesta. Una de ellas es, evidentemente, el tipo de régimen político en el que se ubique el análisis. Sería ingenuo llevar a cabo un análisis de política sin partir de una caracterización del tipo de régimen político, derivando de ahí el tipo de conceptos y métodos que serán de utilidad y desechando otros.²¹

El ajuste necesario de esta “caja de herramientas” para su uso en un contexto como el mexicano presenta un reto importante. Por una

parte, el caso mexicano deriva sin duda de una tradición estatista más cercana al caso europeo —en particular al modelo napoleónico francés— que al estadounidense; es difícilmente pensable la acción pública sin la participación-conducción-regulación del aparato estatal. Por otra parte, se trata de un régimen en transición democrática en el que, si bien no se puede considerar un monopolio estatal de autoritarismo ilimitado, tampoco se puede pensar en un modelo democrático de equilibrios claros entre poderes y de alta permeabilidad frente a la sociedad. Se trata de un sistema semiabierto que desecha viejas estructuras corporativas para incluir nuevas estructuras “flojamente acopladas”²² de intermediación y control. Sobre estos y otros aspectos del caso mexicano se profundizará más adelante.

El proceso de las políticas públicas. ¿Proceso exógeno o endógeno?

Definición de la agenda

Un sistema democrático abierto y plural, con posibilidad de flujos continuos de abajo hacia arriba, requiere de un aparato gubernamental con un alto grado de *permeabilidad*. Se trata de un aparato permeable a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a la inclusión de amplias redes de actores y agencias no gubernamentales en el desarrollo de una política. Además, se trata de un aparato que en su interior establece relaciones intergubernamentales (entre diferentes niveles de gobierno) e intragubernamentales (entre los tres poderes) de una forma horizontal más proclive a la construcción de acuerdos y consensos que a la imposición. Evidentemente, en diversos momentos políticos y ante diferentes tipos de problemas, este grado de permeabilidad será mayor o menor, nunca una función constante.

En un contexto de este tipo, la formación de la agenda y la definición de problemas dan lugar a un intenso juego de agentes participantes. La propensión a participar por parte de organismos no gubernamentales (ONG), congresistas, ciudadanos, medios, etc. es alta. Ciertamente, los participantes se confrontan, se alían, presionan, aunque también muy frecuentemente hacen *lobbying* como un mecanismo más sutil y per-

²⁰ Esta denominación se la debemos a Y. Mény y a J. C. Thoenig (1989).

²¹ Uno de los primeros trabajos que insisten en esta adaptación al régimen político es el de Peters, Doughtie y McCulloch (1977), quienes reconocen la poca importancia que se ha dado a la naturaleza del régimen en los trabajos de políticas públicas.

²² Sobre el atributo de estructuras “flojamente acopladas” (*closely coupled systems*), véase el trabajo de Weick (1976).

suasivo para ir generando consensos. Si bien la mayoría de los participantes eran previstos al inicio del proceso, también pueden surgir repentinamente nuevos participantes que habrá que incorporar. Como en todo juego democrático abierto, habrá ganadores y perdedores; sin embargo, es posible que en este proceso de negociación y ajuste mutuo la solución final alcance a ser al menos satisfactoria para la mayoría; de ahí el surgimiento de las “coaliciones promotoras” (*advocacy coalitions*) como lo plantea Paul Sabatier (1991), las cuales surgen a menudo con base en la argumentación y la persuasión, proceso que Giandomenico Majone (1989) ha expuesto claramente. Este proceso es descrito por Robert Salisbury (1968) como un proceso en el que las demandas tienden a presentarse de una forma integrada, por lo que el proceso de políticas tiende a autorregularse.²³

En una dinámica como ésta efectivamente la agenda de gobierno se deriva —es resultante— de una agenda pública. El gobierno en turno, como cualquier otro, habrá desplegado todas sus posibilidades para persuadir, manipular y hacer triunfar la opción que sus cuerpos de especialistas y su lógica política le dictaban. Pero aun así, dada la necesidad de ser permeable y de generar consensos para ser legítimo, es muy probable que buena parte de la definición de la agenda y de los problemas sea de origen *exógeno*; es decir, implantado por agentes externos al aparato gubernamental. Es por ello que se impone una lógica incrementalista, los espacios están restringidos, el pluralismo genera pesos y contrapesos. Casi todos los participantes tienen un grado de autonomía relativa que les permite participar de esa forma y a la vez los impulsa a construir acuerdos y consensos. En el sistema estadounidense las tendencias en este sentido son claras; los trabajos de Page y Shapiro (1983), por ejemplo, muestran una fuerte correlación entre las tendencias en la opinión pública y las orientaciones generales de la política gubernamental. El modelo dominante sería el presentado como *outside initiative model* por Cobb, Ross y Ross (1976); es decir, aquel en el que la formación de la agenda tiene un alto componente *exógeno* a los grupos gubernamentales.

En contraposición, un sistema en transición democrática y de vocación estatista —como el mexicano— tiene una lógica diferente en esta fase del proceso. La tradición del sistema es la *impermeabilidad*; en parte por insensibilidad gubernamental, pero en parte también por-

que las estructuras de gobierno no han sido diseñadas para ser permeables; es decir, aun cuando en el escenario de la transición un gobernante en turno pretenda ser abierto, las estructuras no están diseñadas para ello, ni los actores están orientados hacia esa lógica. La definición de la agenda de gobierno es un proceso altamente *endógeno*, los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área política, siendo en el nivel de estos grupos donde se realiza el ajuste mutuo, es decir, entre ministerios, entre camarillas internas. Posteriormente, si se considera necesario, para que la agenda pase sin “ruido externo” se genera una inflación sobre la magnitud de los problemas, a través de los medios de comunicación, los cuales, si bien comienzan a tener espacios de libertad, por tradición tienden con frecuencia a optar en forma cautelosa por “seguir la línea” del gobierno.

Éste no es un proceso exento de accidentes; en una dinámica de transición, es frecuente que algunos actores se independicen, también que agrupaciones políticas de oposición se confronten al argumento gubernamental, e incluso que medios de comunicación cuestionen las posiciones del gobierno; sin embargo, es poco probable que los agentes emergentes independientes puedan generar un peso de movilización considerable o la argumentación suficientemente informada y técnicamente sustentable para rebatir los argumentos oficiales. En general, el *expertise* y la información técnica siguen en manos del aparato estatal, y difícilmente los agentes independientes pueden desarrollar suficiente conocimiento del tema por la ausencia de información y recursos. Este hecho frecuentemente acaba inclinando la balanza a favor del argumento gubernamental. Los cuerpos independientes o el mismo Congreso no están equipados para la contienda; de hecho, la información rara vez es pública en lo cotidiano; se trata, por tanto, de una competencia no equitativa.

La demanda es así “implantada” desde el gobierno en la opinión pública, tanto a través de los medios de comunicación como también, en ocasiones, mediante algunos grupos de presión, sindicales, empresariales o de otro tipo. Curioso proceso en el que la agenda gubernamental da vida a la agenda pública para luego convertirse abiertamente en agenda de gobierno. Incluso para el caso mexicano esta agenda se plasma en un plan, el cual surge a su vez de un proceso de consulta popular que responde en gran medida a la lógica anteriormente descrita. Pese al proceso de transición, sería ingenuo pensar que estos mecanismos están en desuso; si acaso puede ser que estén en proceso

²³ Peters, Doughtie y McCulloch (1977) presentan esta cualidad como propia de un sistema de democracia centripeta (el estadounidense, por ejemplo).

de rediseño, en ciertos casos sólo buscando mantener su funcionalidad. El nivel de pluralismo es bajo; se ve muy poco y más por accidentes en el proceso que por apertura del mismo. Quien ocupa la escena central es el aparato gubernamental desde sus redes sectoriales de política, las cuales están constituidas a partir de una dinámica de relaciones de camarillas políticas y de relaciones interpersonales más que como redes de carácter profesional.²⁴

Por otra parte, gracias a la transición, las redes corporativas de antaño –las viejas centrales sindicales– tienden a la obsolescencia (aunque algunas todavía viven y sirven); se trata de nuevas estructuras que algunos autores han llamado el mesocorporativismo y el microcorporativismo;²⁵ es decir, redes más pequeñas de intermediación y control, con grados de autonomía relativa pero funcionales al aparato gubernamental. No se trata por tanto de *policy networks* en un sentido amplio (Rhodes, 1988; Rhodes y Marsh, 1995), sino, a lo más, de negociaciones cupulares. Cuando accidentalmente la dinámica de transición genera la ruptura de este tipo de procesos o la ausencia de estructuras de intermediación, surgen procesos de transacción con los nuevos actores para reestablecer la arena bajo el dominio gubernamental (*transition through transaction* según Mainwaring, 1992); es decir, la “inclusividad limitada” no logra modificar en lo sustancial la lógica en la definición de la agenda.

Las diferencias en esta fase del ciclo de una política pública son claras entre ambos contextos. En el segundo caso –el escenario mexicano– hay menos actores implicados y la posibilidad de nuevos actores es difícil; el Estado se “reserva el derecho de admisión”, por así decirlo. Los participantes no gubernamentales en el proceso son pocos y además tienen capacidad de influencia muy limitada; asimismo, todos ellos participan en un escenario de fuerte presión a la subordinación a la autoridad pública.²⁶ En este tipo de dinámica lo importante no es si esto forma parte o no de las reglas formalmente establecidas, lo importante es que son las reglas simbólicamente adoptadas. Es claro que no se trata de una estructura monolítica; ya se mencionaba que es

²⁴ Rhodes (1985) presenta la idea de redes profesionales. Para una visión más amplia sobre el concepto de redes, véase Evans (1998); para discutir sobre los conceptos de *policy network* y de *policy community* en la tradición anglosajona, véanse Dunleavy y O’Leary (1987), así como Smith (1995).

²⁵ Al respecto, véase el análisis del neocorporativismo presentado por Mény y Thoenig (1989), además de los trabajos ya clásicos de Schmitter (1974 y 1992).

²⁶ El funcionamiento de “pactos económicos” entre sindicatos, empresarios y gobierno en el periodo 1988-1994 es un claro ejemplo de esta dinámica.

dentro de las estructuras estatales donde se genera la necesidad de consensos (entre grupos especialistas y entre camarillas); de igual modo, surge la necesidad de generar consensos con el Congreso y ocasionalmente con gobiernos subnacionales. Sin embargo, es evidente que la mayor parte de las políticas se deliberan de una forma “casera” al interior de la estructura gubernamental. En términos de Cobb, Ross y Ross (1976),²⁷ la propensión dominante para la construcción de la agenda sería de carácter endógeno, como el modelo *inside initiative* que ellos describen.

Formulación y diseño de políticas

Es en la fase de diseño de políticas en donde tiene mayor peso la visión del *policy analysis*, y donde la lógica técnica y modelística tiene su más amplio espacio de acción y de reconocimiento; es el momento en el que más frecuentemente se hace uso de modelos de *public choice*; es también el momento de mayor riesgo de perder contacto con el carácter público de la política. Es a partir de esta fase de la política que se ha desatado un intenso debate entre quienes sostienen una visión normativa y quienes están más preocupados por una visión integral y constructiva de valores democráticos de la política pública.²⁸ Los segundos subrayan el *public* y los primeros el *policy*.

Es, en fin, en esta fase donde, aun cuando se trate de sistemas democráticos abiertos y plurales, el grado de permeabilidad es menor –debido al lenguaje técnico o científico particular– a la política en cuestión. Como estrategias para mantener el carácter público y participativo en esta fase, autores como Charles Lindblom (1994) sostienen la necesidad de involucrar al ciudadano mediante un proceso de investigación al servicio de la sociedad, el cual utilice el lenguaje cotidiano y capacite al ciudadano para opinar. Más allá de este tipo de estrategias en desarrollo, existe, por ejemplo, una práctica en la tradición estadounidense –la cual no deja de ser muy útil como proceso de generación de pesos y contrapesos– que se refiere a la formación de grupos de expertos que confrontan sus opciones de política. En este proceso,

²⁷ En relación con este punto, los autores hacen referencia al *outside initiative model* ya mencionado, al *mobilization model* y al *inside initiative model*, siendo este último el más cercano al caso que comentamos por su carácter endógeno.

²⁸ Existe una vasta literatura al respecto de este debate, el cual es presentado en forma clara y sintética por Luis F. Aguilar (1992). También puede verse de León y Overman (1989).

los expertos gubernamentales de diferentes ministerios, expertos independientes o adscritos a ONG especializados en el tema e instituciones académicas, confrontan propuestas o analizan alguna en particular. Es decir, que si bien en esta fase es difícil abrir totalmente el proceso al público en general, al menos entre grupos expertos (*think tanks*) de diversa adscripción institucional se genera una discusión, la cual se amplía posteriormente a los congresistas, para llegar en la medida de lo posible al público.

Caso diferente es el de un sistema como el mexicano, en el que esta fase no sólo es muy poco permeable sino prácticamente hermética. Se convierte en una especie de “secreto de Estado” el diseño de una política o programa, hasta que es dado a conocer al público, momento en el cual es casi siempre irreversible. Proporcionalmente, pocas políticas —en relación con otros países— son sancionadas por el Congreso dada la configuración del sistema, que es muy propenso a tener vías reglamentarias directas por parte del Ejecutivo. Tal y como está diseñado este proceso jurídicamente, no basta con el hecho de tener otra mayoría en el Congreso para acotar de manera significativa esta fuerza del Ejecutivo.

Sin embargo, el problema del carácter endógeno en el diseño de la política no proviene, desde nuestro punto de vista, tanto del ámbito jurídico como de la tradición centralizada y vertical del sistema. Prácticamente los únicos grupos de expertos participantes en el diseño de política son grupos gubernamentales, en ocasiones grupos consultores privados que desarrollan proyectos a la demanda del mismo gobierno. Instituciones académicas y organismos no gubernamentales están prácticamente excluidos del proceso; finalmente se les convoca a opinar ante un programa de trabajo ya definido, si no es que ya en operación. Son, pues, muchos los ejemplos en diversas áreas de la política que responden a esta lógica; baste mencionar el funcionamiento de los comités de planeación estatal y municipal (Coplade y Coplademun) instalados desde hace más de quince años y que han tendido a funcionar como actos de protocolo para respaldar las decisiones de ejecutivos estatales y de dependencias federales, más que como foros de deliberación y diseño de políticas.²⁹

La dinámica anteriormente planteada tiende frecuentemente a producir un efecto contraintuitivo o perverso en la adopción del modelo de las políticas públicas en países que, como México, se encuentran en

una fase de democracia incipiente. Cuando se tiende a incorporar el discurso propio de la disciplina en el ámbito gubernamental, esta incorporación tiende a ser parcial dado que es el aspecto técnico-cuantitativo el único que se adopta, es decir, el modelo del *policy analysis*. Esto ha generado un discurso sobre la racionalidad y eficiencia en las políticas, es decir, sobre el saber experto. Se adopta el discurso para justificar gran parte de políticas a partir de la idea de que son “la única opción”³⁰ dadas las restricciones técnicas del problema, excluyendo al ciudadano común no sólo de la deliberación, sino incluso de una explicación clara del problema; esto es, se maneja un discurso altamente tecnificado con el objeto de excluir a buena parte de la opinión pública. Los conceptos de la escuela de políticas públicas son utilizados para crear la imagen de que el saber está reservado al aparato gubernamental. Esto ha hecho daño a la connotación misma del término “política pública”, el cual es percibido por la sociedad mexicana como un ámbito tecnocrático e insensible a las demandas ciudadanas. Es posible en esta fase de la hechura de las políticas en México en la que el sentido endógeno del proceso llega a su mayor grado de expresión.

Implementación de políticas

En sistemas de democracia plural, esta fase se caracteriza por incorporar una red diversificada de agencias ejecutoras, diversas en la medida en que corresponden a diferentes niveles de gobierno y en la medida en que incluyen muy frecuentemente agencias no gubernamentales. El problema fundamental de la implementación de políticas en un escenario de este tipo es la coordinación, el direccionamiento de la política (*managing public policy* según Laurence Lynn, 1987). Evidentemente, dada la diversidad de agencias —algunas fuera de la esfera gubernamental— las desviaciones en la orientación de las políticas puede darse con facilidad. Además, la dinámica decisoria en el ámbito organizacional o institucional (descrita por el modelo II de Allison, 1969) genera percepciones diferentes por parte de las agencias, cada una con objetivos claramente establecidos, y conflictos de sintonización en las acciones conjuntas.

Sin embargo, los costos de transacción de un proceso de este tipo se pagan con los beneficios políticos de inclusión de redes diversificadas;

²⁹ Un estudio detallado puede verse en Enrique Cabrero (1998a).

³⁰ Sobre este argumento, véase el trabajo de Joan Subirats (1996).

esto legitima los procesos haciendo a un número mayor de agencias responsables ante la población, lo cual genera además una dosis de competencia e incentivos a la búsqueda de eficiencia y eficacia de las políticas. Por otra parte, se establecen dinámicas de coestión de programas y políticas en las que la ciudadanía asume una responsabilidad más directa sobre la calidad y supervisión de los programas. Se establecen, por así decirlo, estructuras oligopólicas en la producción de políticas, las cuales pueden mantenerse en la medida que sean capaces de cubrir los requisitos y logros que las propias políticas definieron en su fase de diseño. Existen mecanismos de regulación desde una autoridad pública, pero también se dan los propios mecanismos de regulación cruzada y de competencia entre agencias prestadoras del bien o servicio.

Es importante mencionar que en esta lógica de funcionamiento los sistemas de control de gestión que se imponen desde el gobierno se orientan muy frecuentemente a resultados, dando márgenes de flexibilidad en la fase de operación; es por ello que a menudo los patrones de innovación organizacional surgen en las agencias participantes. Éste es un campo fértil para la participación no sólo de agencias de gobiernos estatales y locales, sino también para la participación de cooperativas, ONG (Smith y Lipsky, 1993) y empresas privadas en la hechura de políticas. Es evidente que esta dinámica ha generado no sólo experiencias exitosas sino también fracasos, por lo que hoy por hoy es un importante tema de investigación en el campo de las políticas y del estudio de organizaciones.³¹

En un modelo como el mexicano, la fase de implementación de políticas ha sido por tradición un monopolio estatal; esto llevó durante décadas a un crecimiento exponencial de la administración pública; mientras más problemas y programas surgían, más dependencias y entidades aparecían. Desde 1982 se inició un proceso de modernización económica intenso que se caracterizó por un repliegue estatal importante en las áreas de intervención y por un programa de redimensionamiento del aparato. Surgieron así los procesos de privatización que redujeron sensiblemente el número de entidades gubernamentales. Sin embargo, parecería que la lógica del proceso no cambió en profundidad: por una parte, todavía en la actualidad muchas de las áreas de política son atendidas directamente por el Estado y, por

otra, la participación de privados se ha dado frecuentemente en carácter de monopolio,³² lo cual no garantiza un cambio importante en la lógica centralista y cupular, ni mejoras en el ámbito de la eficiencia.

Se dan, por ejemplo, experiencias de concesión de servicios en gobiernos locales que en vez de flexibilizar los sistemas de gestión y de ampliar la responsabilidad frente a los usuarios, se han convertido en agencias privadas "fantasma" que no interactúan con la población y que funcionan como estructuras profesionales herméticas. Además, en lugar de ampliar la transparencia en la gestión frente a la ciudadanía, más bien han adoptado rápidamente la lógica de comportamiento gubernamental de arreglos internos y coaliciones cerradas;³³ es decir, que en procesos de "isomorfismo institucional"³⁴ se trata de agencias privadas que funcionan como lo hacían las gubernamentales, tendiendo a reproducir los mismos vicios e intereses, aunque la justificación para privatizar los servicios pretendía el proceso contrario.

La gestión de políticas públicas en México es muy poco proclive a la incorporación de agencias no gubernamentales o privadas, pero cuando se ha hecho, ha producido efectos similares a los que anteriormente se observaban; la lógica de funcionamiento no cambia en la magnitud esperada, más bien parecería que sólo cambia el ropaje. En el escenario de la transición, paradójicamente las tendencias en la implementación de políticas públicas son extremas: sea el mantenimiento de una gestión sólo gubernamental, o la privatización total. Sin embargo, como ya se mencionaba, en ambos extremos tiende a mantenerse la característica monopólica de las agencias productoras.

Un aspecto igualmente importante que debe señalarse es el hecho de que en un tipo de transición como la mexicana, la dinámica de conflictos surgidos por la confrontación de diversos intereses entre las agencias gubernamentales participantes se da con mayor crudeza, si bien por la diversidad de objetivos institucionales de las mismas, por los intereses de camarillas políticas que hacen uso directo de los recursos institucionales para expandir sus espacios de acción. En vista de la ausencia de un sistema profesionalizado de servicio civil, es la racionalidad de las camarillas³⁵ la que generalmente se impone sobre los objetivos de las instituciones; por último, este sistema tradicional de

³² Algunos trabajos como el de Carlos Bazdresch (1994) discuten este problema.

³³ Hay algunos trabajos recientes que coinciden en sus observaciones; véanse, por ejemplo, Cabrero (1996), García del Castillo (1995) y Guillén (1996).

³⁴ Sobre el concepto de isomorfismo institucional, véanse Powell y DiMaggio (1991).

³⁵ En relación con el funcionamiento de camarillas políticas en México, véase por ejemplo Joy Langston (1994).

³¹ Al respecto pueden citarse los trabajos de: Van de Ven y Rogers (1988), Rogers y Kim (1985); para el caso mexicano puede verse Cabrero y Arellano (1993).

incentivos –que premia el juego entre camarillas– ha sido el mecanismo de ascenso más claro en la administración pública mexicana, y no es viable que los procesos de alternancia de agrupaciones políticas en el poder modifique esta tendencia.³⁶ Tales problemas se dan en cierta medida en todo sistema de gobierno, pero cabe mencionar que el caso mexicano tiene mucho menos límites formales e informales en este tipo de dinámicas que otros casos nacionales.

Evaluación de políticas

El tema de la evaluación de políticas es uno de los más polémicos en su discusión y de los más dinámicos en su desarrollo. Buena parte de la literatura de políticas públicas está centrada en el tema de la evaluación. ¿Qué nuevos mecanismos de evaluación y monitoreo público de las políticas se pueden idear? ¿Qué experiencias innovadoras están surgiendo? Esto es así por la importancia que le asigna un sistema abierto y plural a una fase del proceso que finalmente es la que legitima o condena la acción gubernamental. Aquí se reencuentran los dos componentes del campo de las políticas: por una parte, la necesidad de tener claro si las elecciones técnicas y/o científicas fueron las acertadas, es decir, si los impactos finales fueron los esperados, y, por otra, si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción.

Es por ello que más allá de los problemas técnicos de la evaluación, una parte importante de los escritos sobre esta fase del proceso discute en torno a la necesaria constitución de comités ciudadanos como mecanismo de monitoreo de políticas;³⁷ otros trabajos discuten sobre la evaluación plural, es decir, compuesta por agencias externas al aparato gubernamental como medida de rigor y objetividad en la evaluación,³⁸ y otros más establecen comparaciones entre los sistemas de regulación y control jurídico de programas y políticas gubernamentales.³⁹ Cabe

³⁶ Estudiando diferentes agrupaciones políticas en el poder, en gobiernos subnacionales por ejemplo, el juego de camarillas tiende a ser similar en la medida que pasa el tiempo. En este sentido véanse Cabrero *et al.* (1997), Cabrero (1998b) y Ward, Rodríguez y Cabrero (1999).

³⁷ Al respecto véanse, entre otros, los trabajos de Barber (1984), DeLeon (1987, 1994), Crosby, Kelley y Schaefer (1986) y Bartlett (1988).

³⁸ En este tema pueden revisarse, entre otros, los trabajos de Guba y Lincoln (1981), A. Bryk (1983), G. Majone (1989), J. Subirats (1995), J. P. Guerrero (1995) y, recientemente, el trabajo dirigido por Kessler, Lascombes, Setbon y Thoenig (1998).

³⁹ Existen diversos trabajos en este sentido, entre ellos: Y. Mény (1991), Nioche y Poinard (1985), J. P. Guerrero (1995).

destacar que es gracias a la evaluación de políticas públicas que la escuela estadounidense ha podido desarrollar gran parte de sus postulados y conclusiones. La investigación empírica de procesos en curso y ya culminados ha permitido construir una disciplina basada en la observación de la realidad. Sin este enorme cúmulo de aprendizajes, difícilmente las *policy sciences* habrían podido consolidarse en las últimas décadas. Se trata, por tanto, de un efecto sinérgico en el que las estructuras gubernamentales han visto fortalecida su legitimidad al abrirse al estudio externo de los expertos –además de aprender de las observaciones de ellos–, y simultáneamente el campo de estudio de las políticas ha podido desarrollarse a partir del acceso a experiencias e información pública de las políticas.

Es en esta fase del proceso en la que es más perverso el carácter cerrado y hermético de la hechura de políticas en un contexto como el mexicano. El carácter endógeno del proceso hace que, en este escenario, quien define la agenda diseña las políticas y las implementa; además, es quien decide si fueron acertadas o no. Los agentes y las agencias externos tienden a ser meros espectadores que intuyen, o en ocasiones suponen, el fracaso de las políticas. En un escenario de este tipo no hay *watchdogs* eficaces, al menos no con herramientas para vigilar, más bien hay *blinddogs*, grupos o agentes que observan sólo fragmentos del proceso de las políticas, que funcionan más por intuición que por conocimiento del proceso. Esto es así debido a la falta de flujos de información y a la ausencia de credibilidad que genera un sistema de este tipo. El “ciclo de las desconfianzas” entre gobernantes y gobernados se genera; en él, la ciudadanía da poco crédito a la información oficial y la burocracia gubernamental da poco crédito y valor a la opinión ciudadana; este escenario tiende a agudizarse en la dinámica de transición. El rigor en la evaluación de políticas y programas gubernamentales es poco frecuente, y cuando existe es para consumo interno en el aparato gubernamental y rara vez se dirige al público. Es evidente que en este escenario el proceso de aprendizaje de política (*policy learning* según Peter May, 1992)⁴⁰ es muy débil. Por su parte, los procesos de aprendizaje social y político (*social policy learning* y *political learning* según P. May) son prácticamente inexistentes.

⁴⁰ Es importante mencionar que según el estudio realizado por Peter May (1992), los fracasos o fallas de política (*policy failures*) no necesariamente generan aprendizajes de política, es necesario que se conjuguen otros factores. Sin embargo, es de suponer que mientras menos información sobre estas fallas de política exista, menor aún será el aprendizaje de política; como sucedería en un caso como el mexicano.

Un efecto secundario, pero posiblemente el más dañino para los fines de nuestra reflexión, es el hecho de que sin información pública,⁴¹ sin acceso a los procesos internos, el desarrollo de la disciplina está prácticamente paralizado. En estas condiciones es muy difícil el desarrollo de una tradición de investigación empírica en instituciones académicas, por lo que poco se aprende de las experiencias y se dificulta consolidar un campo del saber en torno a la acción gubernamental. Además, cuando hay algún esfuerzo en este sentido, la matriz de análisis utilizada (*policy sciences*), al no ser reinterpretada críticamente, es en ocasiones tan lejana y usa conceptos tan ajenos a esta realidad que el estudioso prefiere regresar a sus viejos trabajos sobre análisis político o sobre la visión normativa de la administración.

Una vez descritas algunas de las grandes diferencias en la dinámica, orientación y lógica del proceso en las diversas fases de la política pública, surge la tentación de concluir que simplemente el enfoque de las políticas públicas no es factible en una realidad de tradiciones centralistas, vertical y endógena como es la realidad del sistema gubernamental en México. La dinámica de transición, por su parte, no parecería estar revirtiendo la lógica del proceso; ciertamente introduce inestabilidad, pero no cambios profundos. Aun así, es evidente que buena parte de este campo de estudio es útil para internarse en la caja negra del sistema de la hechura de políticas públicas a la mexicana, sobre todo porque dentro de dicha caja tenemos matices, diferentes componentes y desfases. Si bien las tendencias al hermetismo y al control gubernamental persisten, y es probable que así siga siendo, la transición genera reacomodos que, aunque modestos, deben entenderse con claridad.

Para ello el enfoque tradicional de políticas públicas debe ser cuidadosamente revisado, ya que un tercer elemento que dificulta la transferencia del enfoque de políticas públicas a otras realidades es la dinámica exógena de hechura de políticas que supone.

Sin embargo, el reto es encontrar una explicación más amplia que las solas diferencias en el régimen político y los sistemas de gestión de políticas. Parecería haber otros elementos que complementan el análisis, hacia los cuales nos centraremos en los siguientes apartados.

⁴¹ Cabe mencionar que México es un país en el que no existe ninguna cláusula legal que obligue al aparato gubernamental a hacer pública su información. Solamente se hace pública a discreción.

Los referentes institucionales de las *policy sciences*. ¿Hay reglas del juego?

El estudio de las políticas públicas ha mantenido implícitamente algunos referentes institucionales propios de sistemas democráticos como el estadounidense; estos referentes demarcan las arenas dentro de las cuales se establecen los procesos de negociación, ajuste, conflicto y ruptura. Se trata de las reglas del juego que son aceptadas por los participantes y que constituyen un marco implícito de acción. Este conjunto de reglas no sólo es parte de un acuerdo inicial, sino que genera credibilidad entre los actores; se trata de un marco con un alto nivel de legitimidad; es la frontera del juego racional o irracional de los participantes. Salvo muy raras excepciones, nadie duda de la validez de dichos referentes institucionales, ya sea que formen parte de la norma escrita o simplemente de la tradición política.

Entre los referentes institucionales que forman parte del sistema político que da origen al enfoque de políticas públicas, podemos mencionar la *accountability* u obligación de rendir cuentas, tanto de las agencias gubernamentales como de las no gubernamentales que participan en la hechura de alguna política; la transparencia en la información y en el manejo de fondos públicos a que estará sujeta la política en cuestión; la función de regulación cruzada, de pesos y contrapesos, que deberán ejercer entre sí los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la autonomía federal entre niveles de gobierno; la profesionalización de los funcionarios públicos participantes; la estabilidad de los objetivos de las agencias gubernamentales involucradas, y la aceptación de las normas y legislación vigentes como un marco inamovible que será aplicado sin excepción.

Sería ingenuo pensar que este tipo de cualidades son en la práctica rigurosamente cuidadas y ejercidas en el proceso estadounidense de políticas públicas. Bien sabemos que en cualquier sistema del mundo los actores participantes en las decisiones públicas asumen atribuciones y comportamientos fuera de los previstos y de los otorgados. Sin embargo, lo que nos interesa destacar aquí es que dichos referentes institucionales forman parte de las premisas de acción de los actores, por lo que el cálculo de sus acciones y comportamientos no puede por sistema rebasar las fronteras establecidas. En este tipo de escenarios las probabilidades de arreglos entre actores más allá de la arena marcada, si bien existen, tienden a ser bajas. No importa si los actores comparten o no dichos referentes, simplemente son valores políticos

del sistema que sólo podrán ser ignorados como excepción y asumiendo riesgos potenciales altos, dado que el sistema es amplio en el número de participantes y abierto al escrutinio de otros muchos participantes observadores. Más allá de la eficacia de los sistemas de fiscalización y control –que también es alta–, lo que funciona mejor es el autocontrol o cautela de los participantes.

En otro tipo de realidades –particularmente en regímenes en transición–, cuando no hay referentes institucionales claros, terrenos de juego bien delimitados y tradición de apego a ciertos límites en la acción de los decisores en el ámbito de las políticas (por herencia autoritaria), nos encontramos en un escenario en el que los movimientos y el sentido de las acciones son mucho menos predecibles. La rendición de cuentas es una práctica poco común en sistemas de tradición cerrada. La transparencia es en buena medida simulada, dado que las agencias responsables de la fiscalización y el control no tienen la información o la capacidad técnica o, en ocasiones, los incentivos suficientes para realizar su labor.

Por su parte, la función de regulación entre poderes, si bien comienza a surgir, muestra que son incipientes los instrumentos con los que se cuenta para generar contrapesos reales. La autonomía federal es muy débil entre gobiernos de partidos contrarios, y prácticamente inexistente entre niveles gubernamentales del mismo color en la tradición de la subordinación. La profesionalización de servidores públicos es inexistente jurídicamente y muy débil en la práctica; por otro lado, la movilidad entre dependencias gubernamentales es intensa y los compromisos institucionales muy por debajo de los compromisos con la camarilla;⁴² por lo mismo, los objetivos de las agencias gubernamentales se mueven junto con los funcionarios que las dirigen. Finalmente, el marco legal, muy denso y elaborado en ciertas áreas, es opcional dado que siempre podrá ser negociable. Todo esto nos ubica en un escenario de laxitud institucional.

Lo anterior plantea una complejidad adicional al análisis de políticas: dado que los juegos de actores son impredecibles, la gama de intereses que explican la orientación de una política es mucho más amplia, puede ir desde los intereses de la nación hasta los de la camarilla política, el partido, los amigos, los parientes, o llanamente hasta los intereses personales del decisor. Con límites siempre negociables y manejables, la dinámica de alianzas y coaliciones es difícil de es-

⁴² Una exploración de este fenómeno se hace en Cabrero (1994 y 1995b).

tructurar y las premisas de acción son inimaginables. Los flujos de información y de recursos no tienen cauces sistemáticos. Las arenas en este caso son poco estructuradas, muy extensas, móviles y en ocasiones turbulentas. No se distingue dónde comienzan y menos dónde acaban; es decir, las reglas del juego no son claras, se crean y reinventan frecuentemente. La tradición discrecional de un sistema de este tipo hace inciertas las reglas del juego y, aun en la transición, los mecanismos de regulación están en proceso de construcción; se trata igualmente de un escenario de incertidumbre.⁴³

¿Hasta dónde es posible sistematizar el conocimiento de la hechura de políticas públicas en un contexto así? En ocasiones, el único referente claro es que las reglas del juego son las que los decisores acuerden caso por caso. Indudablemente que un sistema sin instituciones sólidas debe ser estudiado con una matriz de análisis diferente que uno con referentes institucionales más o menos claros.

Una cuarta limitación es que la transferencia del modelo de políticas públicas se dificulta cuando la realidad en que se aplica, ya sea por tradición o por un proceso de transición, no permite tener claros los referentes institucionales de los actores; es decir, una realidad en que las reglas del juego se mueven constantemente y las premisas son laxas, en que la discrecionalidad de los actores y sus preferencias no son acotadas por marcos de regulación eficaces.

En este sentido, cabe mencionar que diversos autores subrayan la importancia de los referentes institucionales para entender los sistemas de acción social.⁴⁴ En particular, los trabajos de Pierre Muller a partir del concepto de “referentes” de la política pública (*référentiel*)⁴⁵ ofrecen una vía metodológica sugerente para entender mejor las orientaciones y la dinámica de acción de cada política analizada en su contexto particular y en relación con su propia tradición histórica. Para este autor los referentes de las políticas son “... el conjunto de normas e imágenes de referencia en función de las cuales son definidos los criterios de intervención del Estado así como los objetivos de la política pública considerada”. En este sentido, se sugiere que más allá de las

⁴³ Respecto a esta naturaleza de sistemas en transición provenientes de una tradición autoritaria, véanse por ejemplo Linz (1978), O'Donnell (1989, 1992), Dobry (1995) y Santiso (1997), así como los primeros resultados de un proyecto en curso en Cabrero (1998b).

⁴⁴ Entre diversos textos en torno al tema pueden consultarse Meyer y Rowan (1977), North (1990), Powell y DiMaggio (1991).

⁴⁵ El primer trabajo en el que se hace mención de este concepto es el de Jobert y Muller (1987), posteriormente los de Muller (1990) y más recientemente Muller y Sural (1998). Véase también una amplia discusión en torno al tema del referencial en Faure, Pollet y Warin (1995).

razones objetivamente presentadas como argumentos de la política pública en cuestión y más allá incluso de los intereses políticos de los actores y las redes participantes, el peso de la tradición, la cultura nacional, sectorial o profesional y el peso de los valores incorporados a través del tiempo tienen un peso significativo si no es que determinante. Las comunidades de política finalmente perciben los problemas y las soluciones a partir del filtro de los referentes adquiridos. Se trata de un elemento catalizador que está presente, casi siempre de manera inconsciente, en la totalidad del proceso de política.

A partir de tal idea, Pollet (1995) sugiere la necesidad de trabajar este concepto en tres planos. Un primer plano es el de los “referentes globales”, el cual se ubica en el ámbito de la ideología dominante, el sentido común y las representaciones compartidas en un cierto momento de la evolución del sistema social en cuestión. No hay duda de que aquí cabe el nivel de la cultura política nacional, la discusión anteriormente presentada acerca de los distintos referentes institucionales, en un sistema como el estadounidense y el mexicano, se ubica en este nivel de representaciones contrapuestas. Las interpretaciones de la acción pública, los patrones de acción social e individual de los diversos agentes, provienen de este plano del análisis.

Un segundo plano que esta corriente de estudio plantea es el de los “referentes sectoriales”, el cual se ubica en el ámbito del *expertise* profesional y de los marcos normativos que tradicionalmente han regulado el sector de políticas en cuestión. En este sentido, la decodificación de problemas, el repertorio de soluciones, los códigos y significados en torno a los cuales se actúa, serían resultados de la cultura propia del sector construida a través del tiempo. En contextos como el mexicano, ante la falta de un sistema profesional de servicio civil, este tipo de referentes no está tan arraigado como en otros contextos nacionales. Aun así es evidente que sectores como el de la educación, la salud y la política exterior, pese a la rotación de cuadros administrativos, han construido un conjunto de referentes sectoriales que dan cierta continuidad al repertorio de soluciones de política, aun en el contexto de transición.

Por último, este enfoque de referentes de política propone un tercer plano de análisis que es el de los “referentes complejos” (Jobert y Muller, 1987), el cual se ubica en el ámbito de la sobreposición de representaciones diversas entre actores (viejos y nuevos), sectores en los que confluyen tradiciones de acción contrapuestas, y espacios en los que la inestabilidad altera la consistencia y unidad de los marcos de referen-

cia. Si bien este plano de análisis sirve para entender sectores de política en reforma en países como Francia,⁴⁶ es indudable que puede ser de gran utilidad para entender un contexto de transición como el mexicano, con sus contradicciones entre referentes tradicionales y corrientes de ideas innovadoras, haciendo énfasis en el análisis de las disonancias que genera un sistema de referentes complejos. Es claro que el enfoque de los referentes de políticas ofrece una vía interesante de análisis para profundizar en el conocimiento de las diferencias entre contextos, permitiendo clarificar las especificidades propias que tienden a ser ignoradas por la corriente tradicional de las políticas públicas.

Las tradiciones y las razones en la hechura de políticas. ¿Por qué juegan los jugadores?

La reflexión hasta aquí presentada inevitablemente nos remite al nivel más profundo del comportamiento social y político: el nivel de las expectativas y las imágenes de los actores en un proceso de acción organizada; es decir, nos remite a los referentes culturales e históricos del espacio social en cuestión. En este sentido, cabe hacer referencia a una corriente de estudio de la teoría de la organización⁴⁷ que ha analizado desde hace varios años las diferencias y patrones culturales en las formas de relación, motivación y asociación entre individuos, grupos y organizaciones. En este contexto, las diferencias culturales por regiones, por naciones y por origen étnico, han surgido frecuentemente como variables con un fuerte poder explicativo.

En este tipo de estudios, así como en algunos otros más centrados en la sociología política, se ha caracterizado la dinámica organizacional e institucional en culturas anglosajonas como proclive a la relación directa entre actores, así como propensa al diálogo y discusión, e igualmente tendiente a la cooperación como función de integración.⁴⁸ Este conjunto de patrones de acción da como resultado la configuración horizontal de las jerarquías, la simplificación de las normas y tam-

⁴⁶ Gilles Pollet (1995) utiliza esta categoría de análisis para estudiar la política social –en particular la de jubilación– en Francia.

⁴⁷ Hay una extensa literatura al respecto, por ejemplo: Hofstede (1977), Child (1978), Desautay (1979), Allaire y Firsirotu (1984), Iribarne (1989), Arellano y Cabrero (1992), Cabrero (1993), Chanlat (1994) y Arellano, Cabrero y Del Castillo (2000).

⁴⁸ Sólo a manera de ejemplo, véanse Alex de Tocqueville (1835), Wilkins y Ouchi (1983), Argyris (1964, 1990), Iribarne (1989).

bién la generación de diversos mecanismos de resolución del conflicto. Como siempre, esto no excluye comportamientos disfuncionales y erráticos; sin embargo, estos referentes, presentes en el imaginario dominante del colectivo social, dan al individuo una forma de percibir la acción social particular; no necesariamente mejor o peor, simplemente particular. En contextos culturales como el mencionado, desde el diseño de instituciones, regímenes políticos, preferencias religiosas, sistemas jurídicos, hasta las formas más individuales de relación, no dejan de estar permeadas por este tipo de patrones simbólicos de representación. En ese sentido, la escuela de estudio de las políticas públicas tiene su denominación de origen, su imagen de marca, su conformación genética de tradiciones culturales.

Cuando intentamos desplazar esta “caja de herramientas” a otro tipo de taller, es fundamental reconocer el espacio de trabajo, rehacer algunas herramientas, inventar otras y dejar de lado otras más, de lo contrario se corre el riesgo de hacer un débil análisis por insistir en utilizar como receta las rutinas aprendidas para otro tipo de contextos. Como ejemplo de esto, podemos mencionar algunos de los referentes culturales más comunes en culturas latinas, mestizas y tradicionales como las de México. En este tipo de contextos las relaciones entre actores tienden a ser indirectas e intermediadas. Casi todos los espacios de relación desde la familia y la religión hasta las relaciones de trabajo y con el gobierno, tienden a crear sistemáticamente estructuras de intermediación. La madre frente al padre, el santo frente al Creador,⁴⁹ el cacique frente al gobierno, son formas de relación, de diálogo indirecto, de negociación subterránea. Este tipo de patrones de acción llevados al ámbito social crean un espacio perfecto para el surgimiento de estructuras clientelares. Las mesas de diálogo, las reuniones de trabajo, los comités de decisión, tienden a ser espacios protocolarios o incluso de ruptura antes que de diálogo directo. Los consensos o acuerdos son casi siempre previos y realizados en cónclave; el resto, los foros formalmente establecidos, tienden a ser simulación.

Por otra parte, la acción colectiva es percibida como un problema de dominación, de control, de lucha por espacios de poder; la cooperación es percibida como un medio para estos fines y no como un fin en sí misma. Los trabajos de Crozier y Friedberg⁵⁰ sobre el comportamien-

⁴⁹ Al respecto es interesante el trabajo de L. Allup (1986) sobre la ética católica y el espíritu del caciquismo, y sus diferencias con la ética protestante.

⁵⁰ Nos referimos fundamentalmente a M. Crozier (1963), Crozier y Friedberg (1973) y Friedberg (1992).

to burocrático y la acción organizada son más demostrativos de un espacio burocrático en una cultura latina que en otro contexto cultural, por lo cual son trabajos muy poco consultados y valorados por la cultura anglosajona. Para estos autores, la relación entre individuos en un espacio organizacional –como el de la gestión de políticas públicas– es generalmente percibida como una relación de intercambio. Las normas y reglamentaciones son interiorizadas en el imaginario colectivo como *instrumentos* para la acción y no como referentes para la misma.

En un contexto como el mexicano –latino, mestizo y tradicional– la vida dentro de las organizaciones tiende a vivirse de manera particular, y la cooperación no forma parte del repertorio espontáneo; por el contrario, todo llamado a la misma genera desconfianza. Existe toda una historia que justifica este tipo de comportamientos que aun cuando la racionalidad de la modernidad tiende a desechar, e incluso los individuos tienden a hacer a un lado, siguen presentes; muchas veces más en el terreno de lo inconsciente que de lo consciente.

La corrupción, por ejemplo, en este tipo de contexto, tiende a ser más un resultado de este proceso de desconfianza que un cálculo premeditado de inicio –aunque en ocasiones también sea un cálculo muy racional–. Entre los resultados de este tipo de dinámica en las configuraciones organizacionales, se observa la verticalización, formal o en ocasiones sólo simbólica –pero muy profunda– de las jerarquías. La autoridad fuerte es una especie de necesidad vital. Desde la escuela hasta la camarilla política es necesario un jefe que ejerza el poder; esto es, que un jefe sólo centrado en la coordinación tiende a ser percibido como débil. La representación simbólica es la del jefe que hace sentir su autoridad; Maquiavelo, desde su latinidad, lo percibía así; de la misma forma el *tlatoani* era una necesidad para la vida social en las culturas prehispánicas. Ahora bien, además de la presencia de la autoridad, en un escenario como éste los conflictos son parte del escenario cotidiano en cualquier organización; sin embargo, lo más peculiar es que pocas veces intentan ser resueltos. Surgen como en cualquier organización, pero la diferencia es que casi siempre se quedan a vivir en ella. La propensión de los actores es evitar enfrentarlos, lo cual no quiere decir que no los alimenten día con día para que se mantengan vigorosos. En culturas de este tipo el conflicto latente es uno de los rasgos más comunes de la vida colectiva.

Ciertamente es difícil el tratamiento de las diferencias culturales sin caer en el extremo del etnocentrismo. El riesgo de caer en el argu-

mento de la cultura es convertirlo en la variable que lo explica todo. Sin embargo, es indudable que la vida política, social, institucional y organizacional se vive de una forma diferente según el contexto cultural. Incluso como lo ha estudiado Putnam (1993), las diferentes historias regionales pueden explicar diferencias culturales profundas en el ámbito de la vida social y política dentro de un mismo país.

Lo que habrá que tener claro es que la “caja de herramientas” tiene limitaciones evidentes, dependiendo del contexto cultural en que se aplique, por lo que otra limitación al modelo de políticas públicas se refiere a su débil capacidad analítica cuando se transfiere a contextos culturales radicalmente diferentes. Es necesario introducir el marco de valores y creencias de la realidad a estudiar, es decir, adecuar o incluso reconstruir las herramientas de las *policy sciences* que se busca.

A manera de conclusión: ¿Qué es lo que hay que adecuar, el modelo o la realidad?

Se puede observar, en todo lo hasta aquí planteado, que hay algunas diferencias, que no son menores. De la política pública se llega a la política gubernamental; de un sistema propenso a la permeabilidad se llega a un sistema propenso al hermetismo por tradición; de un proceso de políticas abierto y de entradas y salidas múltiples, se aterriza en un proceso selectivo y de actores en cónclave; de una arena conocida de acción de los actores se llega a un espacio en permanente definición, sin fronteras claras; de una dinámica de consulta y diálogo amplio se llega a una de intermediación y control.

Algunos de los conceptos básicos del modelo de políticas públicas se han transformado a lo largo de nuestra reflexión: de las *policy networks* a las incipientes redes de intereses en construcción permanente; de las *advocacy coalitions* a la constelación o agrupación de actores en estructuras “flojamente acopladas”;⁵¹ del *bottom up* a la verticalidad; de los *policy brokers* a los caciques; de los *watchdogs* a los simples espectadores; del *mutual adjustment* a la subordinación a la autoridad o a la ruptura; del estudio y monitoreo del *policy making* a la observación distante e intuitiva del *policy made*. ¿Hay algo en común? ¿La misma caja de herramientas puede servir?

⁵¹ En este sentido es interesante el estudio que sobre el caso mexicano realizó Jonathan Fox (1994) sobre situaciones de “poliarquías informalmente institucionalizadas”, según Munck (1996).

Esta reflexión ha sido, como ya se mencionó desde el inicio, muy esquemática. Se han caricaturizado las realidades estadounidense y mexicana como modelos ideales, y también se han sobresimplificado los postulados y conceptos de las *policy sciences* (véase el cuadro 1). Evidentemente ni el modelo ni la realidad son como aquí se han dibujado, tan sólo se ha recurrido a un método de exposición de los problemas y de la agenda de investigación que genere discusión y debate. La disciplina es mucho más heurística de como aquí se ha expuesto, y las realidades mucho más móviles y complejas que la rígida descripción que se presentó. Sin embargo, la pregunta inicial de esta sección sigue siendo válida: es necesario entender hasta dónde funciona el modelo en realidades diferentes y hasta dónde algunas realidades pueden hacer uso del modelo.

Se podría decir que las limitaciones se ubican en parte en el modelo —con una visión doméstica— y en parte en algunas realidades de precariedad democrática. Por un lado, los límites de las *policy sciences* tienen que ver con una visión etnocéntrica del proceso de la acción pública. Difícilmente podrá consolidarse un campo de pretensión científica sin una capacidad más amplia —si no es que universal— de explicar los procesos de políticas. Se debe promover una visión plural no sólo dentro de una sociedad, sino al amplio mundo de la democracia contemporánea, con sus estilos, sus historias, sus momentos de desarrollo.

La comunidad estudiosa de las políticas públicas en el país de origen de este campo disciplinario deberá abrir cada vez más sus ojos a otras realidades, a otras escuelas autóctonas de estudio de las políticas. De igual forma, quienes nos encontramos inmersos en otras realidades debemos contribuir a este proceso reinterpretando la lógica del modelo, enriqueciéndolo, más que reproduciéndolo artificiosamente. Sólo así se podrá consolidar el objeto de estudio y se podrá sistematizar el conocimiento en un ámbito disciplinario sólido. Hay un contenido “parroquial” y doméstico en los conceptos, en las categorías de análisis y en los supuestos implícitos del modelo. ¿Cuántas de las herramientas son permanentemente útiles y cuántas sólo válidas para describir la realidad estadounidense? La respuesta se deberá seguir construyendo a partir de estudios aplicados a realidades diversas.

Por otra parte, realidades precarias en lo democrático y diferentes en lo cultural deben distanciarse del modelo de políticas públicas para, en un segundo momento, incorporar selectivamente métodos y conceptos de este valioso campo de estudio. Ha sido frecuente pretender aplicar una perspectiva de análisis de un gobierno democrático en ac-

Cuadro 1. Diferentes tradiciones en la elaboración de políticas públicas

	Origen y tradición del modelo de políticas públicas (similar al estadounidense)	Origen y tradición de un modelo autoritario en transición (similar al mexicano)
Régimen político	• Pluralista • Triángulo: gobierno-Congreso-ciudadanía • Democracia centripeta (sistema institucionalizado)	• Estatista • Gobierno omnipresente ("gubernamentalidad") • Democracia incipiente y centrifuga (sistema corporativo en caos)
Proceso de política pública		
• Definición de la agenda	• Permeabilidad • Componente exógeno fundamental • <i>Outside initiative model</i>	• Propensión al hermetismo • Componente endógeno determinante • <i>Inside initiative model</i>
• Formulación y diseño	• Confrontación de grupos expertos diversos • Redes de profesionales	• Autarquía de grupos expertos gubernamentales • Red de interacción personal
• Implementación	• Propensión a la mezcla público-privada o gubernamental-no gubernamental • Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y legitimidad	• Propensión a la gestión gubernamental exclusiva o privada exclusiva • Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y gobernabilidad
• Evaluación	• Evaluación pública • Información pública • <i>Policy learning</i>	• Evaluación interna • Información privada • Incipiente <i>policy learning</i> • Creciente <i>political learning</i>
Referentes institucionales	• Arenas delimitadas de política (acuerdos básicos) • <i>Accountability</i> • Regulación cruzada (pesos y contra-pesos) • Federalismo cooperativo • Burocracia profesional • Marco legal rígido • Proclive a la relación directa entre actores	• Arenas inestables de política (inexistencia de acuerdos) • Rendición de cuentas a camarillas o a partidos • Laxitud regulatoria • Federalismo entre la subordinación y la ruptura • Burocracia inestable sujeta al ritmo político • Marco legal sujeta a negociación
Tradiciones de la acción colectiva	• Propensión a la cooperación entre grupos • Configuración horizontal de jerarquías • Dirección por construcción de consensos • <i>Mutual adjustment</i> • Mecanismos de resolución de conflictos	• Proclive a la creación de estructuras de intermediación • Propensión a la dominación intergrupar • Configuración vertical de jerarquías • Dirección por ejercicio de autoridad • Subordinación o conflicto • Conflicto latente en permanencia
Concepción de políticas	• Políticas públicas como procesos en el ámbito de la acción pública • Sistemas de acción regulada • Procesos de acción para garantizar <i>governance</i> (equilibrio)	• Políticas públicas como acción de las autoridades públicas • Sistemas de acción gubernamental • Procesos de acción para garantizar gobernabilidad (control)

ción, en situaciones que se encuentran en una fase de transición incipiente. En efecto, los estudiosos de las políticas públicas en este tipo de contextos debemos retomar la idea promotora del avance democrático que estaba implícita desde los primeros desarrollos de la disciplina; mientras más investigación aplicada de políticas realicemos, mayor registro de éxitos y fracasos y mayor acumulación de aprendizajes, entonces mayores espacios se irán abriendo en un sistema agónicamente hermético. No cabe duda de que se puede contribuir modestamente con este tipo de reflexiones y modelos para brincar a otra etapa de mayor apertura democrática.

Sin embargo, para ello es fundamental no ser demasiado ingenuos. Ciertamente una realidad como la mexicana se encuentra en un proceso de aprendizaje político y de políticas importante, pero los impulsos profundos de un sistema social con rasgos culturales propios, con su historia, tradiciones, mitos y creencias nos llevarán a un sistema democrático diferente del que proyectan los estudios de las *policy sciences*. Sería ingenuo pensar que una vez caídos los viejos regímenes de corte autoritario en América Latina todo será diferente y la democracia florecerá en plenitud. Es evidente que las cosas cambiarán y muy posiblemente para bien, pero las raíces profundas de nuestra cultura de ejercicio del poder, las formas de gobierno y de relación social, permanecerán. La necesidad de un Estado fuerte y la necesidad de autoridad seguirán vigentes. Es decir, no se trata sólo de un momento de incipiente democracia en la evolución política del régimen, es algo más: es una cultura política que se construyó a través de una larga historia, la cual está plasmando su esencia en la transición a la democracia. Se está construyendo una democracia de otro tipo, con sus prácticas particulares y sus regresiones a viejas tradiciones.⁵² Incluso la interesante idea de Reinicke (1998) de fuertes tendencias a la dinámica de "políticas públicas globales" no disminuirá —desde nuestro particular punto de vista— las diferentes tradiciones en la hechura de políticas públicas.

Es por lo anterior que la pregunta inicial de este artículo sigue siendo válida. La escuela de las políticas públicas no debe ser un modelo que deba incorporarse acríticamente en diversos contextos en un esfuerzo hasta ahora poco fructífero. Por el contrario, debe ser entendido como un método de análisis por construirse para responder así al

⁵² Gerardo Munck (1996), por ejemplo, define el modelo brasileño como una "democracia clientista". Podría pensarse que el modelo mexicano que se conforma en la transición derivará en algo similar.

cuestionamiento de cuáles son los usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en diversas realidades. No se trata de saber si los modelos resultantes serán mejores o peores que los modelos de origen, pregunta que nunca podría tener una respuesta válida, simplemente se trata de descubrir, entender y conocer con mayor profundidad dichos modelos. Por esta vía, las contribuciones del análisis de políticas públicas serán, efectivamente, para *entender* mejor la acción pública de cada realidad y no como ha tendido a ser hasta ahora: sólo para *imaginar* una mejor acción pública.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis F. (1992), *El estudio de las políticas públicas*, Antologías I, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Allaire Y. y M. Firsirotu (1984), "Theories of Organizational Cultures", *Organization Studies*, Egos, núm. 5.
- Allison, G. T. (1969), "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, vol. LXIII, núm. 3.
- Allup, L. (1986), "La ética católica y el espíritu del caciquismo", *Poder y Dominación*, México, El Colegio de México.
- Almond, G. (1956), "Comparative Political Systems", *Journal of Politics*, vol. XVIII, agosto.
- Arellano, David (1996), "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, México, CIDE.
- Arellano, David y Enrique Cabrero (1992), "Modelos autóctonos para América Latina. ¿Utopía o realidad?", México, Documento de trabajo núm. 5, CIDE.
- Arellano, David, E. Cabrero y A. del Castillo (eds.) (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Argyris, C. (1990), *Overcoming Organizational Defenses. Facilitating Organizational Learning*, Allyn & Bacon.
- (1964), *Integrating the Individual and the Organization*, Wiley, Nueva York.
- Ashford, Douglas (1992), *History and Content in Comparative Public Policy*, Pittsburg.
- Barber, Benjamin R. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.

- Bartlett, Robert (comp.) (1988), Symposium on "Policy and Impact Statements", *Policy Studies Review*, vol. 18, otoño, *passim*.
- Bazdresch, Carlos (1994), *El futuro de la privatización*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bazúa, F. y G. Valenti (1995), "Política pública y desarrollo", en C. Massé y E. Sandoval (coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, El Colegio Mexiquense-UAEM, Toluca, México.
- Bryk, A. S. (1983), *Stakeholder Based Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass.
- Buchanan, J. y G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.
- Cabrero, Enrique y D. Arellano (1993), "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, vol. 11, núm. 1, México, CIDE.
- Cabrero, Enrique (coord.) (1998a), *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos (1983-1993)*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (1998b), "Mexican Local Government in Transition. Fleeting Changes or Permanent Transformation?", ponencia presentada en la Annual Conference of the United Kingdom Association in Latin American Studies, Liverpool University, abril.
- (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (1995a), *La nueva gestión municipal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (1995b), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- Cabrero Enrique, L. Flammand, C. Santizo y A. Vega (1997) "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, México, CIDE.
- (1994), "Les dirigeants des organisations publiques au Mexique. Entre le renouvellement et la rupture", México, Documento de trabajo, CIDE.
- (1993), "As organizações Locais no México: A força da tradição á mudança", en Fischer, *Poder local governo e cidadania*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil.
- Cobb, R., J. Ross y M. Ross (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1.
- Crosby, Ned, Janet Kelley y Paul Schaefer (1986), "Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation", *Public Administration Review*, vol. 46, marzo-abril, pp. 170-179.

- Crozier, M. (1988) *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos* (1992), México, Fondo de Cultura Económica.
- (1963), *Le phénomène bureaucratique*, París, Seuil.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1973), *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial, 1987.
- Chanlat, Jean-François (1994), "Hacia una antropología de la organización", *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, México, CIDE.
- Child, Kieser (1978), *Organizational and Managerial Roles in British and West German Companies: An Examination of the Culture Free Thesis*.
- Dahl, Robert (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl, Robert y Ch. Lindblom (1953), *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harper.
- DeLeon, Peter (1994), "La democratización de las ciencias políticas", *Gestión y Política Pública*, vol. 111, núm. 1, México, CIDE, pp. 5-17.
- (1992), "Reinventing the Policy Sciences: Three Steps into the Future", *Policy Science*, vol. 27.
- (1988), "Advice and Consent", Nueva York, Sage Russell Foundation.
- (1987), *The Altered Strategic Environment*, Lexington, D.C. Health.
- DeLeon, Peter y S. Overman (1989), "A History of the Policy Sciences", en Rabin, B. Hildreth y G. Miller, *Handbook of Public Administration*, Estados Unidos, Marcel Dekker.
- Desaunay, G. (1979), "Les Sciences humaines; C'est quoi même?", *Recherche Er*, C.E.S.A., núm. 124.
- Dewey, J. (1933), *How We Think*, Chicago, Henry Regnery.
- (1927), *The public and Its Problems*, Denver, Alan Swallow.
- Dobry, M. (1995) "Les causalités de l'improbable et du probable: notes a propos des manifestations de 1989 en Europe centrale et orientale", *Culture et Conflits*, núm. 17.
- Dryzek, John (1990), *Discursive Democracy Politics, Policy and Political Science*, Cambridge University Press.
- Dunleavy, P. y B. O'Learly (1987), *Theories of the States*, Londres, MacMillan.
- Dunn, W. (1981), *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Duran, Patrice (1991), "Local Authorities in Transition", en Joachim Jens Thesse, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

- Evans, Mark (1998), "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, México, CIDE.
- Faure, A., G. Pollet y P. Warin (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques*, París, L'Harmattan.
- Fox, J. (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, núm. 46, enero.
- Friedberg, E. (1992), *Le Pouvoir et la Règle*, París, Seuil.
- García del Castillo, R. (1995), "Innovación financiera en gobiernos locales. El caso del municipio de Aguascalientes", México, CIDE, documento de trabajo.
- Guba, E. G. y Y. S. Lincoln (1981), *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco, Jossey Bass.
- Guerrero, Omar (1997), "Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, México, CIDE.
- Guerrero, A. Juan Pablo (1995), "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, CIDE, pp. 47-115.
- Guillen, T. (1996), *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte.
- Hofstede, G. (1977), *Cultural Determinants of the Exercise of Power in Hierarchy*, Institute for Advanced Studies in Management.
- Iribarne, P. (1989), *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, París, Seuil.
- James, W. (1907), *Pragmatism* (1975), Harvard University Press.
- Jobert, B. y P. Muller (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, París PUF.
- Kessler, M. C., P. Lascoumes, M. Setbon y J. C. Thoenig (1998) *Evaluation des Politiques Publiques*, París, L'Harmattan.
- Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown.
- Koven, S. (1995), "Public Policy: Assessing the States of the Contemporary Literature", *Policy Studies Journal*, vol. 22, núm. 3.
- Langston, Joy (1995), "The 'Camarillas': A Theoretical and Comparative Examination of Why they Exist and Why they Take the Specific Form they Do", México, CIDE, documento de trabajo.
- Laswell, H.D. (1951), "The Policy Orientation", en D. Lerner y H.D.

- Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Lasswell, Harold (1971), "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lijphart, A. (1968), "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Studies*, núm. 38, abril.
- Lindblom, Charles (1994), "La investigación social para la elaboración de políticas: quién las necesita y para qué", *Gestión y Política Pública*, vol. 111, núm. 2, México, CIDE.
- (1959) "La ciencia de 'salir del paso'", en L. Aguilar, *La hechura de las políticas* (1992), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Linder, S.H. y G. Peters (1984), "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*.
- Linz, J. (1978), *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, The Johns Hopkins University Press.
- (1973), "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil", en A. Stepan, *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, Princeton University Press.
- Lynn, L. (1987), *Managing Public Policy*, Little Brown.
- Lowery, David (1995), "Lesson Drawing in Public Policy", reseña, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, vol. V, abril, pp. 259-268.
- Mainwaring, S. (1992), "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues", en Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press.
- Majone, G. D. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press.
- May, P. (1992), "Policy Learning and Failure", *Journal of Public Policy*, núm. 12, Cambridge University Press.
- Méndez, José Luis (1993), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 1, México, El Colegio de México, enero-marzo.
- Mény, Y. (1996), "Las políticas del mimetismo institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 1, México, CIDE.
- (1991), *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, París, Montchrestien.

- Mény, Y. y J. C. Thoenig (1989), *Les Politiques Publiques*, París, Presses Universitaires de France.
- Merino, Mauricio (1992), "De una disciplina sin objeto de estudio a un objeto de estudio sin disciplina", ponencia presentada en el X aniversario de la Licenciatura en Administración Pública, México, El Colegio de México.
- Meyer y Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 83.
- Muller, Pierre (1990), *Les politiques publiques*, París, PUF.
- Muller, P. y Y. Surel (1998), *L'analyse des politiques publiques*, París, Montchrestien.
- Munck, G. (1996), "Dissagregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization", Kellogg Institute, Working Papers, núm. 228, University of Notre Dame.
- Nioche, Jean-Pierre y Robert Poinsard (1985), "Public Policy Evaluation in France", *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 5, núm. 1.
- North, D. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1993), México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G., "Transitions to Democracy: Some Navigations Instruments", en R. Pastor, *Democracy in America*, Homes & Meier, Nueva York.
- (1992), "Transitions, Continuities and Paradoxes", en O'Donnell y Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Indiana.
- Olson, M. (1978), *Logique de l'action collective*, París, PUF.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Plume Penguin Group.
- Oszlack, O. (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, núm. 2.
- Page, B. y R. Shapiro (1983), "Effects of Public Opinion on Policy", *American Political Science Review*, núm. 77, marzo.
- Peters, Guy (1995), "Modelos alternativos del proceso de la política pública", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, México, CIDE.
- (1988), *Comparing Public Bureaucracies*, The University of Alabama Press.
- Peters, Guy, J. Doughtie y K. McCulloch (1977), "Types of Democratic Systems in Types of Public Policy", *Comparative Politics*, abril.

- Pollet, G. (1995) "Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques", en Faure, Pollet y Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, París, L'Harmattan.
- Powell y DiMaggio (1991), *Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University.
- Reinicke, W. (1998), *Global Public Policy. Governing without Government?*, Brookings Institution Press.
- Rhodes, R. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, núm. 4.
- (1985), "Power Dependence, Policy Communities and Inter-governmental Networks", *Public Administration Bulletin*, vol. 49, abril.
- Rhodes, R. y D. Marsh (1995), "Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne", en P. Le Galés y M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique*, París, L'Harmattan.
- Richardson, J. (1982), "The Concept of Policy-Style", en Richardson, *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin.
- Rogers, E. M. (1983), *Diffusion of innovations*, Nueva York, Free Press.
- Rogers, E.M. y J. Kim (1985), "Diffusion of Innovations in Public Organizations", en R. Merrit y A. Merrit, *Innovation in the Public Sector*, Sage Beverly Hills, CA.
- Sabatier, Paul (1991), "Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process", en William Crotty, *Comparative Politics, Policy and International Relations*, vol. 2, Illinois, Northwestern University Press.
- Salisbury, R. (1968), "The Analyses of Public Policy: A Search of Theories and Roles", en A. Ranney, *Political Science and Public Policy*, Chicago Press.
- Santiso, J. (1997), "Théorie des choix rationnels et temporalités des transitions démocratiques", *L'Année Sociologique*, 47, núm. 2.
- Schmitter, P. (1992), "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups", *American Behavioral Scientist*, núm. 35, marzo-junio.
- (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, núm. 36.
- Senellart, M. (1993), "Michel Foucault, 'gouvernementalité' et raison d'Etat", en La pensée politique, *Situations de la démocratie*, París, Seuil-Gallimard.

- Smith, A. (1995), "Les idées en action: le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network", en Faure, Pollet y Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, París, L'Harmattan.
- Smith, S. R. y M. Lipsky (1993), *Nonprofits for Hire*, Harvard University Press.
- Subirats, Joan (1996), "Democracia: participación y eficiencia", ponencia presentada en la reunión de la Academia de Políticas Públicas, México, El Colegio de México.
- (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, CIDE, pp. 5-23.
- Tocqueville, A. de (1835), *La democracia en América* (1957), México, Fondo de Cultura Económica.
- Van de Ven, A. y E. Rogers (1988), "Innovations and Organizations: Critical Perspective", *Communication Research*, núm. 15.
- Ward, P., V. Rodríguez y E. Cabrero (1999), *Bringing the States Back in: New Federalism and State Government in Mexico*, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, US-Mexico Policy Studies Monograph Series.
- Weick, K. (1976), "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, núm. 2.
- Wildavsky, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.
- Wilkins, A. y W. Ouchi (1983) "Efficient Cultures: Exploring the Relations Between Culture and Organizational Performance", *Administrative Science Quarterly*, septiembre.