

CAPÍTULO I.	
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	1
1.1 El estudio de las políticas públicas en México	1
1.1.1 Las fronteras del pluralismo	4
1.1.2 El auxiliar del Príncipe	9
1.1.3 Políticas públicas: <i>¿Top down o bottom up?</i>	12
1.1.4 Sobre el concepto de <i>lo público</i>	16
1.2 Los enfoques de la implementación	19
1.2.1 El campo de estudio	20
1.2.2 <i>Top down y bottom up</i> , una vez más	21
1.2.3 La implementación de las políticas públicas en un sistema federal	28

Capítulo 1

Las políticas públicas

1.1 El estudio de las políticas públicas en México

El estudio de las políticas públicas se introdujo en el horizonte de la ciencia política y la administración pública mexicanas durante la década de los 80. Su arribo coincidió con el proceso de sustitución del modelo de estado interventor, que había prevalecido en México desde los años 30, por un modelo de estado comprometido con el libre mercado: desmantelamiento del sector paraestatal, reducción del sector central, desregulación de la actividad económica, fin del proteccionismo y apertura comercial, entre otras grandes medidas que definieron el cambio. Durante los años 80, al tiempo que tomaba cuerpo una crítica demoledora al intervencionismo estatista, derrochador e ineficiente, se empezó a hablar en México de pluralismo, participación ciudadana, incrementalismo, elección pública y temas semejantes. En esta lógica se inscribe la contribución pionera de Luis Aguilar.

Desde 1987 existía un programa de políticas públicas en una universidad privada de la capital del país;³ sin embargo, la verdadera irrupción de la nueva disciplina en el plano académico interinstitucional se inició con la traducción y difusión en México de trabajos clásicos de autores estadounidenses, desde el artículo fundacional de Harold Lasswell (*La orientación hacia las políticas*, 1951), hasta los últimos trabajos de los años 80. Luis Aguilar compiló y publicó en cuatro tomos una treintena de estos artículos, en su *Antologías de Política Pública* (Miguel Ángel Porrúa, 1992, 1993 y 1994), obra ya clásica en México para cualquier aproximación al estudio de las políticas públicas.

Al principio la nueva disciplina no cayó en terreno fértil. Varios autores de distintas instituciones académicas expresaron reservas sobre su utilidad potencial en México, fundadas principalmente en los rasgos característicos del estado mexicano posrevolucionario, que eran subrayados con mayor o menor énfasis según el autor: antidemocrático, autoritario, proclive al verticalismo y a ignorar las iniciativas ciudadanas, centralista, despótico y otros similares. Se subrayaba el contraste con Estados Unidos, país donde había nacido el análisis de políticas públicas y en el que -se sostenía- las políticas son abiertas, hay democracia electoral, prevalece el pluralismo social y político y existen grandes espacios de participación ciudadana. También despertó

³ El Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM.

suspicias, por sus connotaciones tecnocráticas, el enfoque de políticas públicas basado en la modelación matemática, los métodos cuantitativos y la microeconomía.

Así, Moreno Salazar (1993: 22) sostiene que “las prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino más bien de tipo autoritario y corporativo, predominantemente. *Es muy difícil entonces que amplios repertorios analíticos del enfoque de políticas públicas se apliquen, pues no están dadas las condiciones previas que prevalecen en países donde aquellos se originaron*” (subrayado nuestro). En sentido similar, Bazúa y Valenti (1993: 27) escriben que “en relación con las sociedades periféricas en general, y en particular con la mexicana, no puede decirse de sus procesos sociohistóricos que han conducido ya a la solución del problema estatal de tales sociedades. Cualquier cosa puede asumirse menos que responden sistémicamente al interés público, al interés del público ciudadano, dada su naturaleza autocrática o despótica, ya sea burocrático autoritaria o, como en muchos casos, abiertamente totalitaria. Por tanto, en ellas una importación mecánica de lo que parece una “involución gobiernista” del movimiento de las ciencias de política, a diferencia de las sociedades industriales organizadas como Estado liberal democrático, sí puede generar sustancial daño a la sociedad”.

Cabrero (2000) es todavía más escéptico respecto de las posibilidades de aplicación del instrumental de las políticas públicas en México. Se pregunta hasta dónde esta disciplina tiene una *denominación de origen* (Estados Unidos). Para él, de hecho, no puede hablarse propiamente de políticas públicas en nuestro país, sino en todo caso de *políticas gubernamentales*: México -escribe- es un país con una aplastante presencia histórica del Estado, vertical en sus formas de relación, proclive a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y centralista en su concepción de la acción colectiva. En este sentido lo que se puede estudiar son sólo políticas gubernamentales.

El escepticismo de Cabrero sobre la existencia de verdaderas políticas públicas en México parte de una concepción de lo público como el espacio de intersección de la racionalidad estatal con la voluntad social. Sostiene que el carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá del contenido jurídico. Lo público de las políticas, afirma, está lejos de significar exclusividad estatal; en cambio hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia: “Estamos por tanto bajo 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 y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano” (Cabrero, 2000: 193).

La argumentación de Cabrero en favor de la pluralidad reivindica el enfoque incrementalista de las políticas públicas: “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” no hay política posible, no hay acción gubernamental viable” (*Ibid.*). La necesidad de distinguir entre políticas verdaderamente públicas y políticas tan sólo gubernamentales es compartida también por Bazúa y Valenti.

En realidad, esta distinción entre políticas públicas y gubernamentales, que parte de una concepción de lo público como área compartida por el estado y la sociedad, y que reivindica el pluralismo social y político, se remite a los trabajos del propio Luis Aguilar. En su crítica al Estado omnipresente, hipotasiado, autoritario e ineficiente, Aguilar desarrolla, como objetivo a perseguir en México, una concepción de las políticas públicas basada en la amplia participación ciudadana, en el gobierno por asuntos, en la permanente fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental, en una suerte de democracia participativa que ponga coto al estatismo ineficaz y derrochador en nuestro país. Para argumentar en favor del cambio, este autor introduce la distinción entre lo público y lo gubernamental: “Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental.” (Aguilar, 1994: 33).

Para Aguilar, el análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad: “La administración pública es cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público”. “La tradicional y ritual planificación sinóptica sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y necesidades, y conforme al grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y compromiso de los ciudadanos. *El pluralismo político deviene pluralidad de políticas.* Este es el estilo de la democracia, de las sociedades abiertas.” (*Ibid.*, subrayado del autor).

Así, con base en esta concepción de lo público, del pluralismo político y de lo que debe ser la administración pública, Aguilar propone un *gobierno por políticas públicas*: “Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ellos, ni pasivos ni unánimes. *Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental*” (*Ibid.*, subrayado nuestro).

Preocupado por la reforma y la democratización del Estado mexicano, Aguilar marcó, seguramente sin proponérselo, márgenes demasiado estrechos al concepto de políticas públicas. Al contrastar su propuesta de un *gobierno de acuerdo a políticas públicas*, con lo que realmente seguía ocurriendo en México, es comprensible que los autores antes citados cuestionaran la posibilidad de semejante gobierno en nuestro país. Si no cualquier política gubernamental era política pública, entonces ¿qué políticas del gobierno mexicano merecían el calificativo de públicas? La respuesta natural era que casi ninguna. Con arreglo a esta lógica Cabrero estaba en lo correcto.

1.1.1 Las fronteras del pluralismo

La revisión de la literatura sobre políticas públicas permite ampliar su concepto lo suficiente para dar cuenta del conjunto de la acción del estado sobre el todo social. Hablamos de políticas públicas tanto si la materia en cuestión admite una participación ciudadana amplia y directa (por ejemplo, algún asunto municipal) como de cuestiones donde tal participación será de suyo más restringida o incluso no será posible en absoluto, por ejemplo la política fiscal, cuya discusión y aprobación está reservada a los representantes electos (y en cuyo caso es impensable la acción amplia y directa de los ciudadanos) o la política exterior, o la monetaria, o la de defensa. En realidad, los autores citados revelan una influencia, no siempre hecha explícita, de la escuela de pensamiento que identifica la acción del estado deseable o prescriptible, con aquella que introduce una fuerte participación de los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad. Esta es la escuela del pluralismo, uno de cuyos grandes exponentes en el campo de las políticas públicas, Charles Lindblom fue quien dio formato teórico al incrementalismo y al ajuste partidario mutuo, ambos presentados por Cabrero, y en mayor o menor grado por los otros autores citados, como modelo de lo que deberían ser las políticas públicas.

Podemos remitir esta orientación hacia el pluralismo en el estudio de las políticas públicas en varias universidades mexicanas a un problema de envergadura mucho mayor: la falta de una teoría del Estado y del poder político en la tradición estadounidense de las políticas públicas, que inadvertidamente se trasladó al naciente campo de estudio en México. Estados Unidos no ha tenido una fuerte tradición en teoría del Estado y los estudiosos de las políticas públicas en aquel país no han contribuido a crearla. No obstante, esta carencia fue puesta en relieve desde muy temprano por uno de sus cultivadores: ya en 1964, Theodore J. Lowi lamentaba la inexistencia de una teoría del poder en la ciencia política norteamericana. En su lugar, escribe Lowi, algunas nociones generales acerca del poder y de las políticas públicas se desarrollaron a partir de la literatura de los estudios de caso y, en conjunto, tales nociones integraron indistintamente la teoría de grupos, llamada también de los grupos de presión o el modelo pluralista del sistema político democrático (Lowi, 1992: 90).

Al tiempo que dejaba en claro esta insuficiencia, Lowi desarrolló una tipología de las políticas públicas que, pese a su notable poder heurístico, no fue sin embargo considerada por muchos estudiosos de las *policy sciences* en Estados Unidos. Lowi distingue entre políticas distributivas, regulatorias y redistributivas. Las primeras no consideran la limitación de los recursos. Se caracterizan por su facilidad para desagregarse y repartirse en unidades independientes entre sí. Aquí favorecidos y desfavorecidos no se enfrentan directamente. En muchas ocasiones los desfavorecidos no pueden siquiera identificarse como grupo. Las regulatorias también causan impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse. Las leyes se elaboran en términos generales, pero su impacto incide en elevación de costos y/o en reducción de opciones individuales. Involucran una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. Por último, las redistributivas son similares a las regulatorias en el sentido de que incluyen relaciones entre amplias categorías de individuos, pero estas categorías son cercanas a considerarse como clases sociales (propietarios y desposeídos). La naturaleza de una política redistributiva no está determinada tanto por si fue o no redistributiva y en qué medida, sino por las expectativas sobre la posible redistribución y sus amenazas. (*Ibid.*: 101 y SS.)

El modelo pluralista, escribe Lowi, sólo explica en forma adecuada las políticas regulatorias y, en cierta medida, las distributivas. En cambio, no es útil para aproximarse a las políticas redistributivas, es decir, a aquellas que implican modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos, como la distribución de la riqueza y el poder. Para éstas es necesario adoptar un enfoque distinto, que Lowi engloba como la escuela de la estratificación social y élites de poder. Esta escuela postula que en las decisiones públicas existe una relación directa entre el status socioeconómico y el poder, que explica ciertos resultados más satisfactoriamente que los pluralistas. Para cierto tipo de asuntos parece claro que las decisiones (en Estados Unidos) son tomadas por los altos funcionarios públicos y privados sin la participación de la opinión pública y los grupos de interés (*Ibid.*).

Sobre estas premisas, Lowi construye su propuesta de *arenas de poder*: Para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder. Los contornos de las tres arenas de política se asemejan respectivamente a las teorías generales del proceso político que Lowi considera: la arena regulatoria corresponde a la escuela pluralista; la arena distributiva se puede interpretar a partir de una combinación de las dos principales teorías y, finalmente, la arena redistributiva se aproxima al punto de vista estratificado-elitista-clasista del proceso político.

No fue Lowi el único analista de políticas que llamó la atención sobre la carencia de teoría política en las *policy sciences*. En 1973, Rittel y Webber publican un artículo de crítica a la aplicación sin más del paradigma clásico de la ciencia y la ingeniería a los complejos problemas sociales (a los que denominan *wicked problems*, o problemas retorcidos); en dicho artículo reconocen que se carece de una teoría clara que diga cómo encontrar lo que pudiera ser considerado como un mejor estado de la sociedad, ni cuál distribución del producto social es la mejor. En cambio, afirman, “hemos tenido que confiar en los axiomas del individualismo que subyacen en la teoría económica y política, deduciendo, en efecto, que el beneficio del gran público resulta de la suma de elecciones individuales. Y aún así, sabemos que esto no ocurre necesariamente de este modo, como lo demuestran dramáticamente las experiencias actuales del problema de la contaminación” (Rittel y Webber, 1993: 185).

En efecto, el modelo pluralista, por un lado, y el modelo del individuo racionalizador y maximizador de opciones, importado del campo de la economía neoclásica, fueron los dos grandes pilares teórico-metodológicos y también valorativos de la mayoría de los trabajos de los analistas de políticas estadounidenses, sin que, por supuesto, la respectiva matriz teórica se pusiera de manifiesto en todos los casos. Formalmente no hubo teoría política alguna detrás de las *policy sciences*, vistas sobre todo como *ciencias de la acción*, pero en los hechos, pluralismo y *public choice*, cada uno con sus diferentes matices, desempeñaron ese papel, además con una inconfundible carga valorativa que tampoco solía reconocerse de manera explícita.

Por lo demás, el propio Lindblom reconoce las insuficiencias del pluralismo. En 1979, veinte años después de su clásico *La Ciencia de Salir del Paso*, y de haber recibido numerosas críticas desde muy distintos ángulos, acepta en *Todavía Tratando de Salir del Paso* el argumento de algunos críticos de que los diversos participantes en el ajuste partidario mutuo no representan en realidad la variedad de intereses de la población sino, por el contrario, representan los intereses y valores dominantes: “Es difícil negar la verdad esencial de esta crítica” (Lindblom, 1992b: 248).

Lindblom responde con el planteamiento de dividir las cuestiones políticas en dos categorías: aquellas que pertenecen a las cuestiones ordinarias de las políticas, y aquellas que constituyen las grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica. Las grandes cuestiones, según él, incluyen la distribución del ingreso y la riqueza, la distribución del poder político y las prerrogativas empresariales. Con notable objetividad, Lindblom acepta:

“En el primer conjunto de las cuestiones comunes, ordinarias, el ajuste partidario mutuo es activo e influyente (aunque no sin

defectos de desigualdad en la participación y no sin preocupantes tendencias hacia el corporativismo). *El ajuste partidario mutuo está en cambio ausente de las grandes cuestiones o es débil*. Un alto grado de homogeneidad de opinión -muy indoctrinada, yo añadiría- gobierna el tratamiento de las grandes cuestiones en política. Como se ha señalado con frecuencia, gracias a la homogeneidad de opinión (es decir, a la *inexistencia de una efectiva competencia de ideas*), *las grandes cuestiones simplemente no se incluyen en la agenda.*" (*Ibid.* Subrayado nuestro).

Paradójicamente, muchos de los críticos del incrementalismo y el mutuo ajuste partidario no orientaron sus señalamientos en el sentido de la aguda autocrítica de Lindblom; optaron en cambio por cuestionar las aparentes o reales insuficiencias del incrementalismo como método de análisis y sobre todo como método prescriptivo para el diseño de políticas públicas. En este sentido se orientaron los trabajos -cuyos nombres son de suyo significativos- de Goodin y Waldner: "Pensar en Grande, Pensar en Pequeño y Simplemente no Pensar", de 1979 (Goodin y Waldner, 1992); Yehezkel Dror: "Salir del Paso, ¿Ciencia o Inercia?", de 1964 (Dror, 1992) e incluso el de Amitai Etzioni: "La Exploración Combinada: Un Tercer Enfoque de la Toma de Decisiones, de 1967" (Etzioni, 1992). En todo caso, Etzioni es el único de estos autores que propone, con su *Mixed Scanning*, la necesidad de tomar en cuenta las grandes cuestiones fundamentales, que no suelen decidirse por cambios incrementales.

Un crítico de Lindblom que sí afrontó la cuestión de la insuficiencia teórica del pluralismo para aproximarse a cierto tipo de problemas públicos fue John Forester, en *La Racionalidad Limitada y la Ciencia de Salir del Paso*, de 1984 (Forester, 1992). Con el trabajo de Simon y March⁴ sobre racionalidad limitada a la vista, Forester desarrolla una tipología de la racionalidad en la administración y la planeación, basada en un *continuum* que arranca con los problemas únicos en un sistema cerrado, bien definidos, con información perfecta y con tiempo ilimitado (racionalidad ilimitada). El pluralismo y el incrementalismo se situarían en un nivel intermedio del *continuum*: problemas con múltiples definiciones, actores en grupos de interés competidores, espacios en organizaciones con acceso variable, información oculta, retenida y manipulada, tiempo como recurso de poder. Para enfrentar estos problemas las estrategias prácticas son la negociación, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo.

Pero aún existe otro tipo de problemas: aquellos con varias definiciones ideológicas o estructuralmente sesgados, con actores en estructuras de desigualdad político económica, espacios de poder con recursos, habilidades y estatus social diferenciado, desinformación ideológica dependiente de la

⁴ James March y Herbert Simon, *Organizations*, Nueva York: J. Wiley, 1958, citado en Forester, 1992: 318.

participación y la “concientización” y en los que el tiempo favorece a las élites (racionalidad estructuralmente distorsionada). Aquí las estrategias del pluralismo ya no bastan. Es preciso anticipar y actuar alternativamente, organizar, democratizar.

En el análisis pluralista, afirma Forester, el “poder” parece jugar un papel débil, en virtud de que se basa en el siguiente supuesto: el poder está disperso de manera tan amplia en la sociedad que todos los intereses afectados importantes tienen una voz efectiva o, como dice Lindblom, un “perro guardián”. En realidad -continúa Forester- el poder y la capacidad para actuar e invertir la sociedad capitalista tienen una distribución bastante inequitativa y las inequidades proporcionan y moldean el contexto en el cual los planificadores y los administradores públicos y en general los responsables de tomar decisiones trabajan y actúan. Los actores no son átomos individuales con intereses azarosos y diversos, empujándose y compitiendo como moléculas en movimiento. Al contrario, estos actores sociales tienen, con frecuencia, una posición antagónica en las estructuras económico-políticas. El escenario se caracteriza entonces no por una pluralidad casual sino por una pluralidad profundamente estructurada, donde la estructura y el poder difícilmente se encuentran separados. En tales escenarios, las definiciones sobre los problemas reflejan sus orígenes sociales (*Ibid.*).

En estas condiciones, continúa Forester, las estrategias incrementales difícilmente responden a la realidad presente. *Pueden evitar disgustos, pero la justicia social será el precio de tal conveniencia, ya que son profundamente conservadoras.* Las estrategias que son apropiadas bajo condiciones de severas distorsiones estructurales y de desigualdad son las que marchan en sentido contrario a la perpetuación de la desigualdad (*Ibid.* Subrayado nuestro). En este punto, Forester retoma la idea de diseñar e implementar políticas redistributivas, en el sentido que Lowi las había definido: “Se puede adoptar la tradicional táctica liberal rooseveltiana de redistribución; en este caso se canalizan los esfuerzos hacia formas de remediar o compensar las desigualdades. La acción positiva, las concesiones particulares para aliviar la pobreza y los esfuerzos de desarrollo comunitario son ejemplos comunes de tales estrategias redistributivas. Segundo, se puede adoptar un enfoque que busque formular y llevar a cabo “reformas no reformistas”; el esfuerzo se dirige a dar poder a las poblaciones que podrían más adelante actuar para modificar las estructuras de poder en la sociedad (...). Tercero, se podrían emprender más directamente los esfuerzos no reformistas; en este sentido, el trabajo de los planificadores y de los administradores públicos podría estar dirigido específicamente hacia los movimientos laborales y sociales que buscan inducir cambios estructurales en la organización económica actual.” (*Ibid.*: 334).

Como es evidente, para las políticas públicas que implican *modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos* (Lowi), *grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica* (Lindblom), o que atienden *severas distorsiones estructurales* (Forester), su diseño e implementación serán muy distintos según los diseñadores y analistas se remitan al modelo pluralista o adopten marcos de referencia capaces de dar cuenta de la desigual distribución del poder, del papel de las élites o de la existencia de estratos o clases en la sociedad. El pluralismo, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo dan cuenta sólo de una parte del quehacer de los gobiernos en sus sociedades; de otra gran parte, y acaso la más importante -como reconoce Lindblom- es muy poco lo que pueden decir. Por lo demás, tampoco Forester, al igual que Lowi, parece haber hecho escuela en Estados Unidos. El pluralismo y el individualismo metodológico siguen proporcionando los marcos teóricos del análisis de políticas públicas en aquel país.

Probablemente estaremos de acuerdo que en México las políticas públicas no se pueden limitar a cuestiones ordinarias de política (Lindblom), lo que equivale a decir que no se pueden ajustar a los marcos del pluralismo y el incrementalismo. Por principio de cuentas, no existe en México, para bien o para mal, esa homogeneidad de opinión indoctrinada de la que habla Lindblom. La agenda pública también es por completo diferente de la de Estados Unidos. Aquí todavía no están del todo establecidos los acuerdos nacionales básicos; la democratización de las estructuras gubernamentales avanza a cuentagotas; las desigualdades y rezagos sociales no tienen parangón en toda Norteamérica, como tampoco la corrupción de los cuerpos policiacos y la inseguridad; seguimos lidiando con problemas como Chiapas. En verdad, ¿cómo podríamos pretender abordar el problema de Chiapas con políticas incrementalistas? Sin embargo, de frente a las realidades mexicanas no tenemos por qué negar validez y pertinencia al análisis de políticas públicas. Más bien al contrario, siempre que aceptemos que el campo de las políticas públicas en nuestro país desborda con mucho los temas del pluralismo, el incrementalismo y la idealización de la participación ciudadana.

1.1.2 El auxiliar del Príncipe

Por lo demás, el pluralismo ya fue una superación de la concepción científicista o positivista original de las *policy sciences*. Marcó el reconocimiento de que los complejos problemas sociales no pueden ser enfrentados y resueltos con las técnicas de la ingeniería, la modelación matemática y los métodos cuantitativos, acaso útiles para construir puentes (Lindblom), pero no para enfrentar los grandes problemas nacionales. Como afirman Rittel y Webber, al tratar de explicar la escasa credibilidad de los planificadores públicos: "...los profesionistas sociales erraron el camino al asumir que podían funcionar como científicos aplicados, es decir, que podían solucionar los problemas con la misma clase de mecanismos con que los científicos resuelven los suyos. Un error muy grave". (Rittel y Webber, 1993: 170).

La literatura de políticas públicas brinda numerosos elementos para acotar los límites del cientificismo y el positivismo, que están en la base de las tecnocracias gubernamentales de nuestros países. Berman, en su estudio sobre la implementación, de 1978, expresa conceptos semejantes a los de Rittel y Webber. Sostiene que los estudios de caso sobre proyectos federales de tecnologías “duras”, como las plantas de energía nuclear o los sistemas de recolección de desechos mostraron cuán miope podía ser una perspectiva *R & D*.⁵ Sin embargo, según Berman, la aplicación errónea de un enfoque *R & D* no se limitó a las políticas públicas basadas en tecnologías duras: Las políticas sociales de las dos décadas pasadas asumían habitualmente enfoques exclusivamente tecnológicos, siguiendo el modelo de “colocar al hombre en la luna”. (Berman, 1993: 288).

En 1986, William Ascher lamentaba la “insidiosa especialización técnica” en el análisis de políticas, que aísla al científico de los problemas sociales y políticos; la confianza excesiva en técnicas analíticas, como los modelos de simulación, la investigación de operaciones o el análisis costo-beneficio; el descuido de la importancia del proceso, por considerar que sólo el problema y la decisión son materia del analista, y el abuso de la modelación a gran escala, cuya complejidad puede servir para ocultar al cliente la fragmentación y estrechez analíticas del analista (Ascher, 1994: 193). Desde 1978, Hugh Hecho había alertado sobre el creciente papel de los *tecnopolíticos*, o los expertos que se han ido apropiando de un número creciente de asuntos públicos y que suponen un riesgo para la democracia: “...puede haber un mayor involucramiento del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática, mejor conocimiento de los asuntos y mayor “ignorancia de los ciudadanos”.” (Hecho, 1993: 281).

También en 1986, Douglas Torgerson habla del “sello inconfundible de la herencia positivista” que conserva el análisis de políticas. Él encuentra que, a pesar de los múltiples desarrollos que ponen en tela de juicio la relevancia de dicha herencia, la perspectiva dominante sigue siendo la tecnocrática, que él define como aquella que pretende separar el conocimiento de la sociedad para después aplicarlo a la sociedad (Torgerson, 1994: 200). En 1978, Majone critica lo que denomina *la visión recibida* en el análisis de políticas, de fuentes como los *think tanks*:⁶ elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de las decisiones, con apenas “una rociada de ciencia social y de la conducta” (Majone, 1992a: 343). En otro estudio, dedicado a la factibilidad de las políticas sociales, Majone afirma que “el análisis de políticas debería convertirse en un órgano para la evaluación crítica de las soluciones propuestas.” (Majone, 1992b: 395).

⁵ Investigación y desarrollo.

⁶ Literalmente, *tanques de pensamiento*.

Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, dos analistas franceses de políticas públicas, celebraban en 1989 el fin de la deriva tecnicista y práctica que había marcado los primeros pasos de las *policy sciences*. Estos autores plantean que el análisis de políticas públicas se constituyó en Estados Unidos como una ciencia de la acción, esto es, como una contribución de los “expertos” a las decisiones de las autoridades gubernamentales. Inicialmente, la preocupación principal era orientar la investigación de manera que fuera *relevant*, es decir, útil para la acción, por eso atrajo a los que por su formación tienden a interesarse en los problemas de la acción: ingenieros, economistas, estadísticos, a la par que a los politólogos. (Meny y Thoenig, 1992: 43 y SS.).

En este clima, continúan Meny y Thoenig, las preocupaciones de orden teórico fueron relegadas a segundo plano. Ni las motivaciones iniciales ni los protagonistas de estos nuevos temas se guiaban por la búsqueda de una teoría interpretativa de la acción y de la naturaleza del Estado. Implícitamente, los politólogos norteamericanos trabajaban en el marco de un sistema político administrativo tomado como un dato, cuyos fundamentos no eran discutidos ni puestos en duda. Los expertos contribuían a la mejora del funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera “práctico” a corto plazo. Esta concepción “servidora” y ateorica de las ciencias de políticas, de *auxiliar del Príncipe*, sostienen los autores, “sólo persistió mientras esta rama de la ciencia política fue marginal y dominada por los expertos, en estrecha interacción con los medios gubernamentales”. Con la expansión de la disciplina y la atracción de investigadores del campo de las ciencias sociales renacería un interés por las cuestiones más fundamentales. (*Ibid.*)

Es posible que Meny y Thoenig hayan sido excesivamente optimistas sobre el fin de la deriva tecnicista y práctica de las ciencias de política, por lo menos para el caso de Norteamérica. En 1986, David Garzón retoma un estudio de Fry y Tompkins sobre los programas existentes de políticas públicas en Estados Unidos, que confirmó una fuerte presencia de matemáticos, investigadores de operaciones, expertos en computación, estadísticos y economistas. Según el estudio de Fry y Tompkins, existe (en Estados Unidos) un evidente acuerdo sobre la importancia de los enfoques racional-exhaustivos en la asignación de recursos y un evidente desacuerdo sobre qué más podría ser útil y apropiado en la enseñanza de políticas públicas, lo que hace muy problemática la enseñanza de esta materia. (Garzón, 1994: 161).

En México, al parecer, ha prevalecido el mismo enfoque en los programas de políticas públicas. A pesar de toda la evidencia sobre la limitación de los enfoques cientificistas, técnicos o *racional-exhaustivos* (Lindblom), prevalece la idea de que el análisis y diseño de políticas públicas es, ante todo,

investigación de operaciones, modelos de simulación, técnicas analíticas y microeconomía, con una *rociada* de administración pública (teoría de las organizaciones, principalmente) y teoría política. Si se nos permite un punto de vista, diremos que no tenemos nada en contra de los métodos cuantitativos y los modelos de simulación, siempre que se les conciba como una fuente más de asesoría e información y no invariablemente como el principal o, peor, el único fundamento de las decisiones y del diseño de políticas públicas. No es posible, en cambio, dar por superada en nuestro país la deriva tecnicista y práctica del análisis de políticas; por lo demás, poco se ha hecho para superarla desde el campo de las ciencias sociales.

1.1.3 Políticas públicas: ¿*top-down* o *bottom-up*?

Originalmente los términos “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*) fueron empleados para denominar dos grandes enfoques en el análisis de la implementación. Posteriormente, se han aplicado al diseño o elaboración de las políticas públicas, y no sólo a su implementación. B. Guy Peters plantea que las principales presiones que generan conflictos en los gobiernos contemporáneos, el *imperio de la ley* o la *mayor participación*, reflejan dos perspectivas básicas del proceso de elaboración de políticas. Ambos puntos de vista estructuran gran parte del debate actual sobre cómo diseñar y cómo comprender la política pública en sí misma y al proceso de su elaboración (Peters, 1995: 257 y SS.).

Además de la bien conocida (gracias a la literatura sobre implementación) importancia de los niveles más bajos en las organizaciones, existen por lo menos otras dos interpretaciones de los procesos de abajo hacia arriba en las políticas públicas, que Peters describe así: 1. Una línea de pensamiento plebiscitaria, en la que los políticos -jefes ejecutivos, principalmente- tratan de recurrir al pueblo por encima de otros políticos -legisladores, generalmente- o de poderosos grupos de interés y, 2. La línea alternativa de mayor participación en las democracias, consistente en favorecer la participación de los grupos más directamente afectados por una política pública, en vez de la población en general. Este enfoque puede aceptar incluso que dichos grupos controlen o al menos tengan poder de veto sobre la política pública, situación especialmente factible cuando la política en cuestión tiene un impacto limitado en términos geográficos o funcionales. La tendencia hacia el poder localizado se ejemplifica en el “síndrome NIMBY” (*not in my back yard*, o no en mi patio), que afecta áreas de las políticas públicas como la energía, el ambiente y la justicia penal. (*Ibid.*).

Un ejemplo célebre del síndrome NIMBY en la literatura de políticas públicas fue el proyecto de construir un gasoducto en el Valle del Mackenzie, en Canadá. En 1986 Douglas Torgerson retomó este caso para fundamentar sus tesis en favor de la *observación participante* del analista de políticas que,

para él, no es una simple técnica de investigación sino el fundamento central de todo esfuerzo de investigación. A juicio de Torgerson, debe aceptarse el compromiso de promover un proceso de decisión de políticas que permita e impulse una mayor participación ciudadana. Si el análisis tecnocrático es un instrumento del Estado administrativo, el enfoque participativo desafía al conjunto de las relaciones de poder y anticipa cambios importantes en el mundo político. El gobierno de Canadá encargó una investigación para evaluar el impacto social, ambiental y económico del proyectado gasoducto en la región, que promovió la amplia participación de los potenciales afectados, incluidos los pueblos indígenas del norte del país. El resultado de la *Investigación Berger*, como se le conoce, fue que el gasoducto no debía ser construido, y el gobierno canadiense lo aceptó, a pesar de las fuertes presiones de las compañías petroleras. (Torgerson, 1994: 224 y SS.).

En realidad es difícil no sentir fuertes simpatías por resultados como éste. Oponerse a las tecnocracias de todo tipo y al *despotismo ilustrado* son actitudes naturales en todo aquel que simpatice con los valores de la democracia y la justicia social. Es probable que el alegato de Luis Aguilar y de otros investigadores mexicanos en favor de políticas públicas auténticamente participativas haya tomado en cuenta experiencias como la del Valle del Mackenzie. Si las implicaciones del enfoque de abajo hacia arriba y las políticas públicas en general fueran todas como las que se ventilaban en este caso posiblemente nadie pondría reparo alguno al enfoque *bottom-up*. Sin embargo, las cosas pueden llegar a ser mucho más complejas, y también puede llegar a ser mucho más difícil tomar partido.

Peters señala algunos de los posibles inconvenientes del enfoque de abajo hacia arriba, no siempre bien ponderados por sus partidarios. Por principio de cuentas, los defensores del enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) afirman, desde el otro lado del espectro, que los procesos del gobierno democrático, en particular la democracia representativa, *deben significar algo*, y ese algo es elaborar reglas obligatorias aplicables a la sociedad en su conjunto. Aunque todos podemos señalar algunas deficiencias de las instituciones representativas, ellas deben ser entendidas como las legisladoras legítimas de la sociedad. La igualdad es una de las demandas más importantes que el *principio del imperio de la ley*, inherente al enfoque de arriba hacia abajo, puede exigir. El concepto de igualdad ante la ley es una característica fundamental de las comunidades políticas desarrolladas que no quedará a salvo si se toma en serio el enfoque de abajo hacia arriba sobre la elaboración de políticas. En caso de que la implementación o el control por parte de la comunidad local determinen en la práctica el significado real de una política pública, entonces habrá una variación considerablemente mayor en los resultados (Peters, 1995: 269).

Al otorgarse poderes tan amplios a grupos locales las estrategias democratizadoras pueden obstaculizar las políticas gubernamentales

establecidas y crear problemas a la sociedad en su conjunto. Por otro lado, Peters reconoce que hay cierta evidencia de que una mayor participación directa de la población realmente puede mejorar la calidad de las decisiones que se tomen en algunos casos de políticas públicas, si bien casi es seguro que el enfoque de abajo hacia arriba llevará más tiempo que el proceso democrático representativo. El peligro -señala este autor- radica en que un sistema de toma de decisiones de abajo hacia arriba llegue a convertirse en un gobierno dividido, con una forma alternativa que obstruye y, en última instancia, evita la acción pública efectiva. (*Ibid.*: 263).

Desde luego -continúa Peters- las reservas frente al enfoque de abajo hacia arriba, basadas en la necesidad de preservar el imperio de la ley, no restan validez al riesgo del enfoque alternativo, bien fundamentado por los partidarios del *bottom-up*, de crear gobiernos que pierdan el contacto con las preferencias de sus pueblos. Adicionalmente, un gobierno de arriba hacia abajo puede convertirse en una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere; esta situación es especialmente cierta si el área de la política pública en cuestión se caracteriza por una variación regional sustancial en los valores o es un rubro en el que pueden emplearse los clientes como la principal fuente de información e incluso de implementación. Si las cualidades del enfoque de arriba hacia abajo son la certeza y la igualdad, entonces la fuerza del enfoque de abajo hacia arriba es la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo. (*Ibid.*: 270).

En México, como es bien sabido, los procesos del gobierno democrático y en particular la democracia representativa han significado muy poco, y sólo recientemente han tenido lugar cambios que apuntan hacia una paulatina democratización de las estructuras de gobierno. En este sentido, es difícil oponer a los defensores del modelo de abajo hacia arriba en nuestro país algunas de las reservas asociadas al *principio del imperio de la ley*. Cuando los autores mexicanos citados al comienzo defienden el modelo de abajo hacia arriba de elaboración de políticas públicas, sin duda tienen razones de mucho peso para hacerlo; también es difícil no estar de acuerdo con ellos. Sin embargo, no se puede igualar *bottom-up* a políticas públicas y dejar fuera del campo de análisis a las políticas que no se ajustan al enfoque. Las políticas *top-down* o de arriba hacia abajo, independientemente de nuestras simpatías, también son políticas públicas.

Por otro lado, a los enfoques participativos y comunitarios, que suelen provenir de las izquierdas políticas, se suman otros defensores del enfoque de abajo hacia arriba en la elaboración de políticas públicas, provenientes estos del conservadurismo político: los partidarios de la elección pública o *public choice*. La teoría de la elección pública se apoya en tres fundamentos principales (Meny y Thoenig, 1992: 47 y SS.): 1. Presupone que los individuos

se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales (*self interest*). 2. Distingue entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos de las administraciones; la diferencia esencial es que los bienes producidos por el mercado son mensurables, vendibles y se producen según la oferta y demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles. 3. Buscando maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos deben utilizar de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir a sus intereses. La elección pública se interesa por los rendimientos de los servicios públicos de las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño.

La fijación por el mercado de la escuela de la elección pública es puesta en relieve con insuperable claridad por dos de sus máximos exponentes: "Tanto la relación económica como la política representan cooperación por parte de dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Los hombres cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio, en la cual él persigue su propio interés proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio directo para el individuo que se encuentra al otro lado de la transacción. Básicamente, la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante. Dos o más individuos encuentran mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr objetivos comunes. En realidad, ellos "intercambian" *inputs* con la seguridad de un *output* comúnmente comparado". (Buchanan y Tullock, 1993 (1962): 44).

Sólo pequeñas unidades, a ser posible especializadas, podrían internalizar los bienes públicos dentro de un espacio dado, y por tanto determinar el precio justo que debe repercutir en el consumidor. La pequeñez del tamaño no es una meta en sí misma: se trata de especificar los criterios para fijar la proporción correcta, porque el tamaño debe estar en función de las políticas perseguidas. Así, el consejo de barrio será responsable de las instalaciones que conciernen a su población; la ciudad lo será del servicio de limpieza; un organismo especializado tendrá a su cargo la contaminación del aire en la zona metropolitana (Meny y Thoenig, 1992).

La consecuencia de tal organización multiforme, cambiante y plural es, evidentemente, *una gran diferenciación de los servicios, porque cada "público" decide libremente las prestaciones que desea obtener y que está dispuesto a pagar.* Esto no constituye un problema para la escuela de la elección pública porque *su análisis se hace en términos de costo-beneficio y no de valores que hay que promover, como la igualdad o la distribución de la riqueza.* (Ibid. Subrayado nuestro).

¿Cuál sería la aplicabilidad de la teoría de la elección pública en una sociedad como la mexicana? Plena de desigualdades sociales y con una distribución de la riqueza que se cuenta entre las peores del continente, nuestra sociedad evidentemente se polarizaría todavía más con políticas públicas inspiradas en el *public choice*: salud y educación pública, servicios públicos y asistenciales diferenciados en cantidad y calidad según el poder adquisitivo y los impuestos pagados por los habitantes de las distintas regiones, o ciudades en una misma región, o colonias en una misma ciudad. ¿Qué servicios públicos podrían pagar los indígenas de Oaxaca y Chiapas, por ejemplo? Tenemos aquí una vertiente del enfoque *bottom-up* de políticas públicas que (pensamos) apenas tendrá partidarios entre los estudiosos de las políticas públicas en México. A la vez, las responsabilidades constitucionales e históricas del Estado mexicano lo obligan a desarrollar (independientemente de si lo cumple o no) políticas redistributivas que alivien la marginación y la pobreza extrema de millones de mexicanos. Así, no es posible pensar en una agenda pública en nuestro país sin, por lo menos, determinadas políticas de arriba hacia abajo. Tal es la exigencia del texto constitucional.

Peters resuelve con sentido común la dicotomía entre el *top-down* y el *bottom-up*: Determinadas situaciones en la elaboración de políticas pueden favorecer más a un modelo que otro. Las políticas que presentan un elemento fundamental de variación local pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba, mientras que aquellas en las que la igualdad es significativa, por ejemplo las que involucran derechos civiles básicos, pueden ser mejores candidatas a usar el enfoque de arriba hacia abajo. (*Ibid.*: 272).

1.1.4 Sobre el concepto de *lo público*

Público es un concepto polivalente, con muchos significados, algunos muy antiguos e incluso arcaicos,⁷ otros modernos y otros más importados de distintos idiomas, que hacen compleja su comprensión si su significado no se contextualiza. En el campo de las políticas públicas en México ha prevalecido un concepto de lo público que recuerda el sentido habermasiano del término: lo público como espacio de comunicación de la sociedad consigo misma y entre la sociedad y el Estado: ámbito de la vida social en que puede formarse una *opinión pública* y en el cual, en principio, todos los ciudadanos pueden participar (Habermas, 1973: 53). Naturalmente, si nos basamos en este concepto una política pública diseñada al margen de ese espacio de comunicación, es decir, al margen de la *opinión pública*, no es realmente una política pública.

Antes hemos planteado nuestra preferencia por un concepto de políticas públicas que dé cuenta, en sentido amplio, de las políticas que diseña e im-

⁷ Habermas describe el sentido de *lo público* en la edad media, como un atributo aplicado a la nobleza: persona pública es aquella que, por derecho de sangre, ocupa un lugar prominente en la sociedad: reyes, duques, marqueses, condes, a la manera en que aún lo son los miembros de la familia real británica. (*Habermas*, 1986: 44 y SS.)

plementa el Estado, lo mismo si se trata de una política *de abajo hacia arriba* en el mejor sentido del término (el caso del Valle del Mackenzie, por ejemplo), que si se trata de una política fuertemente redistributiva que vulnere intereses dominantes en la sociedad y, por lo mismo, no haya sido sometida a un amplio debate entre las personas y los grupos interesados. De aquí se sigue, por supuesto, que el sentido habermasiano de *lo público* sólo parcialmente nos resulta útil. Lo mismo podemos decir de otros sentidos del concepto que acotan en una dirección o en otra su significado.

En el terreno de la administración y las políticas públicas, Frederickson distingue cinco diferentes concepciones del público, que retoman elementos de los enfoques *bottom up* y *top down* ya comentados, y que nos permitimos citar sólo a manera de ilustración: 1. El público como grupos de interés (perspectiva pluralista); 2. El público como consumidor (perspectiva de la elección pública); 3. El público como entidad representada (perspectiva legislativa); 4. El público como cliente (perspectiva del servicio público) y 5. El público como ciudadano (modelos de participación ciudadana). Este autor realiza una crítica de todos ellos, poniendo en relieve las insuficiencias descriptivas y, sobre todo, prescriptivas para enmarcar la acción de los gobiernos en sus sociedades (Frederickson, 1992: 7-31):

1. La perspectiva pluralista está bien desarrollada en la ciencia política estadounidense. El pluralismo describe el desarrollo natural de los grupos de interés y une a los individuos que tienen intereses similares. Los grupos de interés interactúan y compiten en el escenario gubernamental, promoviendo las ventajas y las preferencias de los individuos que las forman. La perspectiva pluralista promueve el derecho de los ciudadanos para organizarse y sacar adelante sus intereses, pero (pregunta Frederickson) ¿Es la teoría del pluralismo una representación adecuada del público? La respuesta es no. Cada vez se ve con mayor claridad que las preferencias, las actitudes y las necesidades de muchos ciudadanos no están expresadas de manera adecuada por los grupos de interés. Esto vale especialmente en el caso de los que sufren carencias económicas y sociales, cuyas preferencias raras veces se expresan y en contadas ocasiones lo hacen de manera efectiva. Por otra parte, los bien establecidos y los favorecidos económicamente tienen capacidades de sobra para aparentar que representan los intereses del público.

2. Para la perspectiva de la elección pública, la *comunidad* no es más que la suma de los individuos que la integran. El "interés público", por consiguiente, tampoco es más que la suma de los intereses de los individuos. Cada individuo es un calculador racional que persigue sus propios intereses. El gobierno y el orden social simplemente aportan un contexto en el cual puede ejercerse la libre elección individual dentro de un medio ambiente estable. Para Frederickson tampoco esta perspectiva es una representación adecuada del público,⁸ además de que genera nuevos problemas: entre otras cosas implica

⁸ Recordemos la reflexión de Rittel y Webber: si el beneficio del gran público resultara de la suma de elecciones individuales no existirían problemas como el de la contaminación ambiental. (Rittel y Webber, 1993: 185).

que, debido a que algunos individuos usan expresamente la política para beneficiar al máximo sus personales intereses, todos los grupos e individuos deben proceder de manera similar. En realidad, en la medida que no procedan así, su comportamiento resulta irracional y queda excluido del modelo.

3. La perspectiva legislativa, en un gobierno democrático, tiene la pretensión más legítima de encarnar el interés público, puesto que los legisladores electos representan directamente al público ciudadano. Se espera que los administradores públicos operen las organizaciones que los legisladores establezcan y hagan cumplir las leyes que se promulguen. Sin embargo, nos dice el autor, los que se apoyan demasiado en la perspectiva de la representación aprenden pronto que los ciudadanos individuales y sus grupos a menudo se consideran como no representados efectivamente por quienes eligen. La perspectiva de la representación es necesaria, pero no suficiente.

4. La posición del individuo como cliente de los *burócratas al nivel de la calle* hasta cierto punto constituye una perspectiva del público. Si bien este público está fragmentado, desconectado y en estado incipiente, probablemente representa más de cerca al *público en general* que los grupos de interés. Sin embargo, puesto que están organizados y normalmente en mejores condiciones económicas, los grupos de interés son mucho más poderosos que los clientes de los servicios públicos.

5. En los primeros conceptos de la administración pública, antes del crecimiento de los gobiernos, del desarrollo de los grupos de interés y de las teorías del pluralismo y la elección pública, los ciudadanos eran el público. El resurgimiento de la ciudadanía ocurrió en las ciudades del interior de Estados Unidos, donde los modelos de participación ciudadana recibieron el apoyo del gobierno federal y algunos servicios gubernamentales experimentaron con formas de control ciudadano. Existe un interés renovado por los ciudadanos que busca la participación de una ciudadanía informada, activa y fuerte en el proceso político. Esta perspectiva supone que una ciudadanía vigorosa es compatible con una administración pública efectiva. ¿Promete este enfoque redefinir al público? Sólo en parte. Su fortaleza deriva de su potencial para impulsar un público motivado por una preocupación compartida por el bien común. Sus puntos débiles son que no llega a reconocer la complejidad de los problemas públicos, la necesidad apremiante de destreza, la necesidad de liderazgo y los problemas para motivar la participación, concluye Frederickson.

Si se nos pide definir el calificativo de *públicas* para nuestro concepto amplio de políticas públicas, sólo en el campo de la teoría jurídica encontraremos un sentido lo bastante inclusivo: Las políticas *públicas* son aquellas políticas que diseñan e implementan las *autoridades públicas*. Y una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre ciudadanos y terri-

torios definidos, como depositaria de la legitimidad estatal y dotada de potestades legales. No se trata de una definición exenta de problemas; Meny y Thoenig, que la retoman en su obra, ponen en relieve uno de ellos: las entidades del sector paraestatal. No hay duda de que una autoridad es pública si se trata de un gobierno federal, estatal o municipal; sin embargo, existe una variedad de organismos e instituciones situados en los márgenes del sector público para los que el carácter de público o privado ya no es tan claro (Meny y Thoenig, 1992: 91). En todo caso, si una institución de este tipo desempeña un papel relevante en el diseño o la implementación de una determinada política pública deberemos, por supuesto, incluirla en el análisis.

1.2 Los enfoques de la implementación

Los autores que revisamos sobre el tema de la implementación han coincidido, a través de los años, en reclamar a quienes elaboran las políticas públicas la escasa atención que conceden a los problemas que acompañan a la realización de los objetivos que se persiguen, factor al que atribuyen la pobreza de resultados cuando no el fracaso absoluto de numerosas políticas. En 1973, Pressman y Wildavsky hicieron un recuento, ya clásico, de los obstáculos, distorsiones y errores que no fueron previstos al implementar un programa federal que buscaba crear puestos de trabajo para desempleados; se destinaron 23 millones de dólares para crear tres mil empleos en Oakland, California. Tres años después, sólo se habían generado 68 empleos (Pressman y Wildavsky, 1973). En 1978, Richard Elmore se preguntaba si las políticas públicas fracasan porque se basan en ideas erróneas o en buenas ideas mal llevadas a la práctica (Elmore, 1993a: 186); dos años después, el mismo Elmore lamenta la escasa contribución de la teoría al mejoramiento de la implementación: “Se nos dice que las políticas serían mejores si quienes las elaboran pensarán en la factibilidad de su implementación antes de establecer los procedimientos a seguir (...) Sin embargo, cuando buscamos ayuda en la bibliografía existente, nos percatamos de que no tiene mucho que ofrecer” (Elmore, 1993b: 259).

Fuera del desencanto por la insuficiente atención a la implementación y el escaso desarrollo de la teoría, los autores considerados sólo están de acuerdo en un punto: no existe nada que pudiera considerarse una teoría de la implementación que goce de algún consenso. Coexisten en cambio numerosos enfoques descriptivos y normativos que realzan unos o otros aspectos del problema, con categorías y variables disímbolas y métodos de análisis por demás heterogéneos. Con frecuencia los enfoques se contradicen entre ellos. Si esto es una realidad en Estados Unidos, donde se ha desarrollado la mayoría de los estudios de implementación, nosotros podríamos añadir que en México, aparte de la inexistencia de una teoría de la implementación, apenas existen trabajos empíricos.

1.2.1 El campo de estudio

Existe un relativo acuerdo en ubicar el campo de la implementación entre la decisión política básica (momento legal, de publicación en los diarios oficiales de la respectiva ley o decreto), en que culmina la elaboración de una política, y los resultados finales de ésta. Así, Van Meter y Van Horn definen a la implementación de las políticas como *el conjunto de acciones efectuadas por individuos o grupos, públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos* (Van Meter y Van Horn, 1993: 99-100). Sabatier y Mazmanian definen a la implementación como *el cumplimiento de una decisión política básica que se plasma generalmente en un estatuto*, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. Según estos autores, el análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso (Sabatier y Mazmanian, 1993: 329). Para Paul Berman la implementación consiste en *el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad*. El análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados (Berman, 1993: 285).

No obstante, sobre este relativo acuerdo se acumulan los desacuerdos. Por ejemplo, para Van Meter y Van Horn la fase de la implementación comienza después de que la legislación ha sido promulgada y los fondos han sido asignados, mientras que para Rein y Rabinovitz la elaboración de lineamientos (que, según ellos, pueden modificar los objetivos originales de la política) y la distribución de recursos, son etapas de la implementación (Rein y Rabinovitz, 1993). Algunos restringen el concepto de implementación a las acciones de quienes son los responsables formales de la ejecución de una política, excluyendo a los actores no designados oficialmente -aunque sean participantes indispensables para la implementación de la política- y dejando de lado la cuestión de si las acciones prescritas tienen posibilidades de lograr el efecto esperado en el mundo real.

En 1989, Laurence O'Toole, citando a Simon, comparaba el carácter contradictorio de muchas recomendaciones sobre implementación, dadas por distintos autores, con los pares de proverbios que rezan exactamente lo contrario uno del otro: Para casi toda prescripción podemos encontrar su equivalente opuesto, igualmente plausible y aceptable. Aunque los principios que conforman el par conducirían a recomendaciones organizativas exactamente contrarias, no hay nada en la teoría que nos pueda indicar cuál de ellos es el correcto. O'Toole subraya, además, que la mayoría de las recomendaciones no están sustentadas sólidamente en la investigación empírica (O'Toole, 1993: 431 y SS.).

1.2.2 *Top down* y *bottom up*, una vez más

Posiblemente la mayor fuente de desacuerdo sea la que deriva de la oposición de los enfoques *top-down* (de arriba a abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba) que recuerdan mucho a los que comentamos antes respecto a la elaboración de las políticas. Aunque para cada uno existe una amplia variedad de subenfoques (a veces también contradictorios entre ellos, como demuestra O'Toole en su artículo), puede decirse que, en general, los enfoques *top down* tienden a subrayar el imperativo de cumplir lo más fielmente posible los objetivos originales de las políticas, enfatizando la necesidad de atender con sumo cuidado los factores administrativos y organizacionales que intervienen en la implementación. Los enfoques *bottom-up*, por el contrario, generalmente aceptan de entrada que los objetivos originales de las políticas públicas serán modificados en el transcurso de la implementación, en un proceso de adaptación a los contextos particulares que es inevitable y que debe tenerse en cuenta desde el momento del diseño de la política.

Una de las razones que explican la fuerte oposición entre los enfoques de arriba hacia abajo y los de abajo hacia arriba, así como los *pares de proverbios* de los que habla O'Toole, podría ser la falta de una tipología de políticas públicas que permita apreciar en algún grado las características, de suyo profundamente heterogéneas, de unas y otras. Los estudios de implementación -y, en general, de políticas públicas- tienden a poner todas las políticas "en un mismo saco", cuando resulta evidente que varían grandemente su naturaleza, contextos, públicos, contenidos y alcances, por citar algunos de sus atributos. Antes dijimos que los intentos de establecer tipologías útiles (Lowi, Forester) no fueron en general seguidos por otros estudiosos. Lo que ha sucedido con frecuencia es que los autores analizan una determinada política pública y de su particular aproximación empírica intentan derivar conclusiones aplicables al conjunto de las políticas. Esto conduce, por supuesto, a pares, o incluso a tríos y cuartetos de proverbios contradictorios.

Los estudios sobre implementación se enriquecieron en forma apreciable con los desarrollos de la teoría de las organizaciones, tanto los inspirados en el enfoque de abajo hacia arriba como los de arriba hacia abajo. Aun cuando generalmente suele asociarse teoría de la organización a *bottom-up*, en realidad, una vez que fue demostrado el papel decisivo que desempeñan en la implementación los empleados de ventanilla, o los burócratas al nivel de la calle, ningún analista, por comprometido que esté con el cumplimiento cabal de los propósitos originales, puede ignorar semejante papel, por ejemplo.⁹ Sin embargo, el entusiasmo que generaron los aportes de la teoría de la

⁹ Por lo demás, también debemos hablar de *teorías* en vez de teoría de la organización, porque es tan grande la heterogeneidad de los enfoques en este terreno que tampoco, como en el caso de la implementación, puede hablarse de una teoría generalmente aceptada. Ver al respecto el trabajo de Elmore sobre modelos organizacionales (Elmore, 1993a: 185 y SS.).

organización al análisis de la implementación tuvieron al menos un efecto visible en varios estudios: demasiado énfasis en los procesos organizacionales (intra e interorganizacionales), con cierto descuido del contexto externo, del mundo real, donde las políticas aspiran a generar impactos y resultados.

Esta tendencia a centrar la atención en los procesos organizacionales es visible, por ejemplo (aunque es posible que otros lectores no compartan esta apreciación) en los trabajos de Van Meter y Van Horn (1993); Sabatier y Mazmanian (1993) y de un autor mexicano, Omar Guerrero (1994). Aunque todos ellos plantean la necesidad de atender el contexto externo, la mayoría de sus categorías y variables de análisis han sido definidas para aproximarse a los procesos organizacionales. Guerrero escribe, en su crítica a la fijación neoliberal por los mecanismos de mercado, característica del *public choice*: "La noción equívoca de las organizaciones como barreras para la implementación, una idea que comparten los economistas con otros analistas de formación profesional diferente, puede ser corregida, *concibiendo a las organizaciones como el mejor vehículo de la implementación a partir del estudio de las relaciones que influyen determinantemente en la implementación en sí: las relaciones de autoridad.*" (Guerrero, 1994: 29, subrayado nuestro). Por supuesto, no se discute la importancia crucial de las organizaciones para el éxito de la implementación, pero es posible que, por lo menos para cierto tipo de políticas, lo decisivo siga estando allá afuera: en la sociedad.

Un trabajo que nos parece particularmente enriquecedor, porque brinda elementos para trascender la dicotomía *top-down /bottom up* y la fijación en el proceso organizacional, es el escrito en 1978 sobre el tema por Rein y Rabinovitz (1993: 147 y SS.). Estos autores entienden a la implementación como 1) una declaración de las preferencias del gobierno 2) mediada por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas. Con base en esta idea, Rein y Rabinovitz plantean que los actores que intervienen en el proceso de la implementación deben tener en cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el *imperativo legal*, de cumplir con la exigencia legislativa; el *imperativo racional burocrático*, de realizar lo que sea defendible en términos de lo que se considera racional, y el *imperativo consensual*, de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia:

Imperativo legal: la tarea de legislar incluye un proceso de negociación, compromiso y adaptación; los encargados de la implementación deben tomar en cuenta el resultado de este proceso y asumir que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será obedecer la ley tal como haya sido formulada.

Imperativo racional burocrático: aun cuando todas las condiciones establecidas por el imperativo legal hayan sido satisfechas, la ley sólo será puesta en

vigor si no violenta el sentido que los funcionarios públicos tienen de lo que es razonable o justo. La fuente de inspiración de la racionalidad burocrática es la preocupación por el mantenimiento, la protección y el crecimiento institucionales, que entre otras cosas implica la idea que los directivos del programa y sus empleados tienen acerca de lo que es la política correcta; implica también el juicio de lo que es administrativamente factible (que surge de la experiencia acumulada en la memoria colectiva de la burocracia). La atención a este imperativo incorpora asimismo la identificación de las fuerzas internas que puedan hacer que la legislación sea operativamente imposible (por ejemplo los sindicatos, sin cuya cooperación muchos programas resultan inviables).

Imperativo consensual: Exige que el proceso de implementación se someta a las preferencias de los grupos de interés afectados por la legislación, subordinando los imperativos legal y racional burocrático a ese criterio. Cuando una instancia burocrática es de reciente creación, es débil y está bajo la presión de producir resultados evidentes, quienes en realidad manejan la implementación casi por sí solos son los grupos de interés externos a la dependencia. Cuando es el imperativo consensual el que domina, un cambio en las relaciones de poder entre los diversos grupos de interés externos produce el desplazamiento correspondiente en el proceso de implementación.

Tres condiciones ambientales del entorno ejercen una influencia decisiva en el proceso de implementación: *la importancia de los objetivos:* será más difícil implementar los programas simbólicos, ambiguos y poco importantes que aquellos con objetivos claros, útiles y urgentes; *la complejidad del proceso:* la implementación depende muy estrechamente del número de niveles, instancias y participantes que intervienen en el proceso o que tienen poder de veto sobre cualquiera de sus momentos o etapas; *la naturaleza y el volumen de los recursos disponibles:* La implementación es también una función del tipo y del nivel que los recursos asumen en forma de desembolsos directos. El patrón de implementación variará dependiendo de la naturaleza de los recursos necesarios y de acuerdo a la manera en que van a ser distribuidos. La política es finalmente el resultado del compromiso entre los diversos grupos de interés. En el curso de las negociaciones que tienen por objeto lograr el compromiso, los contendientes obtienen siempre algún beneficio, porque ningún interés queda eliminado por completo (*Ibid.*).

La tensión entre los imperativos legal, racional burocrático y consensual puede y suele emerger a la superficie. Para Rein y Rabinovitz, la mejor manera de entender la política de implementación es considerarla como *un intento por resolver los conflictos entre esos imperativos*. La forma en la que se resuelven los conflictos depende de los propósitos (su claridad, prominencia y consistencia), los recursos (tipo, nivel y oportunidad) y la complejidad del proceso administrativo de la implementación (*Ibid.*: 184. Subrayado nuestro).

La riqueza de la propuesta de Rein y Rabinovitz está a la vista: el concepto de *imperativo legal* atiende a varias de las principales preocupaciones del enfoque *top-down*, en tanto que el de *imperativo consensual* se ocupa de las materias que habitualmente aborda el enfoque *bottom-up*. Por otra parte, el concepto de *imperativo racional burocrático* fija la atención en el proceso organizacional, preocupación central de quienes favorecen una aproximación a la implementación a partir de los desarrollos de la teoría de la organización.

Otro trabajo a nuestro parecer muy rico, porque enfatiza el momento de encuentro entre la política pública y los grupos e individuos cuyo comportamiento se aspira a modificar, es el de Richard Elmore sobre el *diseño retrospectivo* (Elmore, 1993b: 251 y SS.), habitualmente presentado como ejemplo del enfoque *bottom-up*. Nos permitimos citarlo ampliamente porque, para el caso específico de esta investigación, que aborda el tema de la implementación de la política industrial en una entidad federativa mexicana, el trabajo de Elmore resulta particularmente sugerente.

Elmore distingue dos enfoques en el análisis de la implementación, a los que denomina el diseño prospectivo y el diseño retrospectivo.¹⁰ El *diseño prospectivo* o análisis de predicción, es la estrategia que viene a la mente cuando se piensa sobre la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Este análisis comienza en la cúspide del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y se desarrolla a lo largo de una serie de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original.

El mayor defecto del diseño prospectivo, señala Elmore, es el supuesto implícito e incuestionado de que *los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación*. Por tanto, los administradores y los analistas de políticas suelen negarse a considerar la posibilidad de que la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no pueda ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas. El diseño prospectivo presupone que las unidades organizativas involucradas en el proceso de implementación están vinculadas entre sí por *relaciones esencialmente jerárquicas*. Este supuesto tiene dos corolarios: 1. El poder de autoridad y la posibilidad de ejercer influencia *serán mayores mientras más cerca se esté de la fuente donde se origina la política*. 2. La capacidad de los sistemas complejos para responder a los problemas depende del *establecimiento de líneas precisas de autoridad y control*.

¹⁰ Que recuerdan en varios sentidos a los enfoques *top-down* (prospectivo), y *bottom-up* (retrospectivo).

El *diseño retrospectivo* -continúa Elmore- comparte con el prospectivo el reconocimiento del deseo que tienen los funcionarios que elaboran las políticas de incidir en el proceso de implementación y en los resultados de las decisiones, pero cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre en el proceso de implementación. Su punto de partida es la última etapa posible de la política, el punto mismo *en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas*; comienza con la definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo de la implementación, genera la necesidad de una política.

El diseño retrospectivo presupone un criterio totalmente condicional para determinar el éxito de una política. El éxito se define de acuerdo con la *capacidad limitada de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado*. Sus supuestos son radicalmente distintos a los del diseño prospectivo: *Mientras más cerca se esté del origen del problema mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él*. La capacidad de los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la *maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata*.

La solución analítica que propone el diseño retrospectivo enfatiza la necesidad de dispersar el ejercicio del control y presta especial atención a factores sobre los que quienes deciden las políticas sólo pueden ejercer una influencia indirecta, como el conocimiento y la capacidad de resolver problemas con los que cuentan los administradores de los últimos niveles y las relaciones de negociación con los actores externos. Si la implementación se considera como un proceso ordenado desde el diseño prospectivo, el diseño retrospectivo la asume como un *proceso disperso y descentralizado*.

Elmore aborda con detenimiento el tema de las organizaciones y sus múltiples implicaciones para el éxito de la implementación. Entre otras cosas analiza las relaciones de autoridad, oponiendo a la *autoridad formal*, que va de la cúspide a la base, la *autoridad informal*, que nace de la experiencia, la habilidad y la proximidad de las tareas esenciales de una organización y que viaja en dirección opuesta: de la base a la cúspide. Aborda también el tema de la *complejidad de la acción conjunta*, que generará problemas crecientes mientras se siga considerando a la implementación como un conjunto de relaciones de autoridad ordenado jerárquicamente. Critica la desconfianza hacia la discrecionalidad en el nivel operativo, profundamente arraigada en las teorías convencionales sobre organización y gobierno; para Elmore, la variabilidad y la discrecionalidad en el nivel de la operación directa pueden en cambio ser consideradas ventajas, ya que producen un cuerpo fundamentado de información en torno a las *respuestas imprevistas y adaptativas* que pueden darse a problemas específicos.

Pero a nuestro juicio, lo más rico del desarrollo de Elmore no es su análisis - por lo demás, agudo y sugerente- de los problemas organizacionales, sino su llamada de atención sobre las implicaciones del propósito mismo de *modificar comportamientos privados*. Plantea que uno de los descubrimientos más tempranos y sólidos fue el reconocimiento de que *el efecto local de las políticas federales depende decisivamente de la formación de coaliciones locales compuestas por individuos afectados por la política*. Cita a Pressman y Wildavsky cuando señalan que el éxito del programa de empleo en Oakland dependía de la existencia de "arenas efectivas de negociación", en las que los problemas de grupos locales se pudieran dirimir.

El éxito en las negociaciones es totalmente relativo en un sentido muy importante: cada participante lo juzgará en relación con sus propios objetivos, no en relación al conjunto general de objetivos que conciernen a todos los participantes. *La única medida del éxito en la que todos los participantes pueden llegar a coincidir es la permanencia del espacio de negociación*. En la propuesta de Elmore, la negociación y los incentivos reales son elementos decisivos de la implementación; ya que los términos de los pactos finales no pueden ser establecidos anticipadamente por la ley ni por las regulaciones, *el diseño de una política debe ser entonces lo suficientemente flexible como para permitir que se desarrolle libremente el proceso local de negociación*. Las políticas basadas en controles jerárquicos estrictos desalientan la conformación de coaliciones locales vigorosas. Reconocer que la negociación es un aspecto esencial de la implementación es aceptar el hecho de que *los resultados de las políticas nunca serán definitivos*.

Elmore contrasta el uso de los diseños prospectivo y retrospectivo de la implementación con un ejemplo que recuerda al caso de Oakland: la Ley de Pruebas y Proyectos para el Empleo Juvenil de 1977, proyecto federal que ofrecía apoyo a nivel local para la capacitación y contratación de jóvenes en empresas privadas. Esta política generó un debate sobre si su implementación se orientaba realmente a la solución de los problemas de empleo que enfrenta la juventud. Los temas del debate eran, en su mayoría, típicos del diseño prospectivo: distribución de los recursos financieros entre agencias competidoras, cada una con sus particulares propósitos; la cooperación entre los patrocinadores de la ley y las agencias locales de educación; la falta de conocimientos sobre el tema; la falta de vinculación de los programas de capacitación con las necesidades del sector privado.

En síntesis, observa Elmore, el foco de atención de las discusiones son los problemas inmediatos del diseño de políticas y no los de la implementación. Por ejemplo, la asignación de recursos entre las agencias tiende a ser el tema dominante sin que se defina con precisión las consecuencias que podrían tener las decisiones en este ámbito en relación con la prestación directa de los servicios. Todas las cuestiones son estructuradas conforme al patrón de

diseño prospectivo: Un objetivo general, a partir del cual se formula la pregunta general de qué es lo que el gobierno federal puede hacer para que la gente actúe en consecuencia. Todas las formulaciones presuponen que es responsabilidad del gobierno federal lograr efectos en el nivel local, pero el mecanismo para que esto suceda no se especifica más allá de la asignación de recursos a los organismos. El problema de esta perspectiva -nos dice Elmore- es que *carece de una imagen precisa de las transacciones más importantes para el éxito de los programas de empleo juvenil y de la forma en que el gobierno federal podría ejercer una influencia eficaz en ellas.*

En contraste, el diseño retrospectivo *parte de una descripción explícita del comportamiento sobre el que la política federal desea incidir.* Por principio de cuentas, se destaca que los factores que afectan de manera decisiva las oportunidades de empleo de los jóvenes *se encuentran fuera de la esfera de control directo del gobierno.* El objetivo de la política pública es la transacción entre el joven y el empleador. Los principales factores determinantes de esta transacción son las preferencias del empleador respecto al personal de nuevo ingreso, las preferencias del joven respecto a cierto tipo de empleo y las condiciones locales del mercado de trabajo, *ninguno de los cuales está bajo el control directo de la política federal.*

Son al menos tres los conjuntos de decisiones en el nivel de operación directa que resultan importantes para determinar los efectos de la política de empleo juvenil: 1. Decisiones de los proveedores de servicios (de capacitación) acerca de quién tiene acceso a qué tipo de servicios; 2. Decisiones de los jóvenes respecto al tipo de entrenamiento que desean recibir y a la búsqueda de determinados empleos, y 3. Decisiones que los empleadores toman para cubrir los puestos vacantes. Estas decisiones no pueden homogenizarse, manejarse ni controlarse mediante el uso de herramientas administrativas convencionales. Es más bien una tarea de mucha discrecionalidad que requiere iniciativa, buen juicio, habilidad e imaginación; de la misma forma, las decisiones de los jóvenes y de los empleadores son en gran medida iniciativas discrecionales.

El problema fundamental de quienes elaboran la política no consiste en lograr que esas decisiones personales concuerden con algún plan de acción homogéneo y predeterminado, sino en *maximizar la probabilidad de que el efecto neto de esas decisiones sea aumentar la capacidad de los jóvenes para conseguir empleo.* Mientras más cercano y directo sea el impacto de las decisiones políticas sobre las decisiones interdependientes de jóvenes, empleadores y prestadores de servicios, mayor será su posibilidad de incidir efectivamente en el potencial de empleo de los jóvenes; mientras más lejano e indirecto sea, menor será esa probabilidad.

El proceso de formulación de los problemas de implementación en la cúspide, advierte Elmore, debe comenzar con la comprensión profunda de lo que es

realmente importante. Es decir, definir con claridad en dónde se ubica el nivel de operación directa, cuáles son las decisiones críticas en ese nivel y qué interés tiene el gobierno federal en las relaciones que ocurren en el mismo. Para asegurarse la cooperación en el nivel local, podría diseñarse un mecanismo para repartir el financiamiento federal en forma que se pueda usar en un sistema de ejecución perfectamente consolidado en el nivel local. Para asegurarse la cooperación del sector privado una estrategia sería considerarlos como parte del sistema de ejecución de la política en el nivel local y no como meros consumidores. Esta estrategia podría convertir a los empleadores en proveedores competitivos de servicios o incorporarlos a la toma de decisiones sobre la asignación de fondos, por ejemplo. Para lograr que los empleadores modifiquen sus actitudes hacia los jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo es preciso incorporarlos en una relación de la que puedan obtener beneficios.

Los temas centrales en la formulación de una política federal de empleo juvenil son los concernientes a la ubicación precisa de los individuos más cercanos a los problemas, en el confuso ámbito de relaciones que caracterizan al nivel de la operación directa, así como los que atañen a los recursos que los individuos requieren para resolver los problemas. La lógica del diseño retrospectivo *pretende enlazar directamente las decisiones políticas con el punto exacto en el que sus efectos se manifiestan*, concluye Elmore.

1.2.3 La implementación de políticas públicas en un sistema federal

Al ocuparse de la implementación de una política federal en el ámbito local, el artículo de Elmore ya nos ha proporcionado importantes referencias teóricas para esta investigación, que se ocupa de la política industrial en Yucatán. Otros dos trabajos que abordan el tema de la implementación de políticas públicas en un sistema federal son el de Paul Berman, de 1978, "El estudio de la macro y microimplementación" (Berman, 1993), y el de Robert Stoker, de 1989, "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas" (Stoker, 1993).

Un poco más en la línea de la teoría de las organizaciones y del enfoque *top-down* (o, para decirlo en términos de Elmore, en el campo del *diseño prospectivo*), el trabajo de Berman plantea que la implementación de políticas nacionales implica no uno sino dos tipos de problemas. Por un lado, el gobierno federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios, para que se comporten de acuerdo con lo deseado; llama a éste el problema de la *macroimplementación*. Por otro lado, en respuesta a las acciones federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas; a éste lo llama el problema de la *microimplementación*. Se trata de dos problemas muy diferentes entre sí.

Berman retoma el concepto de integración débil, que establece que los patrones de comportamiento que se observan en las organizaciones públicas, privadas y semipúblicas, así como en los diversos actores que operan en un sector determinado de la política, pueden ser considerados como los componentes de una estructura débilmente integrada. La integración débil indica que: 1. Cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; en ellos se reflejan su estructura y cultura particulares; 2. Cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macroestructura general de su sector.

De la revisión de diversos estudios Berman extrae cuatro núcleos de factores asociados con la incertidumbre y la dificultad que caracterizan a la macroimplementación en sectores débilmente integrados: 1. *Discrepancias en torno a los objetivos*; 2. *Índices diferenciales de influencia y autoridad*; 3. *Deficiencias de recursos*; 4. *Dificultades de comunicación entre las organizaciones*. La importancia que tienen estos factores políticos para la macroimplementación nos recuerda, dice Berman, que el proceso de implementación de las políticas nacionales es, en gran medida, el proceso mediante el cual se determina quién obtiene realmente qué beneficios, cuándo y cómo lo hace. (Berman, 1993: 294).

Berman formula una secuencia de cuatro transiciones bien definidas, correspondientes a la implementación de las políticas en los sectores de prestación de servicios sociales:

1. *Administración*: Si P entonces G (donde una decisión política de la autoridad P da lugar a un programa gubernamental G).
2. *Adopción*: Si G entonces A (donde el programa gubernamental G conduce a la adopción de un proyecto local A).
3. *Microimplementación*: Si A entonces I (donde el proyecto local A abre paso a la implementación de una determinada práctica I):
4. *Validez Técnica*: Si I, entonces R (donde la práctica implementada, I produce resultados R).

La *administración*, que es la primera de las relaciones, consiste en la transformación de una decisión política en un programa específico del gobierno, cuyo objetivo hipotético es el de dar cumplimiento a la intención contenida en la política. Uno de los insumos que suele recibir la instancia administradora es la ambigüedad de la intención de la legislación. El problema que enfrentan los analistas de la implementación consiste, por tanto, en comprender de qué manera transforma la instancia administradora una decisión política ambigua en un programa gubernamental. Mientras más ambigua sea la intención de una política mayor libertad tendrá la instancia administradora para definir el programa. Dicho de otra manera, mientras más ambigua sea la política, el programa implementado dependerá en mayor medida de las características de las organizaciones responsables de su

administración. Por esto, afirma Berman, los analistas de la implementación harían bien en concentrar sus esfuerzos en la identificación de los rasgos organizacionales de las dependencias administradoras.

El siguiente paso, *adopción* de los proyectos en el nivel local, puede implicar una fuente adicional de incertidumbre en la implementación: una fractura entre los lineamientos programáticos y la respuesta local. Por ejemplo, existe la tendencia de los sistemas locales de prestación de servicios a no adoptar un proyecto si su adopción es optativa. Los sistemas locales de prestación de servicios pueden adoptar un proyecto de manera meramente simbólica o pueden adoptar un proyecto que tenga muy poca relación con el programa gubernamental o incluso que le sea adverso. Resulta evidente que el “largo proceso que va de las políticas a su ejecución” se desploma si no se adoptan proyectos en el nivel local o si la adopción es meramente simbólica.

La *microimplementación* de la política federal supone habitualmente la necesidad de un cambio organizativo en el nivel local. Los responsables de la elaboración de políticas tienden a suspender su atención en el momento en que se decide adoptar el programa y a presuponer que la implementación local ocurre automáticamente. Pero la realidad es muy diferente. La ejecución fiel de los programas gubernamentales requiere por lo general que se produzcan cambios en los procedimientos normales de operación de las organizaciones responsables. *Esos cambios no se producen nunca con facilidad.* Los miembros de las organizaciones pueden adaptarse a las demandas de cambio en formas inesperadas, y esto constituye el núcleo del problema de la microimplementación.

En el caso de los proyectos efectivamente implementados, tanto el proyecto como la organización se transforman durante su interacción mutua. Berman propone la hipótesis de que *la microimplementación efectiva se caracteriza por la adaptación mutua que ocurre entre el proyecto y el contexto organizacional.* Lo que ocurre con un proyecto depende no solamente de las características de ese proyecto y de la organización que lo ejecuta sino también de *lo que ocurre con la propia organización, como consecuencia del proyecto y de la manera en que se implementa el proyecto.*

Partiendo de que la microimplementación supone la necesidad de cambios organizativos, Berman sugiere un modelo de tres fases: 1. Movilización; 2. Implementación por parte del prestador de servicios; 3. Institucionalización. En la fase de la *movilización*, son los funcionarios de las organizaciones locales quienes toman las decisiones en torno a la adopción del proyecto y planean su ejecución. Estos planes son puestos en funcionamiento durante la *implementación por los prestadores de servicios* y no por los funcionarios. Sin embargo, una práctica implementada podría tener muy corta vida a menos que los funcionarios emprendan acciones adecuadas para su *institucionalización*,

es decir, para lograr que la práctica implementada pase a formar parte de los procedimientos normales de operación.

Berman concluye afirmando haber revisado el ciclo completo de la implementación, a la vez que advierte que las fases del proceso local de cambio no son, ni con mucho, tan claras, lineales o diferenciadas como podrían desear los analistas. Expresa su confianza en que una mayor cantidad de trabajos empíricos arroje luz sobre todas las interrelaciones.

El trabajo de Robert P. Stoker es un intento deliberado de trascender los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba en el análisis de la implementación, para lo cual propone su concepto de *régimen de implementación*. Parte de que, en un sistema federal, existe *una competencia entre valores centralistas y descentralizados* en cuanto al ejercicio del poder, que es preciso superar si se desea lograr la implementación efectiva de las políticas: “Por un lado, hay quienes valoran la centralización del liderazgo, debido a las ventajas que ofrecen las iniciativas nacionales: la escala, la participación en los costos, la coherencia y la coordinación. Por el otro, hay quienes prefieren la dispersión de la autoridad en el proceso de la implementación, porque puede constituir una defensa contra los excesos del gobierno nacional y permite que las iniciativas nacionales se adecuen mejor a los cambios que se producen en los problemas, así como a la diversidad de perspectivas en las jurisdicciones locales.” (Stoker, 1993: 373).

Stoker define su concepto de régimen como un ordenamiento político que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones políticas. Un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante este proceso y proporciona un marco organizativo para la promoción de los valores. Los regímenes son moldeados por “principios potencialmente conflictivos” que pretenden orientar la toma de decisiones públicas. *Un régimen federalista debe conciliar las preferencias contrapuestas en torno al liderazgo o a la autoridad dispersa durante la implementación*. Desde la perspectiva del marco del régimen, la tarea esencial de la implementación consiste en *crear un contexto que haga posible que los participantes cooperen para conseguir los objetivos de la política, a pesar de la ausencia de una autoridad dominante*.

Stoker critica por igual al modelo instrumental, por su pretensión quimérica de programar totalmente el proceso de implementación, que al modelo adaptativo (Elmore), porque si en efecto la reformulación de la política ocurre durante la implementación, la influencia política de los grupos puede ser redistribuida inadvertidamente en detrimento de la democracia y la autoridad moral de las iniciativas de política pública resulta socavada. Además, a su juicio, el modelo de la adaptación es incapaz de explicar porqué algunos

conflictos se resuelven a través de la cooperación en tanto que otros conducen al estancamiento de la política. Por otro lado, pueden surgir problemas de implementación a pesar de la existencia de intereses comunes, como habrían demostrado Pressman y Wildavsky.

El propósito del análisis del régimen consiste en determinar en qué medida un contexto tiene posibilidades de promover la cooperación. Aborda el problema de la resolución de los conflictos mediante la investigación de las dificultades que pudiesen entorpecer la satisfacción de los intereses mutuos, a fin de lograr la cooperación y la adaptación en contextos de motivaciones mixtas. El marco de análisis del régimen considera que la situación estratégica del proceso de implementación presenta una dinámica predecible: el proceso se conforma a un patrón de cambio que se desarrolla a medida que el tiempo transcurre. Con el tiempo los costos y riesgos de la defección se incrementan, mientras que los costos y riesgos de la cooperación disminuyen. Las iniciativas de reforma que resultan exitosas son aquellas que tienen la capacidad de incorporar a nuevas clases de beneficiarios sin afectar las ventajas de las que ya disfrutaban los partidarios existentes. Un régimen altamente desarrollado es aquél en que los costos y riesgos de la cooperación resultan mínimos en comparación con los riesgos y costos de la defección.

La idea de lograr la cooperación entre los participantes en la implementación de una política federal en el nivel local es desde luego muy atractiva; no obstante, Stoker no aporta propuestas convincentes para conseguirla. Se limita a sugerir, entre otras medidas, la elevación del nivel de recompensas que reciben los participantes, fragmentar los programas de gran trascendencia en series de intercambios más reducidos, crear vínculos de causa-efecto entre los elementos del programa y sugerir a los participantes que precisen las "normas de conducta", definiendo las características del comportamiento cooperativo. En todo caso, es muy interesante su reflexión sobre la necesidad de superar la competencia entre valores centralistas y federalistas que, con otras modalidades y contenidos, tiene lugar también en México.

Las reflexiones de Elmore, Berman y Stoker han sido de gran utilidad para orientar la presente investigación; sin embargo, los tres teorizan sobre la implementación de una política federal en el plano local. No encontramos ningún autor, extranjero o mexicano, que abordara la *conurrencia*¹¹ de los gobiernos federal y estatal sobre determinada área de la política pública. Por lo que respecta a nuestra investigación el hecho es que, en México, al lado de la política industrial de la federación las entidades federativas tienen sus propias políticas industriales, más o menos activas. Como señala Clemente Ruiz, las entidades que presentan un mayor grado de desarrollo industrial son también aquellas cuyos gobiernos han implementado activas

¹¹ Sobre la *conurrencia* o *coincidencia* de funciones de los gobiernos estatal y federal en México ver, Tena Ramírez, 1976: 127-134.

políticas industriales, con incentivos fiscales, procesos de desregulación administrativa, programas de desarrollo tecnológico, promoción de la inversión extranjera, entre otras medidas (Ruiz Durán, 1996: 24).¹² Uno de los objetivos de la investigación fue, justamente, estudiar los efectos de la concurrencia de las políticas industriales de la Federación y del gobierno de Yucatán en un determinado periodo de tiempo. ¿Han sido compatibles entre sí? ¿Qué intereses han intervenido en su diseño? ¿Han perseguido objetivos coincidentes? ¿Han desarrollado estrategias comunes? El estudio de políticas públicas concurrentes en un sistema federal es, en buena medida, una laguna inexplorada, tanto a nivel teórico como empírico.

1.3 Acerca de la política industrial

1.3.1 Política industrial y política económica

La política industrial es básicamente una política de fomento, que promueve el desarrollo industrial de un país o una región. Junto con otras políticas sectoriales de fomento (agro, pesca, turismo) se le considera parte de la *política económica*. Como área de la política pública, la política económica admite varias definiciones, según el ángulo de aproximación que se elija. Para nuestro trabajo, una de las más útiles es la que concibe a la política económica como un *proceso de adopción de decisiones*: uso ininterrumpido, por parte de los poderes públicos, de un *mecanismo de asignación de recursos*, que puede hacerse operativo tanto a través de la actuación económica directa del Estado (por medio de empresas públicas) como de su influencia sobre la actividad del sector privado en la economía (Arias, 1996: 22 y SS.).

Este mecanismo de asignación exige la adopción de decisiones y su potencial ejecución. Arias advierte que los poderes públicos están obligados a encarar la resolución de los problemas que en cada momento presente la economía real, y ello les obliga a fijar prioridades entre las diferentes alternativas de intervención. Al proceder a la formación de la *agenda político económica*, las autoridades públicas se instituyen en decisores políticos (*policy makers*). Si hay algo que resulte característico de su desempeño es la necesidad perpetua de elegir entre opciones distintas y en ocasiones enfrentadas. El diseño de la política económica incorpora un problema de control social, y una opción entre alternativas conflictivas, entre interés individual y colectivo, principios de intervención y libre mercado, continuidad y cambio (*Ibid.*).

La política económica como proceso decisorio se desenvuelve en un contexto de restricciones. Arias agrega que generalmente no basta con que exista la

¹² Existen por lo menos dos trabajos que se ocupan expresamente de la política industrial en una entidad federativa, ambos sobre el estado de Nuevo León. Uno de ellos, de José Luis Méndez, es una investigación comparativa de políticas de fomento industrial en Nuevo León y Pennsylvania (Méndez, 1993); el otro, de Diana Villarreal González, aborda las políticas de fomento industrial de los gobiernos de Jorge Treviño y Sócrates Rizzo (Villarreal, 1996).