

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO RECURSO METODOLÓGICO. EL CASO DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

*Augusto Bolívar Espinosa**
*Germán A. de la Reza***

Este trabajo identifica los recursos metodológicos de las políticas públicas susceptibles de allanar el análisis de las reformas del Estado en los países de menor desarrollo; afirma la posibilidad e importancia del análisis de la acción pública en estos países, y para ello fundamenta la reflexión sobre la acción pública en el momento en que se diseña, desarrolla y cumple, o no, su objetivo.

Public Policy Methodological Means for the Study of Reforms in Underdeveloped Countries

This work pinpoints public policy methodological means susceptible of facilitate the analysis of State reforms in less developed countries. It states the possibility and importance of public action analysis in these countries. To that end, it bases reflection on public action at the moment when its objective is designed, developed and implemented, or not.

Recours méthodologiques des politiques publiques pour les études des réformes de l'état dans les pays en voie de développement

Ce travail répertorie les moyens méthodologiques des politiques publiques susceptibles de débayer le terrain dans l'analyse des réformes de l'État, dans les pays de faible développement. Il démontre la possibilité et l'importance de l'analyse de l'action publique dans ces pays et dans ce but il alimente la réflexion sur l'action publique au moment de son élaboration, de sa mise en action et de l'accomplissement, ou non, de son objectif.

* Augusto Bolívar Espinosa es candidato a doctor por la Universidad de París I, Francia. Se desempeña como profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana.

** Germán A. de la Reza es doctor en teoría de sistemas con aplicación a integración económica por la Universidad Toulouse Le Mirail, Francia. Trabaja como profesor-investigador del Departamento de Producción Económica de la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana y es miembro del Comité del Programa Universitario de Investigación "Integración en las Américas".

El presente artículo identifica los recursos metodológicos de las políticas públicas susceptibles de allanar el análisis de la reforma del Estado en los países de menor desarrollo.¹ Considera gran parte de la tradición clásica secuencial de esta disciplina, tanto su visión sinóptica como asinóptica, así como los nuevos e importantes aportes del neoinstitucionalismo y la concepción cognitiva. Nuestra opción por las políticas públicas se basa en la necesidad de sistematizar los procesos de reforma estatal a partir del concepto y la esfera de la *acción* del Estado. A diferencia de la mayoría de los trabajos de esta disciplina, se afirma la posibilidad y la importancia del análisis de la acción pública en países de institucionalización reciente. Para la realización de este objetivo, el presente artículo fundamenta la reflexión sobre la acción pública en el momento en que se diseña, se desarrolla y cumple o no su objetivo, en el entendido de que es cuando mejor se puede ordenar el abigarramiento del acontecer político. Aunque fuera de los propósitos de este trabajo, asumimos que la estructuración de indicadores aportados por el análisis de las políticas permite responder con mayor pertinencia empírica qué significa la transformación o reforma del Estado.²

En el primer apartado se analizan aspectos generales concernientes al debate entre diferentes posiciones de las políticas públicas. En el segundo se estudia el concepto de reforma del Estado desde el prisma de esa disciplina. Se pretende mostrar que las políticas gubernamentales no adolecen de la publicidad de las políticas propiamente estatales y que por lo tanto en los países periféricos es posible aprovechar el análisis clásico sobre el cambio político. En el tercer apartado se muestran en forma sintética algunas de las herramientas conceptuales útiles

¹ El concepto de *políticas públicas*, después de haber nacido para hacer comprender procesos políticos de los Estados Unidos, ha cambiado su significado en función de situaciones nuevas. En un comienzo subentiende la reducción de la política a un conjunto de estrategias organizacionales. La reacción a este tipo de posturas trajo, en un segundo tiempo, la incorporación y creación de nuevas técnicas, incluyendo una profunda revisión del concepto de Estado por la sociología histórica (Badie y Bimbaum, 1979). Actualmente se ve la necesidad de reconocer las políticas también en el dominio de la participación política junto con el voto y la militancia. Esto le permite "adecuar las políticas, en el sentido de *policies*, a los actores y dinámicas que caracterizan a las políticas y a los procesos e integraciones que convergen en la evolución de la *polity*" (Muller y Surel, 1998: 32). En este trabajo llamaremos a este enfoque de manera indistinta: "perspectiva de las políticas públicas"; "ciencia de políticas", y "políticas públicas", entendiendo por este término los diferentes desarrollos que en algunos casos se alejan radicalmente de la perspectiva originaria.

² Esta adecuación normativa de las políticas públicas puede referirse a otros procesos donde las acciones e instituciones se encuentran en una amalgama suficientemente consolidada como para ser tratadas desde esa perspectiva. Un claro ejemplo de sistema complejo lo representan los procesos de integración internacional, afectados en la actualidad de una depuración disciplinaria que ha favorecido el descuido de los instrumentos de control y de supervisión de las interrelaciones y la continuidad entre lo político y lo económico. Sobre el grado de imbricación entre los procesos de liberalización comercial y la acción gubernamental, véase G. A. de la Reza (2000a).

para la comprensión de los procesos de cambio en la naturaleza del Estado.

Precisemos que este ensayo no tiene como propósito discutir la pertinencia de la aplicación de una concepción determinada de las políticas públicas. Se trata más bien de aprovechar el amplio espectro de posibilidades metodológicas que ofrece esta perspectiva u "orden" de conocimiento para el estudio de sociedades que en América Latina se caracterizan no sólo por la arbitrariedad y el autoritarismo, sino también por implementar nuevas instituciones en formas diferidas de su uso clásico.

I. El debate de las políticas públicas

Algunos antecedentes de las políticas públicas

147

Las políticas públicas como disciplina se originan en la visión más extendida y adaptada de H. D. Laswell. En cierta medida es su perspectiva la que ha permitido recientes desarrollos dentro de esa misma línea, aunque, como mencionan P. Muller e I. Surel (1998: 28), también se ha convertido en referente de críticas. En un comienzo se le conoce con la denominación de "ciencia de políticas de la democracia", acuñada por el mismo Laswell. La propuesta norteamericana original del análisis de políticas públicas, y en especial la de Laswell, recoge la tradición pragmática desarrollada por las ciencias sociales y la filosofía en los Estados Unidos. Se dirige no sólo a mejorar la comprensión de las políticas del Estado providencia, sino que pretende incluir a las ciencias sociales directamente en los dominios de acción del Estado, como ya lo había hecho la economía (Aguilar, 1993). Tradicionalmente, y sobre todo en el inicio de su implantación, el concepto de política pública fue aplicado a dos campos de intervención del poder público: la política exterior y de defensa, y las políticas económicas, sociales y culturales elaboradas durante el Estado providencia (Quermonne, 1985: 61-88). Estas últimas comenzaron a ponerse a prueba en algunos países desde poco antes de la Segunda Guerra Mundial con la intención de acortar o corregir la desigualdad de lo que E. Durkheim define como las "condiciones exteriores de la competencia" del Estado liberal: salud, vivienda, alimentación y educación.

Obsérvese que las políticas públicas se basan en ideales arraigados en la cultura política estadounidense. Entre ellos el más significativo es el de la democracia. A partir de este concepto de régimen se deduce la idea de Estado y de sus funciones, así como el que sólo puede haber políticas públicas en los países desarrollados, democráticos. Los países de América Latina y en general todos los que preferimos llamar países de institucionalización reciente o diferida, no podrían, según este esquema, aspirar a disponer de un Estado con plena democracia. El supuesto se sustenta en el principio según el cual la toma de decisiones debe ser abierta y democrática para ser estudiada por la ciencia de políticas.

La propuesta de Laswell se dividió desde sus inicios en dos ramas. Por una parte, la que sólo se interesaba por el momento normativo-técnico, en el diseño de la política. Por otra parte, la corriente multidi-

disciplinaria contextual, orientada a problemas e inspirada en elecciones valorativas de fondo. Los primeros producían *policy analysis*, los segundos *policy sciences*. Las corrientes derivadas de esta antítesis han recibido nombres diversos: cuantitativistas y contextualizadores, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, principalmente economistas o político-administradores, sinópticos y antisinópticos, "trituradores de números" o politiqueros (Aguilar, 1993: 58).

Respecto a las críticas y nuevas perspectivas, de la inconmensurable literatura sobre el tema, es necesario referirse a algunos aportes recientes, sobre todo de autores franceses, en la perspectiva de encontrar herramientas para comprender el proceso de cambio del Estado y del régimen político. En este contexto, destaca el enfoque que invita a considerar ciertas políticas públicas como metapolítica (Morel, 1997) o "políticas institucionales constitutivas" (Quermonne, 1985), las cuales consideran tanto el detalle de la formulación e implementación de las políticas públicas como su relación con el sistema social. También a las contribuciones estadounidenses, que incorporan en forma más clara la dimensión del Estado, así como de la historia y la ideológica, entre los cuales cabe destacar el neoinstitucionalismo y la perspectiva cognitiva. El primero (en sus versiones histórica, de la acción racional y sociológica) consiste en el estudio de las instituciones en un sentido que termina por englobar a menudo "el conjunto de variables sociológicas tradicionales" (Stone, 1992: 60). La segunda reposa en el papel esencial que desempeñan lo que P. Muller llama "matrices cognitivas y normativas, expresión genérica que integra las nociones de paradigma", y otros denominan sistema de creencias (Sabatier, 1997) o referencial (Faure, Pollet y Warin, 1995).

Otro aporte, esta vez de carácter metodológico, fue enunciado por J. C. Thoenig (1985: 17:20) en referencia a las cinco etapas del análisis de las políticas públicas: identificación del problema, formulación de una solución o de una acción, toma de decisión, aplicación de la acción y de evaluación de los resultados. Obsérvese que esta sucesión adolece de cierto esquematismo, en la medida en que no considera la modalidad y las condiciones de la operación recursiva (repetición de las etapas para aprovechar la acumulación informativa). No obstante, la ciencia de políticas se caracteriza en sus inicios por criterios sistémicos, pragmáticos y con pretensiones de validación y evaluación administrativa. Durante los primeros veinte años se desarrolla al mismo tiempo, incluso en intersección con diversos dispositivos, como la cibernética, la teoría general de sistemas, la investigación de operaciones, el análisis de sistema, la teoría de juegos, el análisis estratégico, entre otros (Lilienfeld, 1997; De la Reza, 2000b). Obsérvese que la vocación sistémica de las políticas públicas es consecuencia de su propio objeto de estudio: designan complejidades ordenadas que superan en fenomenología a la suma de sus elementos discretos y por esa vía exigen un enfoque multidisciplinario.



Entrados en materia, es necesario señalar una premisa básica de las políticas públicas: el aparato de gobierno representa la institución donde se practica, preferentemente, el ejercicio del poder. Como consecuencia, es el principal generador de políticas públicas y por tanto el "constructor" privilegiado del régimen y del orden político en general. De esta manera se constituye en uno de los ángulos de observación más adecuados para ver las transformaciones del Estado. En la expresión de P. Muller e I. Surel (1998: 55), los fenómenos sociales surgen, se convierten en problemas dignos de atención y se solucionan *por intermedio* del Estado.

La elección del gobierno o del régimen político como punto de vista para enfrentar los problemas de transformación del Estado se justifica sobre todo en países en vías de desarrollo. En primer lugar, por la fácil disposición de materiales documentales para su análisis, y por constituir un universo relativamente restringido, definido formalmente por disposiciones jurídicas. Si bien no le confieren límites absolutos, acotan el ámbito de su influencia y determinan la legalidad y legitimidad de las acciones públicas y privadas. En segundo lugar, y como una argumentación de más peso y contenido, porque las políticas públicas son monopolio de la acción del gobierno. Por último, porque las acciones de la sociedad civil y de la sociedad política pueden ser vistas desde la perspectiva gubernamental sin que pierdan su significado original. Por lo demás, en las no muy frecuentes ocasiones en las que estas acciones aparecen en abierta independencia y aun beligerancia con la autoridad gubernamental, pronto son incluidas en un esquema donde se impone la hegemonía del aparato estatal.

Las políticas públicas se distinguen, interpretando el consenso relativo de los autores, por disponer de un conjunto de medidas, de un contenido. Ellas tienen por consecuencia una sustancia que les es propia, donde coexisten elementos de decisión o de ubicación cuya naturaleza es más o menos autoritaria, es decir, impuesta por los actores gubernamentales a su entorno. En ese sentido son reglas, prescripciones o incitaciones para guiar los comportamientos, anunciadas ya sea de manera verbal o escrita. La coerción es un factor estructural que subentiende, a menudo, la acción gubernamental, dado que la autoridad pública posee la legitimidad de la fuerza. Por otro lado, designa un cuadro bastante general de acción conformado por prácticas puntuales (consideradas de manera aislada), lo cual quiere decir que su existencia no presupone una continuidad uniforme. Otro aspecto que se debe atender es el contenido de las políticas públicas y su repercusión, la cual afecta a un cierto número de individuos, de grupos o de organizaciones en los cuales el interés, la situación o el comportamiento van a ser cambiados en un sentido o en otro. Toda política pública tiene un *público*, los sometidos, los actores que salen de ella, de manera más o menos heterogénea. Finalmente, los actos que la fundan son susceptibles de ser enviados a revisión, explícita o implícitamente, de manera manifiesta o latente.

*es necesario señalar
una premisa básica de las
políticas públicas:
el aparato de gobierno
representa la institución
donde se practica,
preferentemente,
el ejercicio del poder*

En suma, una política busca alcanzar los objetivos, poner en obra valores, satisfacer intereses; representa "un programa intencional de valores finales y de prácticas" (Lasswell, 1951: 71) que son propios "a uno o a muchos decididores" (Thoenig, 1985: 7). En ese sentido, es un programa de acción medianamente institucionalizado que, si es posible, resuelve situaciones estimadas problemáticas (Nioche, 1982; Thoenig, 1985). Actualmente se está de acuerdo en que tanto en la génesis de los problemas sociales como en su enfrentamiento aparecen causas, condiciones y actores múltiples. Desde esa perspectiva, P. Muller e I. Surel (1998: 146) destacan esquemáticamente tres tipos de causalidad en el surgimiento de los fenómenos sociales: causa múltiple y simultánea, causalidad secuencial y causalidad intrincada, con el fin de mostrar la complejidad de los fenómenos sociales "de una manera diferente a los enfoques tradicionales del análisis de las políticas públicas". El lector no dejará de advertir la radicalidad de esta afirmación: la mayoría de las corrientes de estudio social tienen establecida la premisa de la multiplicidad causal de los fenómenos. No obstante, el acento que recibe este aspecto básico de las complejidades adquiere significado especial en un contexto de reformas estatales en América Latina dominado por el reduccionismo económico.

II. La reforma del Estado

El concepto *reforma del Estado*, objeto del ordenamiento metodológico que propone este artículo, se define como una serie de cambios bajo condiciones o ejercicio de poder de parte del régimen o del Estado. También como transición hacia la democracia o hacia el establecimiento del Estado de derecho, si bien la mayoría de las veces la esfera de fenómenos que describe tiene dos vertientes disciplinarias: exclusivamente económica, como ya se dijo, y otra política, sobre todo en lo que corresponde a asuntos tales como el régimen y la democracia. Por su

parte, la categoría de *cambio* designa de forma variada según los autores, sin clara distinción, los momentos de inflexión o modificación de rutinas o procesos vigentes. Dentro de la difusidad del término sobresale la idea de *transición*: ¿hacia qué, desde dónde? No es extraño que en la literatura de especialidad estos conceptos se consideren como sinónimos o como elementos de una evolución en la que cualquier cambio en alguno de ellos requiere o produce transformaciones en los restantes. O al contrario, se entienden como secuencias o etapas, siendo necesario transitar en lo político para que haya una transformación económica, o viceversa.

Las imprecisiones conceptuales sobre dicha reforma han contribuido



a que los fenómenos que designan no tengan prácticamente cabida en los análisis tradicionales de las políticas públicas, ni explicativa ni práctica. Sin embargo, las reformas se pueden entender como un cambio cualitativo en las condiciones y el ejercicio del poder hacia el fortalecimiento del Estado de derecho y de la democracia. Uno de los principales indicadores de este proceso es el establecimiento de nuevas instituciones. Aquí es necesario observar que la desconexión entre los datos de la reforma y la proyección autorreferencial que de estos procesos hace la sociedad, pueden tener efectos adversos. Sin siquiera haber ordenado el análisis y derivado de sus conclusiones las políticas públicas adecuadas, a partir de los años ochenta América Latina procede a la modificación de sus estructuras institucionales y a la desregulación de sus economías. Este cambio se produce básicamente como extensión de las reformas del llamado consenso de Washington —disciplina fiscal, privatización del sector público, liberalización del comercio y del capital doméstico, tratamiento favorable a las inversiones extranjeras y tasas de cambio competitivas (Williamson, 1990)— y se sustentan en el argumento ortodoxo según el cual las exportaciones constituyen la más importante fuente de crecimiento económico en la era posbipolar (Krueger, 1978; Hufbauer y Schott, 1994; Fishlow, 1996). Este enfoque ha tenido como resultado el vaciado del punto de vista propiamente estatal, desatendiendo las necesidades básicas (en términos de competencias e instrumentos) que deben ser protegidas en el proceso de desincorporación del Estado. Como corolario, en América Latina las reformas aparecen en una articulación desordenada, sujeta a ajustes repetidos de acuerdo con una lógica dominada por la táctica y la ausencia de perspectivas de mediano y largo plazo.

Argumentos a favor de la publicidad de los países en desarrollo

Según recomendación general, en los países de desarrollo diferido es necesario tener en cuenta el papel esencialmente gubernamental y *no público* que poseen las políticas públicas, las instituciones y las políticas constitutivas (Oslak y O'Donnell, 1976; Hecló, 1972; Przeworski, 1974; Mayntz, 1985). En la bibliografía de especialidad se afirma lo anterior cuando se hace referencia a las políticas de reforma constitucional. Las políticas gubernamentales en los países en desarrollo han sido abundantes dada la necesidad de que sea el Estado el que deba modelar el desarrollo de la sociedad. Evidentemente, las políticas públicas en estos países se construyen y se formalizan de manera específica, lo cual sugiere que no existe una perspectiva generalizable de las reformas estatales. Algunas de estas características son: a) sectorialización insuficiente; b) limitada cultura democrática (autoritarismo o "presidencialismo ilustrado"); c) distancia entre las leyes y las realidades que designa; d) políticas institucionales (reformas constitucionales) que responden a conflictos políticos coyunturales más que a un desarrollo ordenado (Gourdon, 1997). Pero la tentación de construir modelos conceptuales especiales para el análisis del cambio en las sociedades periféricas se ve atada por la existencia de categorías de utilidad universal. Profundicemos este aspecto.

Existen dos argumentos de la literatura clásica conectados con el análisis de los procesos de institucionalización reciente. El primero sostiene que el estudio de cambio de régimen o de Estado debe considerar preferentemente los procesos políticos reales, por ejemplo, la ingobernabilidad y el desorden institucional. Las cuestiones abstractas normativas, como son las políticas gubernamentales, o de reformas constitucionales, dependen del cambio o permanencia en esas situaciones objetivas. El segundo señalamiento clásico es más importante para nuestro tema: considera que los países subdesarrollados, y especialmente los autoritarios, no implementan políticas públicas.

Respecto del primer punto, observemos que las reformas constitucionales constituyen un tipo de realidad tan impositiva como la realidad de los hechos. Por consecuencia pueden ser analizadas en forma independiente y ser condición, en muchos casos, del análisis político real. Por otra parte, a partir de las reformas a la Constitución, también se pueden recuperar la violencia y la ingobernabilidad. En relación con la segunda cuestión, no parece justificado atribuir la exclusividad de la implementación de las políticas públicas a los países de institucionalización consolidada. Más bien éste sería un prejuicio que atribuye a los países desarrollados condiciones cualitativamente diferentes de los países en desarrollo. Las políticas gubernamentales en los países de institucionalización reciente adquieren el carácter de públicas, tanto si se considera su destino como su diseño. Las políticas gubernamentales obligan y dirigen a la sociedad en su conjunto. Lo mismo sucede en el proceso de elaboración de estas políticas, en la cual la sociedad participa o se abstiene (aunque en forma diversa) por medio de sus diferentes sectores. Ambas características son condiciones esenciales de las políticas públicas. Para las políticas *gubernamentales*, así como para las *públicas*, es necesaria la creación de consenso. Con esto, la diferencia parece ser más de grado y modalidad que de cualidad. Por último, excluir la "acción pública" y restringirla a la gubernamental por carecer de plena democracia es otra limitación que no se justifica. Las políticas públicas y gubernamentales son procesos, no un estado fijo. Justamente se trata de determinar qué avances hay en el proceso de democratización. Un indicador de este progreso lo representan las políticas gubernamentales y, en especial, las de reforma constitucional.

*las políticas públicas
y gubernamentales son
procesos, no un estado
fijo. Justamente se trata
de determinar qué avances
hay en el proceso de
democratización*

Como se sabe, la *acción pública* sólo se puede dar a través de *políticas públicas*. Éstas necesariamente deben ser gubernamentales. Tanto las políticas públicas de origen privado como las internacionales deben vincularse necesariamente a las políticas gubernamentales. No es imposible imaginar que haya políticas gubernamentales que en su origen adquieran el carácter público. Muchas de ellas jalonean los procesos democratizadores en todos los países de institucionalización reciente. Cuando las políticas gubernamentales se centran en las reformas constitucionales o abrogan la Constitución, quie-

re decir que el cambio en la naturaleza del ejercicio del poder es inminente.

En términos amplios, varias son las razones por las cuales la perspectiva del análisis de las políticas públicas puede ayudar a resolver con ventaja los problemas derivados del análisis de cambio del Estado o del régimen político en países de institucionalización reciente y en especial los que vive América Latina desde la década de 1980. En primer término, como ya se ha señalado, el tratamiento del Estado desde el punto de vista de su *acción*. En segundo, la opción empírica que supone la *preminencia de los hechos*. En tercero, la consideración prioritaria del análisis multidisciplinario y de los estudios comparativos. En cuarto lugar, su carácter pragmático, aspectos todos que encuadran y supeditan las alternativas teóricas y metodológicas generales y abstractas al universo de los problemas y soluciones específicas de la acción pública.

La reforma del Estado y los procesos de mundialización

Los regímenes políticos cambian o permanecen no sólo como consecuencia de procesos internos sino también externos. En este último sentido, la transformación aparece como respuesta a un entorno de presiones regionales, internacionales y mundiales que si bien no los condicionan mecánicamente, sí determinan en gran medida los límites de lo posible e inducen o relevan algunas condiciones de cambio interno (Zolberg, 1985: 563-598). El fenómeno de la mundialización, las obligaciones internacionales y los desafíos de la integración y de la competitividad resumen en buena medida este encuadre. Si bien las relaciones internacionales aparecen como un factor externo, al modo como lo hace el enfoque de sistemas abiertos como *entorno*, es preferible su consideración como efecto en el análisis interno, actuando en conjunto con otras determinaciones del sistema político.³ Esto no implica eliminar el significado causal del entorno, ni que éste deje de tener valor explicativo sobre numerosas variables internas. Se trata de un cierre o centraje operacional, que permite circunscribir el objeto de estudio dentro de parámetros controlables en su complejidad por el análisis de políticas públicas. En ese sentido, las determinaciones internacionales y regionales pueden ser orientadas hacia los estudios especializados de políticas públicas.

Recuérdese que los países de menor desarrollo han pasado por procesos de conformación de sus sociedades bajo la dirección de un Estado que parecía cada vez más poderoso e interventor. De manera explícita adoptó en América Latina el papel de una inexistente burguesía industrial y comandó la acción política, económica y social a nombre de la nación. Por esa razón, el proceso político latinoamericano no puede abreviarse como una exclusiva "transición a la democracia". Las transiciones recientes muestran diversidad de tipos y en muchos casos no se está muy claro respecto de cuál es el punto de partida. Las "demo-craduras" como las "revolublandas" darán testimonio de este embrollo

³ La teoría de sistemas abiertos, formulada en el ámbito de los procesos sociales y biológicos, define a las entidades complejas como modelos que contienen un número de variables insuficiente para su explicación. Las variables del entorno, infinitas en principio, representan sobre todo un déficit de explicación del modelo, en la medida en que son el complemento necesario, aunque imposible, para toda comprensión exhaustiva.

histórico y del desafío teórico para resolverlo. El conjunto de regímenes de América Latina aparece como una suma de complejidades difícil de clasificar.

Cierto, a partir de la posguerra y fundamentalmente en los años sesenta y setenta, los cambios en la relación de producción y circulación de mercancías en escala internacional y el desafío que supone la progresiva mundialización de la economía exigen una adecuación de sus estructuras económicas y políticas tradicionales en direcciones o teleologías similares. Pero este proceso comprende varios momentos y no está falto de trayectorias divergentes. A finales de los años cincuenta la Revolución Cubana y la Alianza para el Progreso impulsada por los Estados Unidos expresan simbólicamente dos formas de estrategia extrema. La salida autoritaria militar, tanto en su versión populista de izquierda como en la de derecha —que tendrá su mejor expresión teórica en el Estado burocrático autoritario—, constituirán la tercera vía a la revolución y el reformismo.

A mediados de los años sesenta la respuesta de los sistemas políticos latinoamericanos se hace sentir a través de diversos tipos de transición, no excluyentes, de los cuales muy pocos son de transición a la democracia, y menos aún son los que podrían llamarse consolidados: 1) desde sistemas en crisis donde se harán ensayos hacia el socialismo y después el retorno a otras formas de regímenes: Nicaragua, Perú, Chile; 2) en general, los países del Cono Sur, comenzando con Brasil, Bolivia, Argentina, Uruguay y Chile, transitan de diversos tipos de regímenes políticos hacia la dictadura militar para de nuevo intentar un tránsito a la democracia; y 3) casos especiales de transición como los de Guatemala y El Salvador; Haití o Chile, o, por último, todas las transiciones *blandas* o *duras* que han debido experimentar las consecuencias de la debilidad de sus economías o insuficiencia de sus sistemas políticos para enfrentar los desafíos de la mundialización. El caso mexicano constituye un caso todavía más especial, donde el régimen anterior a la apertura política procrea las condiciones de una transición estable dentro de los marcos establecidos. Empero, en el último tramo del siglo xx la práctica totalidad del continente se orienta hacia una versión parlamentaria de la democracia, desde momentos y condiciones particulares. En cierta forma, proyectan una secuencia causal *equifinal*, donde los procesos de transición parecen orquestar los cambios en el sentido de la homologación de los regímenes políticos.⁴

III. Clasificación de las políticas públicas

Las políticas públicas pueden considerarse a partir de su grado de aplicabilidad y de probabilidad (Löwi, 1972). En lo que respecta a su aplicabilidad, ésta puede operar por medio del comportamiento individual o

⁴ La causalidad de tipo equifinal (distintos puntos de partida conducen a situaciones similares) ha sido defendida profusamente en la teoría general de sistemas. Un punto de vista discordante sostiene que los procesos de homologación son menos importantes en términos analíticos que la red de ampliación de opciones de las sociedades a medida que éstas acrecientan su grado de complejidad. Véase al respecto G. A. de la Reza (1993).

del medio que rodea al comportamiento individual. En cuanto a la probabilidad, ésta puede ser indirecta, lejana, inmediata o directa. También puede ser entendida a partir de los costos y los beneficios, sean éstos difusos o concentrados (Thoenig, 1985: 9-11). Sin embargo, en el caso del análisis de la reforma del Estado es necesario identificar los criterios de clasificación que entregan una visión global del cambio en periodos más o menos prolongados. Los criterios más importantes son de carácter esquemático. El primero se refiere a la condición de diseño de las políticas y a su nivel de influencia en el cual destacan: las metapolíticas que permiten analizar las condiciones en las que se realizan en general las otras políticas, las meso y micropolíticas que expresan los distintos grados de influencia de la acción política. El segundo señala el carácter innovador o conservador, donde se ubican las políticas institucionales, consideradas en su dimensión administrativa, jurisprudencial o de reforma constitucional (Quermonne, 1985).

Las políticas institucionales y las metapolíticas pueden ser examinadas también respecto a su ámbito histórico y su posición en la dinámica del presente (mediante el "seguimiento de proceso") con el fin de que ilustren el proceso de constitución de periodos o de transiciones. Este proceso permite exponer, simultáneamente, el comportamiento de las élites, el desarrollo institucional, la lucha de intereses, la concepción internacional del Estado, las estrategias de los actores, etc.⁵ Todas estas dimensiones se expresan en la Constitución como referencial del cambio y de la permanencia del régimen por medio de las políticas de reforma constitucional. En ese sentido, el principal objeto de las políticas públicas deviene la producción, promoción, transformación, fragmentación, desgaste o desagregación de las instituciones públicas o privadas. Es decir que el objeto central de este tipo de políticas afecta directamente a una institución o un sistema de instituciones (Quermonne, 1985). Sin embargo, a pesar de que toda política pública conlleva en mayor o menor intensidad una dimensión institucional, es

necesario retener solamente aquellas que tienen por objeto principal y directo el establecimiento, la transformación o la desaparición de instituciones. Las instituciones, y entre ellas el propio Estado, tienen el doble papel de socialización y consolidación de la sociedad y, a través de las "instituciones vivientes", se pueden observar las formas específicas de esta transformación. Varias son las políticas públicas que, según el contenido o la materia a la que se refieran, definen directamente y puntualmente las transformaciones de un régimen político.

Una parte fundamental de estas definiciones reposa en la capacidad metodológica de las llamadas "herramientas" de las políticas públicas o, de manera más precisa, en aquellas categorías analíticas que permiten ordenar, jerarquizar, clasificar y orientar el cúmulo de hechos que destaca

las instituciones, y entre ellas el propio Estado, tienen el doble papel de socialización y consolidación de la sociedad y, a través de las "instituciones vivientes", se pueden observar las formas específicas de esta transformación

⁵ Sobre la utilización del análisis de coyuntura para anudar las secuencias en procesos económicos y gubernamentales, véase A. Bolívar (1991).

el investigador. Algunas de las más importantes son adaptadas en este trabajo con el objetivo de preparar el estudio de las reformas del Estado en los países de reciente institucionalización.

Diseño de la política

Las políticas públicas en general, y las de reforma a la Constitución en particular, descansan tanto en la identificación del problema como en el resto de las dimensiones secuenciales antes descritas, con la presencia directa o indirecta de la ciudadanía. Sin embargo, esta participación no se da necesaria ni exclusivamente por las vías democráticas de la representación. El carácter público de una política le viene por los efectos obligatorios que se derivan de ella, y aun en los sistemas autocráticos la sociedad manifiesta su presencia. La política puede ser considerada sólo en parte una decisión racional y casi nunca personal. En este proceso de *diseño* la participación de los actores se expresa de diversa forma y en distintos niveles. El gobierno, por autoritario que sea, al diseñar sus políticas está obligado a atender —aunque no a satisfacer— las demandas de la sociedad. También debe asegurar acciones específicas que respondan a esas demandas, si bien éstas podrían no satisfacer a la mayoría. En los procesos de diseño de las políticas institucionales, los fundamentos básicos de la política se hacen cada vez más asunto de revisión y de ingeniería gubernamental —políticas públicas— y, al mismo tiempo, ocasión de disputa y lucha política. Aquí es necesario precisar que aun cuando están inscritos en uno de los momentos del fenómeno estatal, los gobiernos autoritarios carecen de la reserva de complejidad y de los mecanismos de flexibilización indispensables para realizar los ajustes requeridos por la adaptación al cambio interno y externo. En ese sentido, el Estado autoritario contiene el riesgo de empobrecimiento sistémico y de obstaculización de la creatividad de las políticas públicas.

La agenda de la política

En este tipo de reformas, la *agenda* adquiere no sólo un carácter técnico como sucede en la mayoría de las concepciones anglosajonas, sino que es eminentemente política. Expresión de la disputa y de la negociación, la agenda representa una síntesis de consensos más o menos profundos, importantes para definir las pautas generales del cambio. Las “redes de influencia” (*policy networks*) adquieren especial relevancia, ya que no se decide ni se implementa una política exclusivamente por un grupo técnico. Por el contrario, las redes de influencia son múltiples y en ocasiones cambian radicalmente los diseños e intereses originales de la política. Las “ventanas de oportunidad” o factores externos suspenden e influyen en las diversas etapas de implementación. Permiten integrar todas las dimensiones de la política (la política estatal, la acción de los partidos y grupos de presión), así como las acciones específicas de los gobiernos.

Las políticas públicas deben considerarse en gran medida *procesos de aprendizaje*, antes que de exclusiva imposición. Esto significa que las políticas públicas, además de ser consideradas disposiciones técnicas gubernamentales, también adquieren el sentido de *procesos políticos complejos* donde concurren las dimensiones de la política (en el sentido de *polity*), de las diferencias políticas (como *politics*) y de las acciones específicas (o *policies*; véase Muller y Surel, 1998: 138-146). La perspectiva de las políticas públicas, como aprendizaje y no sólo como recurso técnico de acción particularizada del Estado, permite una mejor comprensión de los cambios en el régimen político. En ese sentido, resulta que la Constitución y las políticas de reforma constitucional también deben ser observadas desde la perspectiva de los intereses de sus diferentes actores. Las asambleas constituyentes, por ejemplo, suelen expresar la síntesis de intereses diversos en un sistema que concibe un orden posible, pero que se debe reconstruir constantemente.

El referente de la política pública

Toda política supone un cuerpo ideológico que la sustenta. Con mayor razón sucede con las políticas constitucionales, aunque la ideología no sea ni homogénea ni coherente, sino un compuesto heterogéneo más o menos preciso de ideas y principios. Las políticas públicas se acompañan de la construcción de nuevos referenciales (Muller *et al.*, 1998) de "principios de orden" (Habermas, 1978) y suponen un "imaginario social" (Ricoeur, 1989), esto es, una concepción del mundo. Las políticas públicas en su "relación con el mundo", es decir, como referenciales de la estabilidad y el cambio, no excluyen el enfoque "secuencial" predominante en la tradición anglosajona.⁶ Desde la perspectiva referencial, las políticas públicas convocan varios aspectos estrictamente ligados de dicha percepción global. Según Muller y Surel (1998: 158-159), estos aspectos o dimensiones son: valores, normas, algoritmos e imágenes. Los valores son las representaciones fundamentales sobre el contenido del bien o del mal, lo deseable o lo deseable. Las normas definen las separaciones entre lo real percibido y lo real deseado, los principios de acción más que los valores. Los algoritmos representan las relaciones causales que expresa una teoría de acción y que pueden ser reconocidos en los modelos formales o matemáticos. Por último, las imágenes constituyen los vectores implícitos de los valores, las

⁶ La noción de *referencial* tiende a considerar las políticas públicas como un proceso de construcción de sentido en una relación con el mundo (Faure *et al.*, 1995). Muller y Surel ubican junto con Jobert el concepto de referencial en los trabajos pioneros de Lucien Nizard (1974) e Yves Barel (1973). También establecen proximidades con el concepto de *advocacy coalition*: este término designa al conjunto de actores de una variedad de instituciones y niveles tanto públicos como privados, que comparten una serie de creencias básicas (objetivos y otras percepciones); este grupo busca la utilización de las reglas, presupuestos y personal de gobierno con la finalidad de alcanzar sus objetivos en el tiempo (Sabatier, 1993).

normas e incluso los algoritmos. Ellas dan sentido inmediatamente, sin necesidad del discurso, y constituyen un elemento central del referencial. Los valores e imágenes corresponden, en la perspectiva del cambio político, más bien a las condiciones ideológicas del Estado. Las normas y los algoritmos están más referidos al régimen político, es decir, al ejercicio del poder. En cuanto a las normas y los valores, las reformas constitucionales también reflejan, por una parte, las condiciones generales del ejercicio del poder, pero al mismo tiempo son fundamento de otras políticas más específicas que se desarrollan con mayor detalle en otros ordenamientos jurídicos (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Dimensiones referenciales

	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
<i>Valores</i>	—	Régimen	Códigos	Ideología
<i>Normas</i>	Régimen	—	Régimen	Ideología
<i>Algoritmos</i>	Códigos	Régimen	—	Ideología
<i>Imágenes</i>	Ideología	Ideología	Ideología	—

Sin duda, la serie de clasificaciones o de orden que proveen estas herramientas no es exhaustiva ni avala por sí misma la pertinencia del análisis de políticas públicas. Su valoración más precisa se encuentra en el estudio de caso, donde permite la identificación concreta de los referentes, así como su sujeción en mayor o menor grado a las previsiones de la teoría. En ese sentido, es importante la apertura y la innovación heurística, así como desestimar el estudio estrictamente normativo, cuya característica llevaría a secar las fuentes de interpretación de la realidad. Esto es válido en la mayoría de los casos. El estudio comparado de la reforma estatal, por ejemplo, presenta un número incalculable de elementos de correspondencia, al cual se agregan las variables que permiten identificar el análisis de las estructuras emergentes. El análisis interior de las reformas ofrece un panorama similar, donde la ausencia de referentes puede incrementar los desaciertos de la autorreferencia cerrada. El vínculo con el entorno, finalmente, plantea desafíos mayores en la medida en que su diacronía y abigarrada causalidad son difíciles de clarificar. No obstante, la asesoría de estas herramientas permite elevar los grados de precisión y de división analítica de la información bruta. En los hechos corresponde a la visión integradora de las políticas públicas, capaz de proyectar y articular las fuentes de información de las reformas en América Latina.

Consideraciones finales

Las políticas públicas aplicadas al análisis de la reforma del Estado tienen, como toda reflexión sobre procesos sociales complejos, limitaciones básicas y muchas de ellas insalvables. La presente propuesta metodológica y su recurso al ordenamiento, selección relevante,

jerarquización de acciones y procesos no pretende la exhaustividad ni, obviamente, constituir un enfoque exclusivo. A las dificultades de toda perspectiva sistémica —limitaciones normativas, un sentido explicativo *ex post*, inasibilidad del conjunto de variables causales— se agrega una restricción adicional en el hecho de que depende de un conjunto de desarrollos disciplinarios. No obstante, la importancia de su objeto de estudio, pleno de revelaciones fenomenológicas, solicita la normalización de su análisis mediante un sistema conceptual que cuente con los instrumentos necesarios para validar sus hipótesis en alguna o gran parte de sus derivaciones analíticas. En ese sentido, la aplicación de la ciencia de políticas al análisis de la reforma estatal en América Latina tiene ventajas importantes, no entre las menores el ofrecer una dirección del estudio donde pueda inscribirse la redefinición de metas en el corto, mediano y largo plazo. Otra ventaja la representa el aprovechamiento de los numerosos dispositivos metodológicos creados al amparo del paradigma de las políticas públicas en las sociedades de mayor desarrollo institucional. La tercera y última ventaja por retener de esta orientación permite identificar con mayor claridad los déficit y los referentes externos de la institucionalización en América Latina.

Bibliografía

- Aguilar, L., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.
- Badie, B., y P. Birnbaum, *Sociologie de l'État*, París, Grasset, 1979.
- Bolívar, A., et al., "Sobre el análisis de coyuntura", *El Cotidiano*, México, núm. 42, julio-agosto, 1991.
- De la Reza, G. A., *Théorie générale des systèmes et intégration latino-américaine: système général et système spécifique*, Lille, Universidad de Lille, 93/tou2/0026, 1993.
- , "Diversificación comercial y múltiple membresía en México", en *XXIII Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales*, Monterrey, octubre, 2000a.
- , *Teoría de sistemas: reconstrucción de un paradigma*, México, Porrúa, 2000b.
- Faure, A., G. Pollet y P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, París, L'Harmattan, 1995.
- Fishlow, A., "América Latina y los Estados Unidos en una economía mundial cambiante", en A. F. Lowenthal y G. F. Treverton (comps.), *América Latina en un nuevo mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Gourdon, Hubert, "La constitution algérienne du 28 novembre 1996", *Monde Arabe Maghreb*, Francia, núm. 156, abril-junio, 1997.
- Habermas, J., *L'espace publique*, París, Payot, 1978.
- Heclo, H., "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, II, núm. 1, 1972.
- Hufbauer, G. C., y J. J. Schott, *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington, D. C., julio, 1994.

- Jones, Ch. O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1972.
- Krueger, A. O., *Liberalization Attempts and Consequences*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1978.
- Lasswell, H. D., "The Policy Orientation", en Lerner y Lasswell, *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Lilienfeld, R., *Teoría de sistemas. Orígenes y aplicaciones en ciencias sociales*, México, Trillas, 1997.
- Löwi, T. J., "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, julio-agosto, 1972.
- Mayntz, R., *Sociología de la administración pública*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1985.
- Morel, L., *L'Italie en transition. Recul des partis et activation de la fonction présidentielle*, París, L'Harmattan, 1997.
- Muller, P., e I. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, París, Éditions Montchrestien, clefs/politique, 1998.
- Nioche, Jean-Pierre, "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, Francia, vol. 32, núm. 1, febrero, 1982.
- Oszlak, O., y G. O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", documento CEDES/Flacso, núm. 4, Santiago, 1976.
- Przeworski, A., "Políticas públicas y sus impactos en América Latina", *Congreso sobre políticas públicas y sus impactos en América Latina*, Buenos Aires, agosto, 1974.
- Quermonne, L., "Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie", *Politiques publiques*, vol. IV, París, Traité de sciences politiques, 1985.
- Ricoeur, P., *Ideología y utopía*, Barcelona, Gedisa Filosofía/Política, 1989.
- Sabatier, P., "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", 1997, citado en P. Muller e I. Surel, Florencia, Eui/Centre Robert Schuman, Jean Monnet Chair Lecture, 1998.
- Stone, A., "Le 'neo-institutionalisme', défis conceptuels et méthodologiques", *Politix*, París, núm. 20, 1992.
- Thoenig, J. C., "L'analyse des politiques publiques", M. Grawitz y J. Leca, *Traité de science politique*, t. I, *La science politique, science sociale, l'ordre politique*, París, 1985.
- Williamson, J. (ed.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics, abril, 1990.
- Zolberg, A., "L'influence des facteurs 'externes' sur l'ordre politique interne", en M. Grawitz y J. Leca, *Traité de science politique*, t. I, *La science politique, science sociale, l'ordre politique*, París, 1985.