
Elementos Teóricos para un Análisis más Integral de las Políticas Públicas

(con referencia a algunas investigaciones concretas)

José Luis Méndez

Introducción

Este trabajo tiene varios objetivos. Uno es contribuir a una mayor precisión analítica en el campo de las políticas públicas. Para esto se busca desarrollar el objeto de estudio de este campo —las políticas públicas— como “variable dependiente”, es decir, como un concepto cuyo contenido específico varía a lo largo de una o varias dimensiones.

Un segundo objetivo es mostrar, con varios ejemplos de investigaciones con-

cretas, cómo esta escala ha servido para el análisis de algunas políticas públicas y para la fundamentación empírica de ciertos enfoques teóricos, más específicamente del que he llamado “enfoque ecológico”.

La primera parte de este ensayo desarrolla una escala de políticas públicas que va de una política pasiva a una activa y presenta cinco enfoques recientes para el estudio de las políticas públicas en relación con dicha escala, especialmente el ecológico. La segunda parte presenta brevemente la naturaleza y metodología de algunos análisis que

han usado la escala o el enfoque abajo descritos para la explicación de las políticas públicas. Finalmente se ofrecen algunas conclusiones, en las que se argumenta a favor de una visión más desagregada y precisa del Estado y sus políticas.

I. Variables dependientes e independientes en el estudio de las políticas públicas

A mi parecer, el campo de estudio de las políticas públicas ha estado avanzando "desequilibradamente", es decir, con una "pierna" bien desarrollada —la del estudio de las causas de las políticas— y una mucho más pequeña y subdesarrollada —la del estudio del comportamiento en sí de estas políticas.

De esta forma, si bien existen varios enfoques para explicar a las políticas públicas, estas últimas no han sido usualmente vistas como variables dependientes de una manera explícita o sistemática. Una definición más clara de dichas escalas es una tarea ambiciosa pero urgente. Sin dicha definición es muy difícil comparar (y por lo tanto explicar) las políticas públicas a lo largo

de diferentes países; periodos y áreas de política pública.

Esta primera sección presenta una versión parcial de un artículo que desarrolla una escala de variación de las políticas públicas como variables dependientes y que vincula dicha escala a las escalas de variación de algunas variables independientes¹. En otras palabras, como lo muestra el cuadro 1, señala la predicción o "rango de predicción" de cinco enfoques en relación con una escala de variación de las políticas públicas como variables dependientes. Este cuadro se explicará más detalladamente en la siguiente página.

I. A. Hacia una definición de las políticas públicas como variables dependientes. El desarrollo de las políticas públicas como variables dependientes es una tarea compleja, que requiere una discusión más amplia de la que puedo ofrecer aquí (ver Méndez 1993). Me limitaré entonces a presentar una serie de elementos que considero necesarios para desarrollar una escala de variación de las políticas públicas como variables dependientes.

Acercarnos a un listado de los elementos básicos de una política pública implica considerar lo que la hace una "política" y lo que la hace "pública". El tipo de escala que me interesa explorar

¹ Véase José Luis Méndez, "Las políticas públicas como variables dependientes; hacia un análisis más integral de las políticas públicas", número especial sobre administración pública de *Foro Internacional*, enero-marzo de 1993. El lector encontrará en este artículo un desarrollo más amplio de las ideas de esta primera sección, así como algunas advertencias en torno a dichas ideas.

Cuadro 1

**ALGUNOS ANALISIS RECIENTES PARA EL ANALISIS DE LAS
POLITICAS PUBLICAS Y SUS PREDICCIONES**

Enfoques	Predicciones sobre el tipo de política pública		
	Política Pasiva	Política Semi-activa	Política Activa
MACROENFOQUES			
<i>Estatista</i>		XXXXXXXXXXXXX	
<i>Pluralista</i>	XXXXXXXXXXXXX		
ENFOQUES DE ALCANCE MEDIO			
<i>Estilos Nacionales</i>			
Estilo estatista		XXXXXXXXXXXXX	
Estilo pluralista	XXXXXXXXXXXXX		
<i>Arenas de política</i>			
Arena distributiva		XXXXXXXXXXXXX	
Arena redistributiva	XXXXXXXXXXXXX		
Arena regulatoria	XXXXXXXXXXXXX		
Arena mayoritaria		XXXXXXXXXXXXX	
<i>Ecológico</i>			
Coalición+Crisis+Solución			x
Crisis + solución o			
Crisis + coalición		x	
Crisis o coalición o			
solución	x		

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

inicialmente me inclina a concentrarme por el momento en la política pública como "política" (para más, ver Méndez 1993).

A mi parecer, una política pública tendría, como "política", cuando menos seis elementos básicos, a saber: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución. En general, toda política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público. Por otro lado, las políticas públicas implican un diagnóstico (aunque sea político) de cuando menos algunas

de las causas del problema y algunas de las medidas que lo pudiesen "resolver" o mitigar. Este diagnóstico está detrás de dos de los otros elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la "solución" al problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido, al menos en términos políticos, a alcanzar dichos objetivos generales; esta estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal. Las políticas públicas también impli-

can la distribución de ciertos "recursos", con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.

La escala que propongo incluirá tres puntos o tipos de política pública: "activa", "semi-activa" y "pasiva".

El punto más alto, el de una política pública "activa", se podría definir "heurísticamente" como aquél en el que:

1) La legitimidad del problema es alta para la mayoría de los funcionarios públicos "normativos" (staff), la mayoría de los funcionarios públicos "operativos" y la mayoría de los grupos sociales relacionados con el problema. En este punto de la escala el problema sería considerado un problema dentro de la agenda inmediata o "decisoria" (es decir, que requiere una acción inmediata por parte del Estado) (Kingdon 1984:4). También implicaría una definición del problema clara y legítima.

2) Los supuestos del diagnóstico detrás de la definición de la naturaleza o tipo de problema, y detrás de la relación del problema con una solución y estrategia específicas, son claros y legítimos para la mayoría dentro de cada uno de los tres tipos de actores arriba indicados.

3) La solución al problema es clara y legítima. Además, dicha solución es bien conocida por la mayoría dentro de cada uno de los tres tipos de actores. Este último aspecto se podría *opera-*

cionalizar vía la existencia o no de un "plan" formal. De hacerse así, este punto de la escala implicaría por ejemplo la publicación y distribución de un "plan" formal donde se presenta y justifica la solución propuesta.

4) La estrategia propuesta es también clara, legítima y bien conocida por los actores. Este punto de la escala implicaría la publicación y distribución de un "programa" estatal formal. Además, esta estrategia prevé un nivel comparativamente alto en: a) la coordinación de los actores estatales y sociales involucrados en la política; b) el número o la importancia de las acciones estratégicas y c) la publicidad conseguida para estas acciones en los medios de comunicación. El grado de coordinación se podría *operacionalizar* con base en el funcionamiento o no de instancias formales de coordinación o un cuestionario; el nivel de acción se podría especificar con base en los puntos 5) y 6) que se describen a continuación. El grado de publicidad se podría especificar con el número de notas publicitarias en los medios.

5) Los recursos organizacionales, presupuestales y legales son adecuados o suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto por la estrategia. Este punto de la escala implicaría que: la(s) organización(es) encargada(s) de la política pública se encuentra(n) en esferas gubernamentales comparativamente altas o autónomas, tiene(n) a la mayoría de sus instancias inferiores directamente bajo su mando (es decir, éstas no están desconcentradas o des-

centralizadas), que los recursos presupuestales asignados son suficientes para ejecutar la estrategia propuesta (y por lo tanto son comparativamente altos) y que la política y la organización están sustentadas en leyes o decretos propios y específicos.

6) La ejecución de la serie de acciones programada por la estrategia es llevada a cabo de una manera cercana a la prevista. Por ejemplo, los recursos son gastados y sus receptores realizan las actividades encomendadas.

El punto intermedio de la escala, el de una política pública "semi-activa", se podría definir "heurísticamente" como aquél en el que:

1) La legitimidad del problema es mediana (esto es, el problema es considerado un problema en la agenda gubernamental o sistémica, mas no en la "decisoria") (Kingdon 1984:4); la definición del tipo del problema es un poco confusa y no del todo legítima para varios de los actores al interior de cada uno de los tres tipos de actores ya indicados.

2) Los supuestos del diagnóstico detrás de la definición de la naturaleza o tipo de problema, y detrás de la relación del problema con una solución y estrategia específica, no son del todo claros y legítimos.

3) La solución propuesta por la política no es del todo clara, legítima y conocida.

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

5) Los recursos organizacionales, presupuestales y legales se encuentran sólo al nivel intermedio de acción previsto por la estrategia.

6) La ejecución del grado intermedio de acción propuesto por la estrategia es llevada a cabo de la manera prevista.

El punto más bajo de la escala, el de una política pública "pasiva", se podría definir "heurísticamente" como aquél en el que:

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

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

3) La solución propuesta por la política es confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores

(esto último tiende a implicar la difusión de la política vía declaraciones públicas más que la publicación de un "plan" formal).

4) La estrategia propuesta también es confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores (esto último tiende a implicar una estrategia difundida vía oral más que vía la publicación de un "programa" formal). La estrategia implica niveles comparativamente bajos de coordinación, acción y publicidad.

5) Los recursos organizacionales, presupuestales y legales son sólo suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto por la estrategia. Esto podría implicar que la(s) organización(es) encargada(s) de la política pública se encuentra(n) en esferas bajas, tiene(n) poca autoridad, cuentan con recursos presupuestales sólo al bajo nivel de acción previsto y no están basadas en leyes o decretos específicos que les den un sustento legal amplio.

6) La ejecución del bajo grado de acción propuesto por la estrategia es llevada a cabo de una manera cercana a la prevista (aunque también se podría esperar que no fuese llevada a cabo).

I.B. El enfoque ecológico. Una vez definida una escala de variación de la política pública como variable dependiente, es mucho más fácil establecer el vínculo de nuestro objeto de estudio con diversos enfoques. Los enfoques para el estudio de las políticas públicas se pueden dividir en dos grandes gru-

pos. Por un lado, los que he llamado "macro-enfoques", que resaltan algún tipo predominante de relaciones sociales para explicar la naturaleza de las políticas públicas. Los enfoques del segundo grupo se pueden denominar "enfoques de alcance medio" y argumentan que la naturaleza de las políticas variará de acuerdo con algún factor específico. Aunque no tienen que verse como necesariamente excluyentes (Freeman 1986), a partir de los supuestos de estos enfoques es posible deducir diferentes predicciones respecto a las políticas públicas.

El cuadro 1 presenta una visión panorámica de la relación entre la política pública como variable dependiente y diversos enfoques y variables independientes. Por limitaciones de espacio no puedo aquí explicar cada uno de estos enfoques y sus predicciones respecto a las políticas públicas. No me queda más que remitir de nuevo al lector al artículo ya mencionado (Méndez 1993). En este ensayo me voy a limitar a explicar el enfoque ecológico, ya que éste tiene una relación más directa con algunos de los ejemplos que usaré para mostrar la utilidad de la escala de variación aquí propuesta.

En general, el enfoque ecológico considera los efectos del tipo de *medio ambiente* o contexto coyuntural en las políticas públicas. Esta referencia al medio ambiente fue lo que me llevó a denominarlo "ecológico". El argumento básico es que ciertas coyunturas conducirán a ciertos tipos de políticas públicas, independientemente de si ta-

les políticas se encuentran en contextos cultural-institucionales o en sectores de política pública diferentes. Sin embargo, como las anteriores, esta corriente ha sido desarrollada de diferentes maneras.

Un primer ejemplo de este enfoque sería Hampson, quien argumenta que, en contextos de "normalidad", los actores no tienen incentivos para cooperar con políticas activas, ya que éstas implican una mayor coordinación que afectaría sus intereses particulares o inmediatos. Sin embargo, cuando se da una crisis que amenaza el *statu quo*, surge un interés generalizado entre los actores por programas de acción directa y coordinada dirigidos a solucionar tal crisis. En estos contextos —se indica— el Estado goza de una amplia autonomía y los actores cooperan con programas de largo plazo o de interés común. Así, habrá una tendencia a la emergencia de políticas públicas de mediano o largo plazo que implicarán una mayor coordinación entre actores. Con todo, después del "choque" inicial, y una vez que se ha respondido al mismo con la formulación de una política activa, la sensación de crisis tenderá a disminuir (o a convertirse en una nueva "formalidad") y los actores tenderán nuevamente a defender sus intereses particulares (Hampson 1986). La política pública será menos activa, aunque, basándome en lo dicho por Peters y Hogwood (1985:246), en mi opinión raramente volverá al punto de partida al mismo ritmo con que llegó a la cús-

pide. Esto porque para ese entonces los intereses y organizaciones creadas para implantar la política pueden haber "cavado" un nicho en la estructura burocrática. El planteamiento general de Hampson es similar al de los autores que han estudiado el "ciclo de atención" de las políticas públicas (Downs 1972; Peters y Hogwood 1985). Este ciclo se reforzaría si lo que se analiza es un periodo específico de gobierno, ya que un gobernante suele establecer sus nuevos programas a principios y mediados de su administración, bajando el ritmo de crecimiento de los mismos hacia el final del gobierno.

Un segundo grupo de autores en esta misma línea de investigación va más allá en tanto que indica que la relación entre una crisis y las políticas públicas no es "mecánica". Si no hay una coalición capaz de organizar una respuesta, una crisis no tiene por qué conducir necesariamente a políticas más activas (Gourevitch 1986; Gittel 1990).

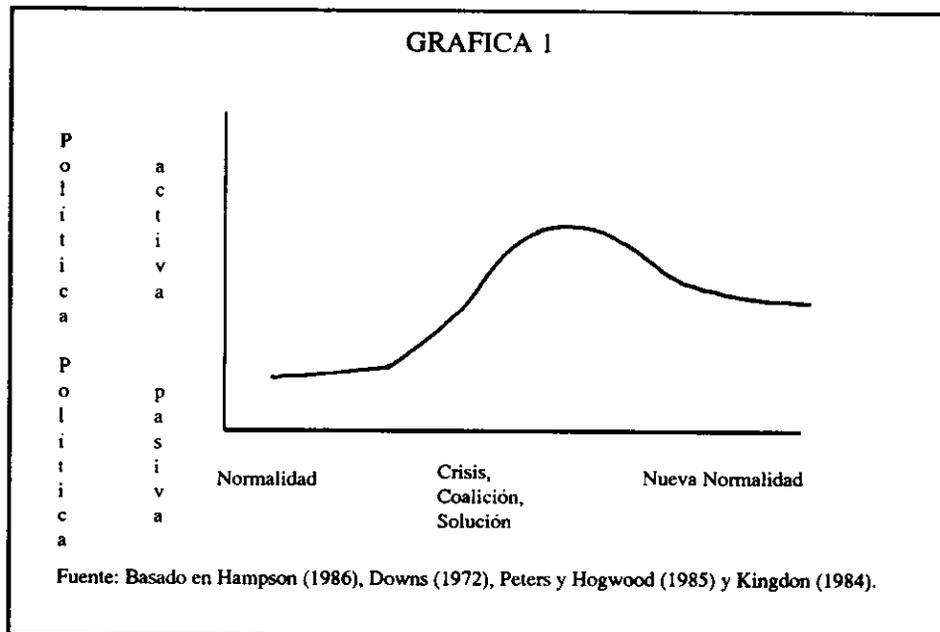
Kingdon (1984) por otra parte elabora un modelo todavía más complejo. A partir de su análisis sobre el proceso de formación de la agenda pública, bien se podría deducir que una política pública activa sólo surgirá cuando una crisis, una solución a la misma y una coalición política sean explícitamente ligadas por un "empresario político". Cuando sólo uno o dos de estos procesos existan la política tenderá a ser menos activa.

Si retomamos los planteamientos de Hampson, Downs, Peters y Hogwood

y Kingdon en torno a las políticas públicas, diríamos que éstas pueden seguir una curva en forma de campana, que en mi opinión, por las razones ya indicadas, quedaría sin embargo abierta del lado derecho. Esta evolución se puede observar en la gráfica 1.

arriba descritos pueden ser usados, en esta sección presentaré brevemente algunos ejemplos de investigaciones que los han utilizado.

Los diversos elementos para el desarrollo de la escala aquí propuesta sur-



II. La escala de variación y algunos análisis de política pública

A fin de dar una mejor idea de cómo la escala de variación o el enfoque teórico

gieron en gran medida de una investigación comparativa de políticas de fomento industrial en Nuevo León (1985-1991) y Pennsylvania (1979-1987) que actualmente me encuentro desarrollando². Esta investigación busca argumentar que en los dos estados arriba indicados se dio en ciertos años una transición de una política de fomento industrial "pasiva" a una "acti-

² J. L. Méndez, *Public policies and organizations for economic development in Nuevo León, México (1985-1991) and Pennsylvania, United States (1979-1987)* (Proyecto de tesis de doctorado para la Universidad de Pittsburgh), 1991 (mimeo); y "Políticas públicas para el desarrollo industrial en Nuevo León y Pennsylvania, 1979-1991", ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional de LASA, Los Ángeles, septiembre 24-27, 1992.

va". Ésta implicó el reconocimiento de una crisis económica como problema público, la elaboración y difusión de planes y programas de acciones para "resolver" dicho problema, así como el surgimiento de nuevas organizaciones y la asignación y ejercicio de mayores recursos presupuestales para ejecutar tales planes y programas.

Así, en Nuevo León la administración de Jorge Treviño (1985-1991) comenzó a formular y ejecutar una política industrial activa a partir de 1985. Esta política se diferenció claramente de la política más bien pasiva seguida por el gobernador anterior. En otra parte he descrito con mayor detalle la evolución de esta política activa (Méndez 1992). Aquí sólo mencionaré algunas de las principales acciones tomadas por Treviño, como:

1) la publicación en 1986 del primer plan estatal en la historia del estado, el *Plan Nuevo León*;

2) la creación de una variedad de organizaciones para el fomento industrial como a) FOMICRO, un fideicomiso dirigido a fomentar el desarrollo de las microempresas; b) El Consejo Regional de Financiamiento, dirigido a coordinar y facilitar el otorgamiento de créditos a las empresas; c) PROMOFIN, un fideicomiso para promover la agro-industria; y d) PROEXPORT, un fideicomiso para fomentar la inversión extranjera y las exportaciones en el estado;

3) el aumento hasta un cierto punto de los recursos para el fomento industrial.

En los últimos años del sexenio el nivel de activismo de la política industrial parece haberse reducido, a juzgar por la importancia dada a este problema en la agenda gubernamental, la cantidad de recursos asignada, etcétera. Sin embargo, no puede decirse que la política se haya convertido de nuevo en una política pasiva.

La emergencia de una política industrial activa parece haberse debido sobre todo a la confluencia de tres factores: 1) la percepción por parte de la administración de Treviño de una fuerte crisis económica; 2) la existencia de una "coalición desarrollista"; y 3) la emergencia de "soluciones" a la crisis que alcanzaron un consenso a nivel local. A su vez, bien puede decirse que el desarrollo de estos elementos y la liga entre ellos se debió en importante medida a una suerte de "empresario político" local.

Un fenómeno muy semejante se dio en el estado norteamericano de Pennsylvania. En este estado, el gobernador Thornburgh (1979-1982; 1983-1987) comenzó también a formular y ejecutar una política industrial activa a partir de 1979. Hacia 1984-1985 esta política llegó también a diferenciarse claramente de la política menos activa del gobernador anterior. Una descripción más detallada de esta política puede encontrarse también en el trabajo ya mencionado (Méndez 1992), por lo que me limitaré a mencionar sólo algunas de las principales acciones tomadas por Thornburgh, como:

1) la publicación en 1981 del primer plan estatal en la historia del estado, denominada *Opciones para Pennsylvania*;

2) la creación o revitalización de una variedad de organizaciones para el fomento industrial como a) el Consejo de Planeación Estatal, dirigido a la planeación del desarrollo; b) el Comité de Desarrollo Económico, dirigido a coordinar y facilitar la atención a los problemas del desarrollo; c) la Autoridad de Pennsylvania para el Desarrollo Industrial, que canaliza créditos para la industria; d) la Sociedad Ben Franklin, que coordina y facilita el desarrollo de pequeñas empresas y tecnología avanzada;

3) el aumento hasta un cierto punto de los recursos para el fomento industrial.

En forma parecida a Nuevo León, en los últimos años de cada uno de los dos periodos del gobernador Thornburgh, el nivel de activismo de la política industrial parece haberse reducido, a juzgar por la importancia dada a este problema en la agenda gubernamental, la cantidad de recursos asignada, etcétera. Sin embargo, la política industrial tampoco regresó a los niveles más bajos de antes.

En Pennsylvania esta política también parece haberse debido sobre todo a la confluencia de los tres factores ya mencionados: 1) la percepción por parte de la administración de Thornburgh de una fuerte crisis económica; 2) la existencia de una "coalición desarrollista"; y 3) la emergencia de solucio-

nes que alcanzaron un consenso a nivel local. Como en Nuevo León, también hay un acuerdo entre la mayoría de los participantes y observadores de esta política respecto a que la emergencia de estos factores y la liga entre ellos se debió en importante medida a una suerte de "empresario político" local.

Esta investigación sigue la lógica científica del llamado "diseño de casos más diferentes" o "comparación remota" (Teune y Przeworski 1972; Duverger 1983). Este diseño busca fundamentar empíricamente una relación causal entre una o varias variables independientes (causas) y una variable dependiente (efecto), vía la comparación de casos que sólo tienen en común la presencia de ciertas causas y efectos muy específicos, siendo diferentes en todo lo demás. Bajo esta lógica se puede decir que si dos casos sólo tienen en común la presencia de alguna variable independiente (o variables) y una variable dependiente en particular pero son diferentes en todo lo demás, es altamente probable que exista una relación causal entre ambas variables (es decir, que ese factor causal sea la causa principal del hecho que se busca explicar), ya que es muy poco probable que el comportamiento diferente en una variable independiente (por ejemplo diferentes culturas, grados de desarrollo económico, etcétera) lleve a un mismo comportamiento en la variable dependiente (por ejemplo el surgimiento de un mismo tipo de política pública).

Es así que, al comparar Nuevo León y Pennsylvania, esta investigación bus-

ca fundamentar empíricamente el enfoque ecológico. Esto porque en dos estados bastante diferentes se dio, por un lado, la confluencia de una percepción de crisis, de soluciones para esa crisis y de una coalición política, y, por el otro, el paso de una política pasiva a una activa y luego a una semi-activa.

Es interesante notar asimismo que en ambos estados las organizaciones encargadas de la política fueron entidades descentralizadas del gobierno estatal (fideicomisos, "partnerships" o consejos semi-públicos). En ambos casos, los actores decisivos parecen haber sido el Estado y los empresarios, la participación del movimiento obrero fue bastante menor. Además, en ambos casos se decidió abandonar una estrategia basada en la industria pesada (acerera) en favor de la promoción de la pequeña empresa, la tecnología o las exportaciones. Finalmente, en términos generales los porcentajes de las partidas industriales fueron similares a lo largo de casi todos los años estudiados. No puedo proporcionar aquí una explicación fundamentada de estas semejanzas. Baste mencionar que el enfoque de "arenas de política" podría ofrecer buenas pistas (ver Méndez 1993).

Otra investigación que sigue un diseño de investigación de "casos más diferentes" es la de Hampson (1986), ya que este autor estudia la política

energética en México (fines de los setenta) y Canadá (principios de los ochenta). Él señala que, como respuesta a crecientes crisis nacionales, los gobiernos de estos dos países formularon nuevas políticas energéticas dirigidas a controlar la situación económica y a garantizar la sobrevivencia del sistema económico y político. En ambos casos, nuevos planes energéticos identificaron ciertos cambios para atacar las crisis. También se buscó cambiar la gestión de la política energética, en un intento deliberado para cambiar las reglas del juego en esta área. Sin embargo, los beneficios de las reformas fueron de corto plazo en los dos países, tanto porque grupos de presión se resistieron al cambio como porque la evolución del escenario internacional afectó negativamente las estrategias adoptadas. Como puede verse, Hampson trata también de explicar el surgimiento de una política (energética) activa con base en una versión un poco más simple del modelo ecológico³.

Un tercer ejemplo de una investigación que estudia el surgimiento de una política pública activa es la de Ojeda (1976; 1986). De hecho, hasta cierto punto la escala arriba desarrollada partió del trabajo de este autor, sobre todo en lo referente al nivel de "actividad" de una política. Ojeda estudia el paso en México de una política exterior "pasiva" a una "activa" a partir de los años

³ El que tanto Hampson como yo hayamos encontrado semejanzas importantes entre las políticas públicas de dos estados diferentes, no significa que no haya diferencias importantes en algunos aspectos de estas políticas (ver por ejemplo Méndez 1992).

setenta. En este sentido, describe cómo en ciertos momentos hay un incremento notable en el número de giras y misiones internacionales, así como de recepciones de delegaciones extranjeras, relaciones y sedes diplomáticas en el exterior, nuevas y diferentes iniciativas internacionales, entre otras cosas. Otros investigadores han utilizado el concepto de política "activa", tanto en el área de política exterior como en otras áreas (véase Green 1977; Shapira 1978; Pellicer 1980; y Máttar 1991). Esta investigación está utilizando un diseño de casos más semejantes, ya que se están estudiando dos casos de política pública que se dan en tiempos diferentes pero en un contexto que en términos generales es muy parecido (por tratarse del mismo país).

Comentarios finales

Para terminar sólo quisiera hacer algunas consideraciones generales en torno a la agenda de investigación sobre el Estado y las políticas públicas, así como sobre una de las investigaciones aquí descritas.

La recomendación teórica principal de este trabajo es que debemos ser más precisos al analizar el Estado. Esto se

puede conseguir si tomamos más en cuenta el hecho de que un mismo Estado puede tener diferentes tipos de políticas públicas, para lo cual debemos ver a estas últimas como "variables" y no sólo como conceptos. Asimismo, si nos movemos de la etapa de los conceptos a las de las variables en lo referente a nuestro objeto de estudio, debemos hacer lo mismo en cuanto a los instrumentos con que estudiamos dicho objeto. Es decir, debemos pasar de macro-enfoques que buscan explicarlo todo con un planteamiento básico a enfoques de alcance medio (ver Merton 1957). En este sentido no creo que debamos seguir discutiendo si un macro-enfoque o el otro es el "mejor", sino cómo los enfoques de alcance medio se pueden complementar en la explicación de casos concretos de políticas.

Dichos enfoques de alcance medio nos podrían ayudar a "hilar más fino" en cuando menos dos áreas. Primero, nos podrían orientar hacia clasificaciones más precisas de los tipos de política. Segundo, con base en estas clasificaciones, la investigación podría orientarse a esclarecer las causas o condiciones principales que estarían detrás de la emergencia de cada tipo (lo cual, siguiendo a Weber, sería lo mismo que decir cómo podemos arribar, de así desearlo, a algunos de ellos).

En cierto sentido, parecería que es esto precisamente lo que autores como Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985:14), u Oszlak y O'Donnell (1984:376), han propuesto para la agenda futura de las ciencias sociales. Dado que para ellos

el grado de "autonomía" dentro de los Estados tiene una distribución desigual en tiempo y espacio, no favorecen una visión de Estados "fuertes" y "débiles" sino una que vea dicha autonomía en función de sectores o momentos específicos. Este consejo sin embargo no ha sido muy tomado en cuenta hasta ahora en el debate teórico nacional e internacional.

Por supuesto la discusión en torno al desarrollo tanto de las variables dependientes como de las independientes en las ciencias sociales no estará exenta de dificultades y discrepancias conceptuales y metodológicas. Este trabajo solamente ha esbozado una clasificación "heurística" de tipos de política pública de acuerdo con un criterio que en mi opinión, y la de otros autores que implícitamente lo han utilizado, es conceptualmente útil. El objetivo ha sido facilitar la comparación de políticas públicas a lo largo de diferentes periodos, países o tipos de políticas.

Por otro lado, el debate sigue siendo intenso en torno a qué variables independientes (culturales, "ecológicas", etcétera) debemos considerar, cómo debemos definir las y qué estrategias metodológicas debemos utilizar para diferenciar sus "pesos causales" relativos. A este respecto, este trabajo se ha concentrado en presentar algunos enfoques que han llamado la atención recientemente, especialmente uno de ellos (el ecológico) y reseñar algunas investigaciones que han buscado fundamentar empíricamente a este último enfoque. Esto no implica sin embargo

que éste o los otros enfoques mencionados en el cuadro 1 sean los únicos importantes.

Por último, quisiera hacer un comentario con referencia a la investigación que actualmente me encuentro desarrollando. En este sentido, hay que destacar que si bien la política industrial a nivel de estados como Nuevo León y Pennsylvania no ha sido crucial en términos de gasto, ha adquirido relevancia por el alto nivel de importancia y activismo que dicha política ha adquirido en esos estados. Por lo tanto, el papel del Estado sub-nacional en la formulación y ejecución de ésta y otras políticas no debe dejar de considerarse si se quiere tener una visión adecuada de las relaciones entre ámbitos de gobierno en nuestro país. Esto máxime cuando es probable que algunos estados mexicanos y estadounidenses aumenten significativamente el activismo de sus políticas industriales, como consecuencia de la mayor apertura y competencia externas.

Al decir esto obviamente no pretendo negar el centralismo que aún existe en México. Simplemente se quiere ofrecer un contrapunto a la visión tradicional de las relaciones intergubernamentales en nuestro país, la cual en mi opinión ha tendido a subestimar la importancia de los estados sub-nacionales en la formulación o ejecución de muchas políticas públicas (ver Méndez 1991b).

Bibliografía citada

- Brown, L. (1983), *New Policies, New Politics*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1983.
- Buzzel, R. (1966), "Competitive Behavior and Product Life Cycles", en John S. Wright and Jac L. Goldstucker, *The New Ideas for Successful Marketing*. Chicago: American Marketing Association (1969, pp. 46-68).
- Downs, A. (1972), "Up and down with ecology-The issue-attention cycle", en *The public interest*, No. 28.
- Duverger, M. (1983), *Métodos de las Ciencias Sociales*, México, D.F. 1983, ed. Ariel.
- Dye, Th. (1976), *Policy analysis*. University of Alabama, University of Alabama Press.
- Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, Th. (eds.) (1985), *Bringing the state back in*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Freeman, G. (1986), "National styles and policy sectors: Explaining structured variation", en *Journal of Public Policy*, Vol. 4.
- Gittel, R. (1990), "Managing the development process: Community strategies in economic revitalization", en *Journal of political analysis and management*, otoño de 1990.
- Green, R. (1977), "México, la política exterior del nuevo régimen", en *Foro Internacional*, 69, julio-septiembre de 1977.
- Gourevitch, P. (1986), *Politics in hard times*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Hampson, F. (1986), *Forming economic policy; the case of energy in Canada and Mexico*. New York, St. Martin's Press.
- Hayes, M. (1992), *Incrementalism and public policy*. Nueva York, Longman.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, Little, Brown.
- Máttar, J. (1991), "Algunas consideraciones acerca del impacto del tratado de libre comercio de América del Norte sobre la pequeña industria en México", en *Idea Económica*, marzo-abril de 1991.
- Méndez, J. L. (1991), *Public policies and organizations for economic development in Nuevo Leon, Mexico (1985-1991) and Pennsylvania, United States (1979-1987)* (Proyecto de tesis de doctorado para la Universidad de Pittsburgh).
- (1991b), "Nuevo León y Pennsylvania; la coordinación del desarrollo a nivel estatal", en *Umbral XXI*, 1991.
- (1992), "Políticas públicas para el desarrollo industrial en Nuevo

León y Pennsylvania, 1979-1991", ponencia preparada para el XVII Congreso Internacional de LASA, Los Ángeles, septiembre 24-27, 1992.

----- (1993), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", por aparecer en *Foro Internacional*, enero-marzo de 1993.

Merton, R. S. (1957), *Social theory and social structure*. Glencoe, Ill., Free Press.

Ojeda, M. (1976), *Alcances y límites de la política exterior de México*. México D.F., El Colegio de México.

----- (1986), *El Surgimiento de una Política Exterior Activa*. México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984; originalmente publicado en 1976), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investi-

gación", en Flores, H. y Nef, J. *Administración pública: perspectivas críticas*. San José, Costa Rica, ICAP.

Pellicer, O. (1980), "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en *Foro Internacional* 82, octubre-diciembre 1980.

Peters, B. G. y Hogwood, B. (1985), "In search of the Issue-Attention cycle", en *The Journal of Politics*, Vol. 47, 1985.

Polli, R. y Cook, V. (1969), "Validity of the Product Life Cycle", en *The Journal of Business*. Octubre 1969, pp. 385-400.

Shapira, Y. (1978), "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", en *Foro Internacional* 73, julio-septiembre 1978.

Teune, H. y Przeworski (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York. Wiley Interscience. 1970.