

El estudio de las Políticas Públicas

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
(*estudio introductorio y edición*)



de Lo Público, en correspondencia y lealtad con la mejor tradición republicana, sea liberal, democrática o social.

En medio de los debates sobre la crisis del estado social o sobre la alternativa de su reorganización liberal, sobre la transición y la consolidación democrática o sobre la redistribución federalista del poder del estado, sigue presente e interpelador el ideal republicano que exige leyes públicas justas e imparciales, uso eficaz y equitativo de los recursos públicos, opinión pública vigilante, participación del público ciudadano en la definición de la política y en el desempeño de la administración pública, pública rendición de cuentas del gobierno y, sobre todo, el inalterable compromiso de autoridades y sociedad con el interés público del municipio, de la entidad federativa o la región, del estado nacional.

El imperativo republicano forcejea permanentemente con los hechos crudos de la política y de la administración pública, pero no tiene por qué capitular ante ellos. No faltarán en el gobierno las decisiones inconsultas y sin controles, ni las que a nombre del interés público le hacen el juego a clubes particulares excluyentes, como tampoco faltarán los programas de gobierno incorregiblemente descuidados en la asignación de los recursos públicos. Sin embargo, justamente, en estos momentos de decaimiento, la contrarrespuesta ciudadana será siempre la de exigir y restaurar el sentido público del gobierno, la política y la administración.

Al compromiso con el fundamento republicano de la política moderna obedeció en mucho la selección de los textos y la escritura de los estudios introductorios de estas primeras antologías, las cuales ofrecen ideas, métodos, técnicas, cuestionamientos y propuestas acerca de cómo contribuir desde el gobierno, la administración pública, la acción ciudadana, la academia, a eso que llamamos, esperanzadamente, buen gobierno y convivencia civilizada.

[México, D.F. agosto de 1995]

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Estudio introductorio

LA EXPERIENCIA política de mi generación está marcada por la amplia intervención del estado y por la desilusión de su desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado. Fue también el mismo gobierno, en mucho bajo la presión de la sociedad y en parte anticipándose a la iniciativa social, el que en los últimos años procedió a corregir y moderar su exceso de gasto, regulación y control político. Todos los estudios indican que el crecimiento desmedido del estado termina en déficit fiscal y en déficit de consenso político. El sistema mexicano no fue excepción.

El trabajo intelectual y político de la década ha sido saber por qué el gran gobierno llegó tan lejos en sus errores, con el fin de saber cómo el gobierno podría ser eficaz en sus tareas y promesas y, más radicalmente, para averiguar si el gobierno posee la capacidad de ofrecer soluciones, de qué tipo y a cuáles problemas. Por encima de las preferencias ideológicas, definir cuál es el ámbito de lo gubernamentalmente factible y constructivo ha sido la cuestión de fondo. El redimensionamiento del estado, su "adelgazamiento", ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción. A esta empresa de racionalidad y publicidad política quiere contribuir el análisis, estudio y diseño de políticas.

I. *Redimensionamiento, democratización, racionalidad de la gestión pública*

En la década de los ochenta el estado mexicano, como muchos otros estados latinoamericanos, fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento. Los otrora poderosísimos vientos de la Revolución y la Contrarevolución, estatistas por naturaleza e instrumentos, se han dispersado y tal vez desvanecido entre los muchos desencantos y equivocaciones. Democratización y redimensionamiento del estado son empresas interdependientes y complementarias, hechas a la medida de la impugnación al antiguo régimen, aquel que combinaba autoritarismo e hipertrofia, donde el ámbito estatal y el aparato gubernamental-burocrático se desbordaban en paralelo con la crecida del autoritarismo.

Al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del estado mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. Por ello, ocurrió la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos. En efecto, a diferencia de otros dramáticos percances del pasado, la magnitud de la crisis de los años ochenta ya no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión. La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos.

En contrapunto a toda una historia de exuberancia estatal, hemos aprendido a lo largo de la década que los recursos políticos

y económicos del estado son limitados y hasta escasos. Requieren el cuidado público. Ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos. Y sus recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales. Hemos descubierto el estado limitado, el gobierno limitado. Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política. En contraste, los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública. No están a la mano ni la unanimidad ni la abundancia. Ahora hay que elegir sabiamente entre proyectos de gobierno rivales, así como los gobiernos tienen que elegir inteligentemente, bajo restricciones, cuál es la mejor opción para realizar los fines públicos. Hemos sido expulsados del edén de la Revolución y del Desarrollo. En efecto, ya hay lucha entre los dioses y demonios de la política, tentaciones y decisiones, responsabilidades. Es hora también de trabajar, calcular, producir, fatigarse, para resolver nuestros viejos y nuevos problemas. Es saludablemente irónico que la era del Desarrollo, con su fantasía de abundancia y prodigalidad, con su supuesta elasticidad infinita, haya terminado en el reconocimiento de la escasez. Y que el tiempo de la Revolución, con su imagen tradicional de transformación de la sociedad entera, vuelta toda consenso y funcionalidad, haya

terminado en reconocer la pluralidad y autonomía, inextinguibles en las sociedades políticas modernas, individualizadas y secularizadas.

No es aquí mi intención revisar las causas del crecimiento del gobierno. Es abundante la literatura sobre las causas y efectos del crecimiento del estado.¹ Hay situaciones explicables e inexplicables, justificables e injustificables, en correspondencia con el gobierno necesario y el innecesario: con el gobierno necesario para poder articular una sociedad heterogénea, conflictiva y rezagada; con el gobierno innecesario que jugó sus intereses propios, privativos, aprovechándose de la autoridad y la hacienda públicas, dilatándolas y extenuándolas. En México, como en otros países, no creció sólo el gobierno, su organización, aparato, personal, recursos, propiedades y programas. Creció el estado. De derecho o de hecho creció el ámbito de los poderes, las atribuciones y las normas generales que estrecharon el radio de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos. Tampoco es mi intención enlistar y evaluar los efectos del crecimiento estatal. Estuvieron a la vista de todos. Tal vez convenga apenas reiterar que la magnitud cuantitativa del tamaño del estado tiene raíces cualitativas, políticas, que entre nosotros se originan en el estilo post revolucionario de hacer la política y las políticas: un estilo altamente centralizado en el gobierno nacional (federal), sin los contrapesos institucionales de los estados y municipios, y sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de ideas en la opinión pública. Por lo mismo, a la inversa, resulta inexacto pensar que el redimensionamiento cuantitativo del estado hubiera podido ser un evento neutro, sin repercusiones políticas, dejando inalterado el familiar sistema de antes.

¹ Para los estados latinoamericanos, ver la Memoria del Seminario Internacional: "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", 13 a 15 de noviembre de 1989; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1990.

La cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la des(re)regulación, la suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública... rompen con estilos consagrados de decisión y gestión y, de golpe, con los nudos gordianos de la tradicional interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes estatales. El nuevo patrón de *policy making* modifica reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (medidas o desmedidas) de la relación entre sociedad y gobierno. En esencia, se redefinen los linderos del ámbito político y del ámbito privado; cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar dentro del perímetro de las interacciones libres particulares. Con ello, en cascada, se descartan o devalúan ciertos asuntos e intereses (ciertos grupos de interés), se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso, pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, ciertos liderazgos y fuerzas políticas antes claves para el consenso. Ocurre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, el "adelgazamiento" del estado. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, con líderes nuevos. Lo que empezó tal vez como obligado saneamiento de las finanzas públicas diez años después camina hacia la dilatación de la vida política: una política más plural, autónoma, competitiva. Asimismo el redimensionamiento del gobierno se orienta hacia la reforma del estado. Los efectos políticos acabaron por ir más allá de los primeros propósitos, sólo financieros o administrativos.²

² He desarrollado estas ideas en: "La reforma del estado" en *Examen*, n. 7, diciembre 1989; "Por un estado con los pies en la tierra", en *Examen*, n. 12, junio 1990; "Política pública y gobierno del estado", en *La Revista del Colegio*, año II, n. 4, octubre 1990.

A primera vista pareciera que la batalla por un estado limitado, "modesto", ha sido fácilmente ganada, a pesar de algunos focos de resistencia intelectual y política. Fue sorprendente ver la rapidez del desmantelamiento de la visión estatista de la sociedad. Pocas, tímidas y ambíguas fueron las voces de sus defensores. O tal vez guardaron silencio, a la espera de retornos de la historia. En verdad, era muy difícil encontrar buenas razones para defender el desborde del estado necesario en autoritario, sobreinterventor, propietario, deficitario. Los formados en la izquierda, acostumbrados a estigmatizar la naturaleza y la instrumentalidad expropriatoria, clasista, del estado, no supieron que partido tomar: si festejar la declinación del intervencionismo estatal o si alarmarse por su reflujo "privatizador". Los acontecimientos de los países socialistas complejizaron aún más sus análisis y desordenaron sus mecanismos explicativos y políticos. Los nacionalistas (revolucionarios o no), sustentadores de la idea del estado fuerte y activo como condición para la unidad nacional, la integración, la justicia social, el desarrollo económico —hay que construir y defender un gobierno con amplia autonomía frente a las fuerzas disolventes del interés nacional, que en su axiomática suelen ser el sector privado, las fuerzas locales, los movimientos con la causa de las libertades individuales...—, tampoco supieron precisar su posición. La impresionante ecuación entre estado, política y nación comenzó a borrarse ante la inestabilidad y desesperanza nacional que el gobierno autónomo y el estado sin contrabalanza social habían provocado. La emergencia y apogeo de la "sociedad civil" en los años ochenta, en distancia y polémica con los poderes estatales, fue el argumento de jaque a esta idea hiperestatizada de nación. La cohesión y prosperidad nacional podía ser también alimentada por las libertades individuales en competencia y por los grupos sociales en cooperación.

De todos modos, dejando atrás el ánimo irritado y desencantado de la década apenas pasada, hay grandes cuestiones pendien-

tes. Privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir el estado. Son para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser. En la tradición liberal para fines de garantía, regulación y promoción de las libertades. Dicho en lenguaje de economía neoclásica, para hacerse cargo de bienes públicos, externalidades, monopolios naturales y asimetrías de información, puntos donde falla el mercado en la asignación eficiente de recursos. Y, más allá de las muy buenas razones de eficiencia, para intervenir no sustitutiva sino complementariamente, solidariamente, en la solución de los problemas sociales y en la provisión gubernamental de los bienes y servicios que las poblaciones atrapadas por la pobreza y la marginación merecen en razón de su dignidad humana y/o de su ciudadanía nacional ("bienes meritorios"). Fuertes razones de equidad pueden fundamentar la intervención social del estado, pero no el desbordado y unilateral ímpetu estatizante que ha caracterizado la persecución de la justicia, a la manera del viejo socialismo y masismo. Este estado devuelto a sí mismo tiene funciones básicas, numerosísimas y cruciales a desempeñar. Resurge entonces el problema de la racionalidad de sus decisiones, del tino, inteligencia y responsabilidad de las elecciones públicas de los gobernantes.

El redimensionamiento del estado ha sido, en el fondo, tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. Pero el simple hecho institucional de un estado reducido no significa la solución de males y problemas públicos. Más allá del redimensionamiento, están las políticas a imaginar, a construir cerebralmente, a seleccionar rigurosamente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población. El estado grande, entre otras cosas, fue la estrategia fallida de solución de problemas pú-

blicos y sociales. A consecuencia de la intervención fallida, los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles y complejos, tal vez con mayor carga de resentimiento y con explicaciones más enfrentadas, polémicas. Aun con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas. El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y explica; las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de abordaje.

Por otro lado, el reclamo de democratización mucho tuvo que ver con la necesidad de poner frenos y controles a gobiernos que, dejados a su libre iniciativa, comenzaron a ser preocupantemente considerados entre numerosos sectores sociales como una amenaza real a esfuerzos, patrimonios, proyectos y expectativas, a causa de la magnitud de sus errores y oportunistas decisionales. Muchas interpretaciones de la crisis destacaron el hecho de que la "sobrecarga", el déficit y las equivocaciones del aparato gubernamental no se debían a razones de excesiva vitalidad democrática, incitada por una competencia partidaria de promesas fáciles y desmesuradas. A la inversa, su causa era la centralización autoritaria

que, con tal de obtener el consenso político sin someterse a la prueba y sanción de elecciones competitivas, había hecho descansar su legitimidad en los beneficios particulares, exclusivos, que sus decisiones vía gasto público dispensaban a los diversos grupos de interés. En ausencia de democracia pluralista y competitiva, el estilo casuístico y monetario de gobernar no sólo terminó por agotar la hacienda pública y desordenar la administración pública. Cosa más grave, distorsionó las razones de la legitimidad y del consenso político, al tener que confeccionar sus leyes y políticas a la medida de las utilidades particulares de los diversos demandantes, quienes erigieron en pauta de relación exitosa con el gobierno la presión o la amenaza, sin sensibilidad alguna por el equilibrio mayor de la república.

La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia. La democratización ha sido también tirar lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. La democracia no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisional, pero desalienta el atropello a las libertades y desaconseja frivolidades legales, laxitudes financieras, decisiones alegres. Impone pesadísimos costos a los representantes que, mediante regulaciones y asignaciones desatinadas, impusieron a su vez costos desproporcionados a los ciudadanos. Resuelve bien la cuestión de elegir quiénes serán los pocos decisores que en representación de millones tomarán las decisiones colectivas, pero, en positivo, como guía operativa, norma técnica, principio económico, poco dice sobre la corrección, pertinencia, eficiencia de la decisión pública. Nada malo y ningún pretexto para el desliz en pro del autoritarismo burocrático. La democracia es condición de entrada, necesaria, pero no suficiente para la co-

rrección de las políticas públicas. Exige e inspira el trabajo de análisis y diseño de políticas, no lo sustituye. Pide además rendimien- to de cuentas, sin dejar impunes las decisiones erróneas y nocivas. Y sustituye a legisladores y gobernantes ineptos. Sobre todo, por su dinámica de discusión, elección y revisión de las decisiones pú- blicas, es un proceso de aprendizaje colectivo permanente. Au- menta la probabilidad del buen gobierno, de políticas idóneas y gestión eficiente, en la medida en que, por la pluralidad y debate de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas.

II: *Gobernar por políticas públicas*

La expansión de las libertades políticas y económicas de la so- ciedad mexicana y latinoamericana, junto con la magnitud de sus problemas de atraso y justicia social, en medio de una transfor- mación mundial de corte histórico, plantean al estado y a la so- ciedad problemas cruciales de organización política, de organi- zación gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas. ¿Cómo realizar las funciones del estado, en particular sus funciones económicas y sociales, en el nuevo contexto de una sociedad más democrática, plural, abierta, informada y participa- tiva, en la que el gobierno queda sujeto al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuen- ta de sus actos, y donde las decisiones de gobierno están además restringidas por los contrapesos de otros poderes del estado, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas, por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover autónomamente sus intereses, por el buen cono- cimiento que ciudadanos y organizaciones poseen de sus proble- mas particulares y de los asuntos públicos...? ¿Cómo puede (y debe) jugar el gobierno su papel directivo global de cara a una sociedad cada vez más autónoma, compleja y controversial, es- tremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globa-

lización económica, cambios demográficos y significados de vida en transformación y, en nuestro caso, atrapada aún por problemas de desigualdad, pobreza, atraso...? ¿Es posible todavía armar un proyecto nacional unitario, concretarlo en un plan nacional, y orientar toda la acción del conjunto social de acuerdo a un mismo ordenamiento de preferencias colectivas y el empleo de un mismo instrumental de acción? ¿No es hora de explorar, de pasar a otro estilo y patrón de gobierno que, sin abandonar la búsqueda de co- herencia y eficiencia que la planeación para el desarrollo (nacio- nal o regional) perseguía real o simbólicamente, incorpore las nuevas libertades, condiciones, turbulencias y tendencias de la so- ciedad? ¿Qué puede ofrecer el análisis de políticas públicas al nuevo y quizá obligado estilo de conducción gubernamental?

Es conocido que el estilo de gobernar en México, y tal vez en otros países, cuando ha buscado superar el estilo personal en su sentido más peyorativo de arbitrio, ha intentado proceder de acuerdo a plan y a plan nacional. El plan pretendía significar racionalidad de gestión y universalidad del consenso. Por ello se inspiraba en un conjunto de valoraciones más o menos coheren- temente ordenado, cuyo fundamento quería encontrarse en una (La) interpretación de la historia-cultura nacional. El plan nacio- nal actualizaba, concretizaba, en un específico tiempo político del país, un proyecto nacional cuyo sentido, meta y herramental se consideraba claro, manifiesto y, sobre todo, colectivamente compartido. Obviamente el emisor y destinatario del proyecto era la nación, un colectivo social unitario, cuyos fines trascen- dían los diferentes intereses e iniciativas de individuos y grupos, a la vez que los subordinaban. Frecuentemente el nacionalismo, en el sentido restringido de visión unilateral de la historia colec- tiva o eficacia decisional de un plan global, fue el principio de legitimidad de los gobiernos, quedando en la penumbra la uni- versalidad e imparcialidad del derecho público y privado. Fre-

cuentemente el Estado Nacional se sobrepuso al Estado de Derecho, en lugar de enlazarse con él.

Más que argumentar exhaustivamente contra la viabilidad e implicaciones del plan como estrategia de gobierno, —existe una fina literatura—, quisiera solo recordar someramente que gobernar de acuerdo a plan exige grandes dosis de control autoritario o bien masivo consenso y apoyo político. En el fondo, supone o exige una homogeneidad inducida o convencida en el nivel político-ideológico. Y acaso un mundo económico simple, estable y cerrado. Apenas sucede una complejización de las organizaciones sociales y de las actividades productivas, en contextos culturales y económicos libres y abiertos, las tareas de información, coordinación y conducción de las mismas desde un punto superior y central, conforme a una traza unitaria de acción colectiva, se vuelven extremadamente difíciles. Las cadenas medios-fines, insumos-productos, se multiplican y se sobreponen, impidiendo la claridad de los cálculos sobre las consecuencias probables de la acción colectiva planificada. Pero, por encima de todo, el plan (incluido el proceso de planeación) requiere un consenso tan global e intenso que las democracias plurales no le pueden dar. Es más probable simular que alcanzar efectivamente un acuerdo con los ciudadanos sobre la jerarquía de valores, el orden de las preferencias, las metas prioritarias, los instrumentos y procedimientos de las diferentes políticas, la asignación de recursos, los operadores, los indicadores de rendimiento, los procedimientos de interdependencia y coordinación, los irremediables ganadores y perdedores. El pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes terminan por volver imposible la gigantesca capacidad de computación y de consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al plan nacional global.

En estas circunstancias, y en el mejor de los casos, el plan definirá el parámetro de la acción colectiva, marcando los límites

dentro de los cuales se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos y tomará la forma de regulaciones generales, incentivos selectivos y políticas macroeconómicas, reglas de juego, apuestas atractivas por entrar a jugar y sanciones por infracciones de juego sucio o de abandono. Este plan marco, más que plan maestro, se ubica felizmente lejos de los estados planificadores centrales. Obviamente esto no significa que el gobierno no tenga su propio plan de acción, claro y distinto. Así debería ser. Pero pensar que el plan de acción del gobierno sea el de la nación es algo muy difícil de probar en condiciones de creciente autonomía y pluralidad social. Es su plan para gobernar la nación pero no el plan de acción de la nación. La identidad entre estado y nación, más allá de la soberanía y la cohesión nacional, parece no poder cubrir todos los variados ámbitos de la vida social y de las decisiones individuales. La acción de la sociedad tiene tal extensión, diversidad y libertad de iniciativas que desborda los objetivos y los instrumentos que un específico gobierno juzga son los mejores (en términos valorativos y económico-administrativos) para el conjunto nacional. La acción social desborda la planificación gubernamental, sin que ello signifique absolutamente desbordar las normas del estado. El gobierno de leyes generales es más sólido y flexible que el gobierno de planes omnicomprensivos.

No todos los gobiernos han suscitado y dirigido la acción colectiva conforme a plan nacional. Ni todas las sociedades han estructurado primordialmente la política con base en la nación (carácter, identidad, historia nacional). La idea y valor de lo Público ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompañó el proceso de formación del estado nacional.³ En ellas, la distinción entre lo privado y lo público ha sido fundamental para entender el sentido de la política y la natu-

³ Conviene aquí recordar que varios procesos de magnitud histórica ocurren y concurren en la formación del estado moderno. Además del proceso de monopolización de la coacción en un territorio, tienen lugar el proceso de juridificación (ciudadanización) de la autoridad y el proceso de nacionalización. La confluencia de estos procesos no es ni

raleza, función, ámbito y responsabilidad del estado (nacional). En esta perspectiva el estado se hace cargo sólo de lo público. La integración y la coordinación social ocurre por la Constitución más que por la nacionalidad. El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política. Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del estado. A decir verdad, constituyen el estado y ponen a la obra a los gobiernos.

sincrónica ni pacífica y va a dejar marcas de tensión en la configuración del estado. En efecto, el estado moderno se establece y articula sobre la comunidad social preexistente (singular o plural) que posee una identidad y sentido de pertenencia colectiva: la(s) nación(es). Pero, las normas y redes de la organización del estado, que van a determinar universalmente lo prohibido y lo permitido, lo opcional y lo obligado, se inspiran y justifican con referencia a libertades y derechos individuales, donde el elemento común es la calidad humana, el "ser hombre", más que la comunidad-historia social, el "ser mexicano", español, alemán o chileno... En la dimensión estricta de la(s) política(s), lo Nacional se regula de acuerdo a lo Humano (derechos y libertades) y a lo Público. El estado está nacionalmente sustanciado, pero estructurado humanistamente, en sentido liberal o social. La forma político-jurídica (no cultural) de la nación es primeramente la libertad personal, pública y privada, y posteriormente, a resultados de los movimientos democráticos y socialistas, se complementa con los derechos sociales de los individuos. El colectivo nacional recibe la forma y validez jurídico-política del individuo libre: ciudadano, productor y consumidor. Esta solución despertó la tensión entre *Kulturnation*, posición tan querida a los románticos y conservadores de la Restauración (ahora, de nuevo, tan en boga), y *Droits de l'Homme*, en sentido ilustrado universalista y emancipador. Una tensión que ha sido la cuestión primera, teórica y práctica, en toda referencia al estado moderno y a la política moderna, y cuyo balance es una búsqueda permanente.

El énfasis en la libertad, deber y utilidad individual de todos los ciudadanos es lo propio de la definición de lo público: su normatividad y su utopía. En este sentido normativo, lo público tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general, y objeta (a la vez que busca modificar) la convencional visión "realista" de la política, según la cual las leyes, asignaciones y programas se rigen por el criterio de la conciliación de los conflictos de interés e implican necesariamente un desenlace desigual con ganadores y perdedores. Pero, sobretodo se opone a toda tentativa (teórica o práctica) de depositar la dimensión metaindividual de la política y del estado en alguna entidad colectiva ideal, hipostasiada, que busque o logre desprenderse de toda referencia a la libertad, al consenso y a la utilidad de los individuos en su conjunto. Lo público significa lo metaindividual pero no la desaparición de los individuos en alguna entelequia colectivista, como "nación", "pueblo", "clase", "masa"..., a la manera de la visión rousseauiana y de las viejas teorizaciones románticas o a la manera reciente del socialismo antes de 1989. Lo público se nutre de la tradición política occidental, clásica y moderna (ilustrada), es la memoria del valor de la política ciudadana de individuos libres e informados y la advertencia contra todo tipo de política que se erija y cosifique por encima de las libertades personales, funcionalizándolas como recurso productivo de un proyecto social globalizador, anónimo y coactivo. En este sentido, "lo público" puede y debe diferir de "lo nacional", cuando la categoría del nacionalismo es usada como soporte de totalitarismos o autoritarismos.⁴

⁴Para la idea de lo Público, entre la vasta literatura, me parecen importantes: Jürgen Habermas (1969): *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Luchterhand, Berlin (trad. español: Historia y Crítica de la Opinión Pública, G. Gili, Barcelona, 1981). Albert O. Hirschman (1982): *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, Princeton. (trad. esp: Interés Privado y Acción Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1986). James M. Buchanan (1978): *From Private Preferences to Public Philosophy. The Development of Public Choice*, IEA, London. Para el caso de México, ver mi artículo: "Rasgos de la vida pública mexicana", en *Sociológica*, año 4, n. 11, sept. dic. 1989, México.

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar *con sentido público*. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.

Los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos. El gobierno mexicano, como muchos otros gobiernos, pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales y políticas obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés de los gobernantes. Dar un formato general a las demandas sociales diversas fue el objetivo que perseguían los grandes cuerpos colectivos del sistema. Tal vez porque así se facilitaba su tratamiento administrativo, tal vez porque así se consideraba equitativo, pero particularmente porque aseguraba el control político de los demandantes, que integraban y legitimaban sus reivindicaciones en la medida en que recorrían dócilmente los diversos escalones de la jerarquía política. Fue así que todos los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales se volvieron agenda del gobierno federal, asuntos nacionales. Y las necesidades de los diversos grupos y movimientos sociales, para ser atendidas, tuvieron que encuadrarse en el marco de las grandes confederaciones, los sectores del partido político dominante, y a la postre en el formato establecido por el gobierno mismo que determinaba el tipo de problema a tratar y la fórmula general de solución en función de sus intereses. Obviamente muchos formatos generales de política fueron particularistas, clientelares, en el sentido que atacaban los problemas de muchos en maneras que terminaban por

privilegiar inmerecidamente a algunos, concentrando en ellos los beneficios y dispersando los costos en el conjunto.]

Ahora bien, en los años ochenta, a contrapunto de la progresiva ineficiencia de los aparatos compulsivos de representación de intereses, ha ido tomando forma un nuevo orden político-administrativo que insiste en la libertad de la representación y en la especificidad de las políticas. Los dos reclamos son interdependientes: a mayor libertad política, mayor independencia en definir los problemas y en seleccionar los objetivos e instrumentos, por ende, mayor especificidad de las políticas. Y viceversa, es más probable reivindicar políticas específicas mientras más autónomos de las grandes corporaciones y del gobierno mismo sean los individuos y grupos en sus demandas e iniciativas.

En la medida en que se han ido levantando voces independientes y concedoras de sus asuntos —y que los políticos y funcionarios han comenzado a revisar y reemplazar sus viejos patrones uniformes de acción—, se ha ido recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos. No existe en abstracto el comercio, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, la migración, el desempleo... sino diversas situaciones, modalidades, causas, oportunidades, problemas, percepciones. Más aún, una cosa es el problema educativo, otra el ecológico, la cuestión agrícola no es la habitacional, ni un asunto de comercio internacional es igual al desempleo, ni todos los problemas tienen escala e importancia nacional. La obviedad de la diferencia fue oscurecida cuando el protagonismo gubernamental y su intervención innecesaria, sin el contrapeso de las libertades y las ideas alternativas, terminó por imponer un único formato a los problemas: una misma definición y explicación y, sobre todo, un mismo tratamiento (gasto

masivo, sobrerregulación, empresa pública, proteccionismo, subsidios indiferenciados...) y los mismos agentes (la burocratización de todos los programas).

La actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concreto, que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis y el gobierno por política pública. Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. 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. No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. La administración pública es cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público. Y, sobre todo, sin la propensión por usar los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas.

Asumir la pluralidad, la autonomía, la iniciativa privada y social, conlleva asumir un estilo y patrón de gobierno diferenciado, idiosincrásico. 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 administrativo de la democracia, de las sociedades abiertas. El carácter de las demandas y la forma posible del consenso ciudadano van recortando, vez por vez, el tipo de política, la singularizan. Es previsible entonces que habrá muchos asuntos públicos cuya solución no será aceptable mediante planeación de la actividad, burocratización del programa, centralización de la gestión. Y se descubrirá que hay muchos asuntos privados que no tienen por qué convertirse en públicos y despertar la atención del estado y otros muchos asuntos que tienen escala de gobierno local y otros de escala nacional. El análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado.

El estilo de gestión diferenciado, idiosincrásico, se basa en el estilo público de decisión y se complementa con él. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sino más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual innecesario entre ellos. Esta es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso.

En un primer sentido, por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayori-

taria como asuntos de interés general. Muchas iniciativas que los gobiernos emprendían con rapidez y protagonismo, invocando al pueblo, a la nación, a las grandes mayorías, dejarán de ser consideradas de interés público, de alcance general (directo e indirecto), y serán boicoteadas apenas los costos privados de recaudaciones y regulaciones resulten excesivamente desproporcionados respecto de los beneficios de todos. O apenas sea comprobable que ciertos individuos o grupos capitalizan inequitativamente los recursos públicos que los ciudadanos aportan con su observancia de las leyes, sus contribuciones fiscales, sus votos y opiniones. La restauración de la naturaleza pública de las políticas del gobierno es una aspiración permanente en contra del diseño de políticas que terminaron por ser influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés con demandas y utilidades exclusivas. Puede ser una contención a las tristes historias privadas (patrimoniales y clientelares) de la administración y política pública, que sirvieron la mesa a la crítica de la naturaleza "burguesa" del estado o a la constatación de que "vivir fuera del presupuesto público era vivir en el error". El programa de gobierno por políticas públicas es entonces el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones "corporativas", "pluralistas", de grupos de interés, clientelares, que las hicieron caer en manos de "gorriones" (*free-riders*) y "coaliciones distributivas" (Olson) o "buscadores de rentas" (Tollison), al amparo de la "acción colectiva" y de los "movimientos de masa" que tan entusiasta como irreflexivamente los estados sociales (istas) de viejo cuño celebraron y desplegaron.³

³ Aludo a los dos libros de Mancur Olson, (1965, 1982) *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge; *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven. (trad. esp., Ariel Economía, Barcelona) Buchanan, Tollison, Tullock, eds. (1980): *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, Texas A and M University Press. Ver también: R.T. Tollison (1982): "Rent Seeking: a Survey", en *Kyklos*, vol. 35, n. 4, pp. 575-602.

En un segundo sentido, público hace también referencia a carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. No se trata de tumultos y asambleísmos ni una invitación a cualquier tipo de participación. Al contrario, convoca a la conversación a la luz pública. Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa. Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero, sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas, cultura de la pluralidad y la tolerancia, resistencia a la seducción integrista, disciplina de ese deseo infantil propio de la política social peticionaria que quiere todo aquí y ahora, competición pacífica, oportunidad de alterar el establecimiento.

En un tercer sentido, público hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. Dejada atrás nuestra propensión a un endeudamiento externo excesivo y nuestra costumbre de gobernar como gastar —resolver problemas era llenarlos de dinero—, hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende enteramente de nuestra capacidad hacendaria y de nuestra productividad, de nuestra iniciativa y trabajo y de la magnitud de los recursos que estemos dispuestos o constreñidos a retirar de los ingresos privados para convertirlos en recursos públicos y entregarlos a la hacienda del

estado. |Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes. Los costos de oportunidad pública y el dispendio serán denunciados. Y la corrupción, además de mostrar el carácter plebeyo de sus operadores, será sometida a sanciones. |

|En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy como tal vez ayer se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica. |Pero hoy con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad, a causa de la escala del estado, y ante un contexto político de alta intensidad ciudadana.

III. *Las Ciencias de Políticas: algunos trazos de su nacimiento y desarrollo*

El planteamiento de la cuestión teoría-práctica o ciencia-política ha sido recurrente. Ha tenido diversos niveles y desarrollos, no todos correctos ni constructivos. Hay planteamientos mayores, fuertes, los del marxismo, en los que la relación teoría-práctica constituye el mismo centro de su epistemología, teoría social y actividad política. Hay los planteamientos más modestos del "conocimiento utilizable",⁶ que se pregunta limitadamente si y cómo la investigación pueda contribuir a la solución de los problemas sociales y, más específicamente, a la toma de decisiones de un gobierno. Hay obviamente planteamientos equivocados que en su afán por articular teoría y política terminan confundiendo explicaciones y valoraciones, conceptos y preferencias, en una mezcla insostenible de enunciados de hechos, aspiraciones del alma y pronunciamientos imperativos sobre lo que socialmente debe ser y lo que políticamente debe hacerse. El resultado final es la tergiversación del ejercicio científico y del político. Pero hay, a la inversa, planteamientos meditados y rigurosos que distinguen con claridad las características del ámbito de la ciencia y las de la política, sin por ello renunciar a la búsqueda de incidencia práctica de las ciencias sociales y reclamar racionalidad a las decisiones de gobierno.

En el marco de las ciencias sociales norteamericanas, la manera de entender la relación entre ciencia y política ha sido en mucho influida por su propia tradición intelectual, particularmente por las tesis de John Dewey, y por las contribuciones decisivas de Max Weber y Karl Popper. La recepción y fusión de sus ideas se plasmaron en posiciones de principio, compartidas por gran número de científicos sociales. A saber: la imposibilidad de argu-

⁶ Empleo el título del libro de Charles E. Lindblom y David K. Cohen (1979): *Usable Knowledge*, Yale University Press, New Haven.

mentar científicamente en favor de la validez intrínseca de los valores y, por ende, en favor de éticas, religiones, visiones del mundo, manifiestos políticos; la posibilidad de que los enunciados de la ciencia sean norma técnica para la elección y efectuación de las políticas, indicando las acciones causalmente conducentes a la realización de los sucesos preferidos; la posibilidad de que la ciencia ayude a aclarar y ordenar las preferencias y metas de los actores políticos; la idea de la ciencia como un proceso abierto de conocimiento, sin verdades absolutas y finales, con enunciados sujetos a experimentación, refutables por definición, apoyados en evidencia inconclusa, siempre revisables y expuestos al riesgo de manifestarse falsos; sobre todo, la idea de que es posible una afinidad y complementariedad entre el ejercicio científico y el funcionamiento democrático, la "comunidad científica" y la "sociedad abierta". En efecto, el autoritarismo tiende a basarse en concepciones del mundo con pretensiones de verdad absolutas, opera mediante "reyes filósofos" que actúan con el encargo de realizar en toda su pureza la verdad de la sociedad humana, y termina por clausurar todo pensamiento e iniciativa individual. En contraste, las democracias son abiertas, experimentales, autocorrectivas, progresivas. Al no ser posible ningún criterio último de validación de los fines de la política y de las políticas, al apoyarse las decisiones operativas en teoremas y técnicas de suyo relativos, al no poder ocultarse la ineficacia de determinados cursos de acción elegidos, las sociedades democráticas son abiertas por estructura y funcionamiento, son cuestionables y corregibles, propensas al error y capaces de aprendizaje. Por eso, la cuestión esencial de la democracia es "cómo se pueden organizar las instituciones políticas, de modo que se impida que los gobernantes malos e incompetentes hagan mucho daño".⁷ Y en el terreno de la elección de

⁷ Karl Popper (1945): *The Open Society and Its Enemies*, 4a. ed. Harper and Row, 1963, p. 121. (existe trad. esp. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1967).

⁸ Popper. *Ibid.*, p. 223.

las políticas públicas, el uso correcto posible de la ciencia es el de la "crítica técnica", la "valoración técnica", el "enjuiciamiento lógico" de la política, a la Weber, o "la tecnología social cuyos resultados pueden ser sometidos a prueba con una ingeniería social gradual", paso a paso (*piecemeal social engineering*), a la Popper.⁸

III-1. H. D. Lasswell y el proyecto original de Ciencias de Políticas

A esta corriente cultural mayor, propia e imperecedera de Occidente, que reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, pertenece la propuesta de *Policy Sciences* de Harold D. Lasswell. Su programa de investigación, "el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política", busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulada en 1951, el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas.

Las "fuerzas centrífugas" de la intensa especialización científica, la desvinculación e indiferencia entre las ciencias, ocurría precisamente en el momento en que la política requería mayor conocimiento y mayor integración del conocimiento para poder abordar con responsabilidad y eficacia problemas de superior complejidad y escala en un escenario mundial conflictivo. Eran los años tensos de la guerra fría, que provocaban "la crisis persistente de la seguridad nacional", "la urgencia de la defensa nacional", y que obligaban moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado, amenazados por la propuesta totalitaria del comunismo y su "estado cuartel". La polarizada situación internacional planteaba entonces el problema de "cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía",

“cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política”, “cómo lograr que los hechos y las interpretaciones influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones”. Dificilmente se podría encontrar respuesta a estas interrogantes decisivas si no se reconstituía “la unidad de la vida intelectual y la armonía entre la ciencia y la política”⁹ y si no se consideraba crucial esta tarea tanto para el desarrollo de la ciencia social como para el asentamiento de la política racional.

A primera vista parece que Lasswell demanda y propone en otras circunstancias y con otro lenguaje lo que muchos otros, en otras condiciones y tal vez con más finos argumentos, han solicitado: una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia. Para no ir muy lejos, el pensamiento político moderno, filosófico o científico, ha escrito innumerables variaciones sobre este tema. Sin embargo, en mi opinión, lo nuevo y relevante de la propuesta de Lasswell es que la rearticulación entre las ciencias y entre éstas y la política no se funda en una teoría (epistemológica, sociológica, politológica) personal con pretensiones de validez universal. Por ende, tampoco nos exige comprometernos previamente con su teorización específica de la ciencia y de la política como condición para compartir su propuesta. Esta, al contrario, se basa en el desarrollo y avance de la comunidad científica estadounidense y se alimenta de los resultados de su tradición de investigación. No se trata entonces simplemente de una manera personal de ver las cosas, tal vez interesada y veleitaria, en línea con las ideas, preferencias, fantasías y frustraciones de todo profesor políticamente sensible y atento, que no se resigna a ser sólo hombre de claustro. Su propuesta resulta de una historia intelectual, del desarrollo científico de una nación. No es una cons-

⁹ Los entrecomillados corresponden a frases del artículo fundador de las ciencias de políticas, “La orientación hacia las políticas” (traducido en esta antología), escrito por Lasswell como texto inaugural del libro que editó junto con D. Lerner. Ver: Harold D. Lasswell y Daniel Lerner (1951): *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Palo Alto, Ca.

trucción personal, argumentable y acaso refutable. Es la expresión de una tendencia real, el desemboque de una dinámica intelectual, animada y entramada por la actividad de muchos científicos e instituciones académicas. El problema de las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el estado, ya no se plantea entonces en abstracto, sin precisar el grado de desarrollo e influencia social alcanzado por la ciencia en una nación y sin precisar la naturaleza de los poderes del estado. No es una disputa en el vacío sobre la relación epistemológicamente correcta entre la ciencia y la política. Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan. En el fondo, es la novísima cuestión de si, cómo y hasta dónde las decisiones político-administrativas puedan prescindir del (o, dicho de otro modo, deban incorporar el) conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo descansan en la ciencia, la tecnología y la información. En estas circunstancias es muy probable que los ciudadanos (por lo menos, en sus capas más informadas y atentas) empleen el lenguaje científico-técnico en la definición y explicación de sus problemas o en el abogamiento de sus propuestas de solución. Y mucho más improbable que gobernantes y legisladores procedan alegremente en sus decisiones, confiando en sus corazonadas o en su obstinación, sin referencia a enunciados científicos y procesos técnicos.

Hay una historia de relaciones entre intelectuales y políticas, reciente e intensa, que Lasswell conoce, en la que ha participado y de la que su propuesta quiere ser dilatación y depuración. En los años de la guerra, además de los científicos naturales, organizados por la Oficina de Investigación y Desarrollo Científico, habían colaborado activamente un gran número de científicos sociales. Alrededor de la Oficina de Administración de Precios y del Consejo Directivo de Producción de Guerra, los economistas

habían desarrollado finos modelos de asignación eficiente de recursos y sofisticados análisis de costo-beneficio, en interacción con los analistas de sistemas y los investigadores de operaciones. Los sociólogos, politólogos, psicólogos sociales, antropólogos, en la Biblioteca del Congreso, bajo la dirección del mismo Lasswell en su "División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en Tiempos de Guerra", habían analizado sistemáticamente el manejo de la información, el uso de la propaganda, la formación de la opinión, el estilo de liderazgo. Era natural pensar que la fructífera relación entre los científicos y los decisores de políticas durante el tiempo de guerra debía continuarse. Fue así que en 1950, después de audiencias y debates sobre la función social de la ciencia y la responsabilidad del gobierno en el patrocinio de la investigación científica, el Congreso aprobó la creación de la National Science Foundation. Pero, aleccionadoramente, su decreto de creación no contemplaba el apoyo obligatorio del gobierno a las ciencias sociales, de cuyo rigor metodológico y relevancia social se había dudado en las audiencias y debates. Asimismo, por esos años, en 1946, la Fuerza Aérea, con un buen apoyo inicial de la Fundación Ford, creó la Rand Corporation para fines de análisis y recomendación independiente de proyectos. Junto con físicos e ingenieros fueron reclutados economistas y politólogos. Había pues toda una secuencia de experiencias y propósitos de colaboración que creaban el clima para lo que Daniel Lerner y Harold D. Lasswell llamaron *Policy Sciences* en 1951.

Al abrir la década de los cincuenta, en opinión de Lasswell, existía "la viva preocupación en los círculos intelectuales de cómo superar la tendencia de la vida moderna a la división y aislamiento". Por ello, eran también pujantes las "tendencias hacia la integración", que en el campo compendiador de la política se manifestaban teórica y prácticamente como "*policy orientation*". A los ojos de Lasswell, era observable en la frontera de la ciencia norteamericana una "orientación hacia las políticas que atraviesa to-

das las especializaciones establecidas", a pesar de su atomización y rigidez disciplinaria, y que en torno del proceso decisorio de políticas, del *policy process* —a la raíz, en "la elección del ser humano", en una "teoría general de la elección"—, trataba de rehacer la organicidad de la ciencia social, a la vez que restituirle su significación práctica, política.

A cuarenta años de distancia, pareciera que Lasswell acertó a prever con claridad el desarrollo actual de las ciencias sociales que hoy, ya sin el encanto de las estructuras totalizadoras y de las leyes inexorables de la historia, buscan reconstruir sus conceptos y teoremas con base en la "elección racional" de los individuos —o en la "elección pública", para los problemas cercanos a nuestros intereses. En efecto, la empresa intelectual de elaborar una teoría de la decisión racional es hoy dominante en todas las ciencias sociales y hace posible el diálogo entre ellas. Pero en este punto Lasswell es fundamentalmente retrospectivo. En su reconstrucción e interpretación de la historia norteamericana de las ciencias sociales, él ve en acción una "corriente dominante" y un componente común, "la orientación hacia las políticas", en un doble sentido: las ciencias sociales manifiestan un interés creciente por el proceso decisorio de la política como objeto significativo de estudio y poseen una capacidad creciente para perfeccionar la racionalidad del proceso decisorio de la política. Tienen *interés y capacidad intelectual*.

Los grandes virajes políticos de la Depresión y la Guerra no sólo modificaron las perspectivas teóricas de las ciencias sociales, sus objetos de estudio, e hicieron avanzar sus métodos. Fueron también ocasión para que éstas salieran de su encierro universitario, se involucraran constructivamente en las decisiones de gobierno y contribuyeran a la solución de problemas críticos. Ejemplares por su interés y capacidad eran la economía y la psicología. Y lo eran porque habían resuelto previamente su problema metodológico. Difícilmente se puede pedir a las ciencias que salgan de su ensimismamiento y sean de ayuda confiable en la solución

de problemas prácticos si, por no haber construido métodos sustentables de observación, clasificación, formación de conceptos e hipótesis, protocolos de prueba, son ellas para sí mismas el problema fundamental. Su debilidad científica captura y clausura todo su esfuerzo intelectual. No tiene mucho sentido que se interesen en problemas prácticos, si no pueden resolverlos y acaso tampoco plantearlos correctamente. Sin método no hay ciencia y, en consecuencia, menos aún, uso práctico de la ciencia. Obviamente puede haber veleidades, quimeras y diletantismos de sedicentes científicos. Ahora bien, en la posición de Lasswell, claramente influida y sustentada por el pragmatismo y el positivismo lógico, el método científico es el método cuantitativo, capaz de modelar numéricamente el comportamiento del mundo social. Y, en su opinión, "la batalla del método ha sido ya ganada". Entre los triunfadores se cuenta la ciencia política. Es hora entonces de "aceptar el método como algo dado y poner el énfasis en la elección de problemas significativos a los que el método pueda aplicarse y en los que pueda desarrollarse".

En efecto, la ciencia política, la más tardía y reticente a abandonar sus compromisos valorativos y a estructurar cuantitativamente su método, había sido sacudida y renovada en el periodo de entreguerras. La tercera generación de politólogos americanos (1920-1940), en parte por el desencanto de la Depresión y de la primera posguerra, en parte por la necesidad de refundamentar y reformar las instituciones liberal-democráticas frente a la seductora expansión mundial de los totalitarismos fascistas y socialistas, se caracterizó principalmente por el retorno a la investigación académica rigurosa y por el énfasis en la naturaleza científica de la investigación.¹⁰

¹⁰ Una muy buena historia intelectual de la ciencia política norteamericana es la de David M. Ricci (1984): *The Tragedy of Political Science*, Yale University Press, New Haven. En este punto ver el cap. 3 y específicamente las pp. 77-96.

La solvencia del método de conocimiento y su involucramiento en los problemas concretos de la comunidad política fueron el tema y la exigencia central del tiempo de entreguerras. La fundación del Consejo de Investigación en Ciencia Social (1923) y las tres Conferencias Nacionales sobre la Ciencia Política (1923-25), patrocinadas por la Asociación Americana de Ciencia Política, fueron todas iniciativas dedicadas a impulsar la discusión metodológica y los estudios políticos positivos (en polémica con los tradicionalmente normativos, abstractos y axiológicos, del derecho, la moral y la teología). Hasta los politólogos más interesados en la función práctica de la ciencia, que insistían en lo mucho que la ciencia política podía aportar al buen funcionamiento del régimen democrático, principalísimo entre ellos Charles E. Merriam, profesor de Harold Lasswell, subrayaron siempre el carácter científico del aporte y el compromiso primero de la ciencia política con la ciencia. Las relatorías de las tres Conferencias Nacionales insistían en que era necesario producir primero conocimiento auténticamente científico y que sólo así se podría contribuir a mejorar la calidad de la vida política y a corregir los eventuales defectos del gobierno democrático. Con las palabras siempre graves de Merriam, entonces relator: "a menos que se incorporen a las operaciones del gobierno mayores dosis y niveles de ciencia, la civilización corre el tremendo peligro del capricho, la ignorancia y de la pasión".¹¹

La esperanza de Lasswell en que su proyecto tenía futuro y sentido descansaba toda en la consistencia y unidad metodológica alcanzada por las ciencias sociales norteamericanas en la primera mitad del siglo. Sin piso metodológico seguro, la orientación de las diversas ciencias sociales hacia la elección de las políticas habría sido quizá síntoma de una preocupación moral y cívica de los

¹¹ Relatoría de la Conferencia Nacional sobre la Ciencia Política (1923). "Progress Report of the Committee on Research", en *American Political Science Review*, (Mayo, 1923), citado por Ricci (1984: p. 87).

científicos, pero no una empresa científica viable. En fuerza de su método, el interés intelectual que manifestaban por el proceso decisorio podía ser ahora científicamente guiado y cumplido. Y su capacidad de mejorar la racionalidad del proceso decisorio reposaba ahora sobre fundamentos científicamente válidos. Más aún, la unidad metodológica hacía posible iniciar una empresa intelectual común entre las varias ciencias, gracias a procedimientos conceptuales compartidos, comunicables y complementarios. Por consiguiente, hacía posible que la orientación común hacia las políticas se desplegará en un ejercicio de conocimiento de las políticas, susceptible de integración sistemática, en una inter-disciplina: en "ciencias de políticas". Estas se enfocarían sistemáticamente al *policy decision-making* como su objeto de conocimiento e intervención. Dicho con el lenguaje de la época, era posible convertir la "orientación" en un "campo" de conocimiento.

Si Lasswell consideró que esta unidad metodológica era el fundamento y la oportunidad de una única o unitaria ciencia social o si, menos ambiciosamente, era la base de un programa multi-interdisciplinario de investigación centrado en la hechura de la decisión de las políticas, es una fina cuestión hermenéutica, aquí innecesaria y acaso irresoluble, con referencia a los textos oscilantes de Lasswell. En su artículo fundador nos dice:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. (Lasswell, 1951:14).

Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado. (Lasswell, 1951:14).

Las ciencias de políticas se presentan en el artículo fundador como la concreción y culmen de la orientación que muestran las diversas ciencias sociales hacia las políticas. Cuando las ciencias sociales, que tienen sus propios objetos de investigación, dirigen sistemática y estrictamente su atención a la elaboración e implementación de la(s) política(s) y, en consecuencia, buscan contribuir a la solución de "los problemas de políticas en un periodo determinado" o a "las necesidades de inteligencia del momento", entonces llegan a ser partes activas e integrantes de las ciencias de políticas. Estas, por tanto, son en parte más estrechas en su conocimiento que la economía, la sociología, la ciencia política o la psicología, poseedoras de un campo mayor de indagación. Por otra parte, son más amplias, más dilatables, si la decisión exige para su racionalidad la incorporación de los aportes de otras ciencias no sociales. En sí mismas, las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos.

Pero no es cualquier decisión de política su objeto de conocimiento. Su foco analítico son las decisiones relativas a "los problemas fundamentales del hombre en sociedad", a "los conflictos básicos de nuestra civilización" y, en positivo, "la plena realización de la dignidad humana". El nombre recapitulador de este programa de investigación es *policy sciences of democracy*. Sólo las decisiones políticas democráticas, en tanto decisiones sustancial-

mente públicas, en busca de representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren de la "función inteligencia". En la democracia de matriz liberal el nexo entre decisión y racionalidad es intrínseco e imperativo. No así en los totalitarismos y autoritarismos; que pueden permitirse decidir sin ofrecer razones y completar con coacción los defectos de sus manías y desatinos. Se descartan entonces las cuestiones inmediatas o los tópicos particulares, imposibles de colocar en el ámbito mayor de una problemática social más significativamente universal y básica, "pública". Se descartan también las decisiones autoritarias, ajenas al imperativo de la racionalidad. La naturaleza de las nuevas ciencias de política es entonces, multi-interdisciplinaria, valorativamente comprometida, "orientada a problemas" y, por ello, también contextual.

De primera entrada, las *policy sciences* tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal-libertaria de la política y de la democracia. Un compromiso humanista. A la luz de esta valoración primera se organiza el estudio de las políticas y se interviene para mejorarlas. Conllevan entonces restricciones intelectuales y morales básicas: quedan fuera las patologías gubernamentales y las de sus asociados. Estas son enteramente comprensibles y explicables por defecto, en negativo. Precisamente por su atadura valorativa, el proyecto no busca resucitar positivistas atolondrados o candorosos al mundo de la política. Ni quiere hacer la propaganda de una "razón instrumental", irreflexiva o mercantil, dispuesta a ofrecer sus servicios a cualquier poder y política. Por consiguiente, en semejanza con lo que Weber llamó "relación a valor" (*Wertbeziehung*), estas nuevas ciencias seleccionan sus objetos de estudio desde posiciones valorativas previas; sólo escogen los problemas básicos para la dignidad humana y sus políticas respectivas. Obviamente, más allá de los juicios de valor, cuando se trata de conocer científicamente los problemas, éstos resultan ininteligibles si no se les coloca dentro de un contexto es-

tructural e histórico (espacio-temporal) mayor, por ende, si no se construyen "modelos de desarrollo" (*developmental constructs*) para comprenderlos y explicarlos.¹²

Un problema, es decir, un hecho calificado como problema, particularmente si problema significativo, cristaliza toda una historia cultural; es resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también resultado de la evolución de las percepciones y valoraciones de una sociedad. En consecuencia, el problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia.

Se trata, en suma, de ciencias que desatan el ejercicio científico desde referencias básicas de valor racionalmente defendibles. De aquí la exigencia del "esclarecimiento de las metas y de los propósitos valorativos que subyacen en una política". De aquí también que su objeto no sean de suyo las actividades de rutina de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones ni los tópicos del momento ni tampoco seudoproblemas de políticas que, a pesar de los esfuerzos interesados de sus abogados por amplificarlos, no alcanzan el rango genuino de problemas públicos. Son, en cambio, su objeto los grandes problemas de la política en su sentido clásico de realización colectiva de *la libertad y dignidad de la persona humana*: la política pública en sentido valorativo estricto. Como tales son problemas de densidad y complejidad histórica, determinados por el peso de un pasado social multidimensional, y determinantes para el futuro social preferido. Por tanto, problemas que reclaman decisiones complejas y espinosas, imposibles de ser seriamente abordadas sin la empresa científica previa de una

¹² El mejor estudio que conozco sobre el contenido lógico y la función metodológica de las "construcciones/modelos de desarrollo" es el de Heinz Eulau (1958): "H.D. Lasswell's Developmental Analysis", en *Western Political Quarterly*, vol. II, n. 5, junio, pp. 229-42. Otro estudio es el de Douglas Torgerson (1985): "Contextual Orientation in Policy Analysis", en *Policy Sciences*, vol. 18, n. 3.

comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema social en su conjunto, del proceso de transformación social en acto y de los conflictos básicos de la época. En el entusiasmo, Lasswell habla de la necesidad de capturar la tendencia del tiempo mundial, "el patrón de la revolución mundial de una época", para poder acercarse a una elección razonable de política. La tarea es "vincular los valores y las tendencias". Nada menos. Por esto, precisamente, los "modelos de desarrollo" conceptuales rebasan y relativizan la simple modelación cuantitativa del mundo. Son la ventana cualitativa de una construcción metodológica que parecía entenderse exclusiva y espesamente cuantitativa, positivista. Queda tal vez presente, "la tensión entre humanismo y conductismo", para decirlo con la ruda expresión de D. Garson (ver aquí su artículo), pero hay un escape al canon cuantitativo del neopositivismo/conductismo en el momento más original (y heterodoxo) de la concepción epistemológica de Lasswell, a saber, la exigencia del contexto social e histórico para conceptualizar y explicar los problemas importantes de política y, en consecuencia, formular las políticas importantes.

Me parece encontrar un clima weberiano en la manera como Lasswell entiende la ciencia social y su articulación con la decisión política.¹³ Lasswell conoce a Weber, lo cita y lo elogia mesuradamente. Sus modelos de desarrollo están emparentados con los tipos ideales, así como comparte la idea de que la ciencia arranca desde decisiones valorativas y que los valores juegan sólo un papel heurístico y no comprobatorio en el proceso científico. Mayor finura en el tratamiento impetuoso de Lasswell habría ayudado a no prestar flanco a la discutible crítica de que su propuesta de ciencias de políticas es una confusa entremezcladura de positivismo y humanismo. Los valores no son valores en fuerza de las explicaciones científicas, pero las ciencias ayudan a realizar (imper-

¹³ Luis F. Aguilar Villanueva. *Weber: la idea de ciencia social*, 2 vols. coedición UNAM-M.A. Porrúa, México, 1988.

fectamente) los valores en el mundo de los hechos, si poseen teoremas probados que establecen correlaciones causales entre acciones y consecuencias. Asimismo, como en Weber, las ciencias ayudan a "saber lo que se quiere", al "esclarecimiento de las metas", una expresión preferida de Lasswell.

Veinte años después, Lasswell regresó con su propuesta. Tantas cosas habían ocurrido en la ciencia política y en la política americanas, que resurgía poderosa la necesidad de un estudio sistemático del proceso decisorio de las políticas. El impacto de la "revolución conductista", dominante en los años cincuenta y sesenta, parecía absorbido. El celo por el método (cuantificación de las variables, campo de la disciplina, técnicas de recolección de datos, formación de los conceptos y protocolo de prueba de las hipótesis) se había agotado y las cuestiones sobre la "relevancia" de la ciencia, su uso práctico, sus responsabilidades sociales, cobraban importancia ante la agitación social americana de los años sesenta: los movimientos reivindicatorios de "civil rights", las movilizaciones en busca de respuestas a problemas sociales ancestrales irresueltos y a nuevas necesidades, la resistencia cívica a la guerra de Vietnam, el desprestigio creciente de la institución presidencial. Eran también cuestiones reales, esperanzadas, pues en los años sesenta rápida y masiva había sido la integración de científicos académicos al aparato de gobierno con tareas de análisis, diseño y evaluación de las políticas. Lasswell retomará su propuesta y la expondrá con mayor claridad y sistematicidad en su libro *A Preview of Policy Sciences* (1971), anticipado por su otro artículo programático "La concepción emergente de las ciencias de política", que inauguró el primer número de la revista *Policy Sciences* (1970). En estos dos trabajos él elegantemente acuña y precisa el objeto y objetivo de su propuesta:

Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política. El en-

foque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas (Lasswell. 1971:1).

Knowledge of alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede. Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado —y en especial, el gobierno— elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas. Concretamente busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos, operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado. En esta lista de cuestiones, más ilustrativa que exhaustiva, bien se plasma el objeto de conocimiento. La empresa cognoscitiva sería exitosa si se pudiera saber la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de las políticas en un sistema o gobierno dado, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos. Es obvio que esta actividad y área de investigación fue y es la que más despierta interés entre los politólogos, interesados en describir procesos y sucesos, y tal vez explicarlos.

Knowledge in significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión

de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Concretamente busca ofrecer, con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales (cuando importan) y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Es una empresa de teoría normativa que, conforme a los enunciados causales de las ciencias, indica cuáles son los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos. Fundamentalmente es una teoría normativa de carácter tecnológico, que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen o reclaman, frecuentemente de manera inmediata o desordenada. Para desempeñar la actividad normativa se emplean los métodos y resultados de las ciencias que pueden ser pertinentes en una decisión de política, así como las conclusiones alcanzadas en el estudio del funcionamiento de un determinado sistema político administrativo y en el análisis del patrón gubernamental dominante que marca la elaboración de políticas.

En la visión de Lasswell estas dos actividades de conocimiento son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales, con un ojo puesto en las peripecias del proceso decisorio y el otro atento a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico mayor. A la propuesta de Lasswell seguirán dos reacciones en el medio académico de su tiempo. Los que no aceptarán la interdisciplina, aunque simpatizarán con el mensaje de la contribución práctica de la ciencia social a la decisión política, y los que aceptarán la interdisciplina y la idea de la contribución práctica de las ciencias. Porque ambos grupos coincidían en la conveniencia o en la necesidad de que las ciencias aportaran conocimiento a la decisión de las políticas —y en este punto resu-

mían la propuesta lasswelliana-, otorgarán mayor importancia al momento normativo de la propuesta y dejarán el momento positivo a los interesados en la ciencia política. Se configuraron así dos corrientes: por un lado, los normativos, sea disciplinarios e interdisciplinarios; por el otro lado, los interesados exclusivamente en el estudio positivo de la elaboración de la política. El resultado fue la fractura del proyecto de Lasswell desde el comienzo y la escisión entre los investigadores. Por un lado, se rechazaba la interdisciplina; por el otro, se rechazaba la interdependencia entre el "conocimiento de" y el "conocimiento en". Demos una rápida mirada a estas diversas corrientes aún vivas en el movimiento de ciencias de las políticas.

III-2. *Los desarrollos del estudio de políticas*

Al inicio de los cincuenta, con el recuerdo de la guerra (y la guerra de Corea en proceso) el proyecto de Lasswell no era el único ni era tampoco inédito. Las ciencias sociales estadounidenses, a cuya madurez él se refería para basar su proyecto como una empresa posible y con sentido, habían también reflexionado sobre sus relaciones con la ciudadanía y el gobierno y tenían también sus ideas sobre el tipo y alcance de su relación. El proyecto de Lasswell les parecía una manera de decir y argumentar ideas y actitudes que podían compartir en sus líneas generales y en su intención de fondo, pero no necesariamente en la manera de estudiar la decisión política o en la forma de llevar a cabo la relación entre ella y el conocimiento científico. Podría parecerles incuestionable la idea de una presencia más determinante de la ciencia en la elección de la política, pero, conforme a su experiencia de colaboración con el gobierno, era muy probable que la entendieran como ciencia social aplicada, como la posible contribución práctica de una disciplina específica a las decisiones públicas. Cualquier compromiso ulterior seguramente les parecía innecesario y tal vez amenazador de la consistencia y

rigor de su disciplina. Particularmente las ciencias sociales más avanzadas, las más armadas cuantitativamente, que habían hecho contribuciones exitosas a decisiones críticas en el tiempo de guerra, fueron indiferentes o reticentes a la propuesta. Entre éstos hay que contar a los economistas, a los analistas de sistemas y a los investigadores de operaciones. Su estructuración cuantitativa de problemas graves de política y su percepción del uso que ciudadanos, políticos y funcionarios hacían de sus análisis, los hacían insensibles a una propuesta mayor multidisciplinaria, contextual y valorativamente comprometida. No todos habían vivido la experiencia de la Biblioteca del Congreso con Lasswell para confiar en la necesidad y fecundidad del proyecto. Sobre todo, no encontraban en la propuesta de Lasswell fundamentos técnicos confiables, lineamientos metodológicos precisos y un foco analítico estable. Decir que su foco era la manera como se elaboraban las políticas era decir algo muy genérico y multidimensional. Por consiguiente, a sus ojos, las ideas de Lasswell eran, más bien, la invitación al ejercicio de una profesión que al desarrollo de una disciplina científica. Por eso, a pesar de que la propuesta más elaborada provenía de la ciencia política, el impulso y desarrollo al análisis de políticas y su profesionalización vino de las ingenierías, las matemáticas aplicadas y la economía.

La propuesta interdisciplinaria será recogida y reelaborada por otros dos padres fundadores, Edward S. Quade, de la Corporación Rand, y Yehezkel Dror, de la Universidad Hebrea de Jerusalén, entonces muy activo en la comunidad científica norteamericana. Quade¹⁴ la retomará y encuadrará dentro de su inclinación por la modelación matemática y el análisis de sistemas;

¹⁴ Quade, Edward S. *Análisis de Formación de Decisiones Políticas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989. Otros libros suyos de interés e importancia son: *Analysis for Military Decisions*. Rand McNally, Chicago. 1964. Giandomenico Majone y Edward S. Quade, eds. *Pitfalls of Analysis*, Wiley, New York. 1980. Hugh J. Miser y Edward S. Quade, eds. *Handbook of Systems Analysis: Craft Issues and Procedural Choices*. American Elsevier, New York. 1987.

y, por consiguiente, prestará mayor atención al análisis normativo de la toma de decisiones, a la construcción de la opción correcta, y no le interesará mucho el estudio más politológico y positivo de cómo toman de hecho sus decisiones de política los gobiernos o los sistemas. Le interesa el *policy analysis*, más que el *policymaking* o, dicho en términos lasswellianos, "el conocimiento en". La interdisciplina tiene lugar en el momento analítico-normativo y es vista como una "mezcla de ciencias de la conducta y ciencias de la decisión", en cuya composición se pueda entrever que el peso mayor corresponde a las segundas. En efecto, en opinión de Quade, "las ciencias de decisión y gestión" -investigación de operaciones, análisis de sistemas, presupuestación por programa, teoría de juegos, programación lineal...- han revolucionado la manera de pensar la naturaleza de las políticas (cómo son y cómo deben ser), pero esta revolución puede interrumpirse, a menos que se integren las ciencias sociales al análisis. En su histórico prólogo como editor de la nueva revista *Policy Sciences*, en la primavera de 1970, en su primer número escribe:

es necesario, por un lado, llevar el conocimiento y los procedimientos de las ciencias 'blandas' del comportamiento a la ingeniería de sistemas y a la tecnología aeroespacial; por el otro, se impone introducir los métodos cuantitativos del análisis de sistemas y de la investigación de operaciones en los enfoques habituales de los científicos sociales y políticos. Los abogados del análisis en los asuntos públicos han reconocido que no se trata de encontrar algunas formas de asociación laxa con algunas interacciones en los márgenes de las disciplinas, sino que, para que la revolución continúe, es claramente necesario integrar las varias disciplinas en un único movimiento y mezclar los enfoques cuantitativos y cualitativos. Por consiguiente, las ciencias de políticas son una actividad interdisciplinaria que intenta mezclar las ciencias de la decisión con las ciencias de

la conducta... Su propósito es simplemente acrecentar, con los métodos científicos de decisión y con las ciencias de la conducta, el proceso que los hombres utilizan al formular sus juicios y adoptar sus decisiones. (Quade, 1970: 1).

Más eufórico con el proyecto interdisciplinario y más desbordado en sus expectativas sobre los alcances de la razón (neopositivista) en el mundo político, Yehezkel Dror¹⁵ se lanzará a proponer una nueva ciencia de las políticas con un "nuevo paradigma", más allá de los propósitos de Lasswell. La nueva ciencia habrá de integrar "las varias ciencias sociales y las disciplinas de decisión", así como las otras ramas de conocimiento, en la unidad de una "superdisciplina que se enfocará al estudio del *public policymaking* y, más específicamente, al estudio de las *metapolíticas*, las políticas de políticas" (Dror, 1970: 138-139). Después de mostrar las limitaciones insalvables del análisis de sistemas, la inutilidad de los aportes unilaterales de las ciencias particulares a la decisión, las distorsiones que las estructuras y prácticas político-administrativas provocan y perpetúan en la actual toma de decisiones públicas, Dror dibuja los grandes trazos del análisis y del sistema de decisiones, que constituirían las piezas esenciales de una "metateoría" de las políticas. La finalidad y el producto de esta metateoría sería la construcción del arquetipo de la política pública, la regla general de análisis y decisión, que permitiría describir y explicar cada una de las políticas particulares así como de hecho suceden, a la vez que prescribir la decisión apropiada según el tipo de problema y circunstancia. A diferencia del tipo ideal weberiano aquí la metapolítica posee, además de perfección lógica, perfección práctica. La metapolítica tiene utilidad heurística, por cuanto ayuda a entender y explicar las diversas decisiones, pero sobre todo es el mo-

¹⁵ Yehezkel Dror: *Public Policymaking Reexamined*, Chandler Publishing, Scranton, 1968. Merece leerse el prólogo a la segunda edición (1983), donde se hace una revisión del movimiento y refina su posición. También es importante Yehezkel Dror: *Design for the Policy Sciences*, American Elsevier, New York, 1971.

delo que tendría la capacidad de indicar, vez por vez, en contextos y cuestiones cambiantes, cuál es la política a decidir y operar. La meta interdisciplinaria es dar forma a este ideal normativo de decisión de políticas. El poderoso atractivo racionalista de la concepción de Dror mostró rápidamente su inviabilidad debido a las limitaciones metodológicas para sustanciar la metapolítica y desembocó en una serie de recomendaciones valiosas, aunque no siempre factibles.

Fue así que desde el comienzo la propuesta de Lasswell se partió en dos corrientes, según se aceptara o desechara que la contribución de las ciencias a la decisión política debía proceder conforme a un esquema multidisciplinario, contextual, orientado a problemas, y normativo, inspirado en elecciones valorativas de fondo. Fueron particularmente cuestionadas las estipulaciones metodológicas de interdisciplina, contextualidad y valoración. Algo enteramente de esperarse, debido al dominio de la epistemología neopositivista de los años cincuenta y sesenta conductistas. De inmediato, los que disciplinariamente se interesaban sólo en el momento normativo-técnico y, por ende, en el análisis y diseño de la política, se separaron de los que (inter)disciplinariamente se interesaban también en el proceso decisorio pero exclusiva o primordialmente para entender la manera como se tomaban de hecho las decisiones. Los primeros prefirieron y aún prefieren para sí la expresión *policy analysis*, los segundos *policy sciences*. Las maneras de nombrar esta dualidad de corrientes son varias: cuantitativistas y contextualizadores, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, más bien economistas y más bien político-administradores, sinópticos y antisinópticos (Garson) o, dicho con la metáfora irónica de R. Nelson, los "tritadores de números" (*numbers crunchers*) y los "polítiqueros" —que mucho recuerda en nuestro medio la distinción entre "tecnócratas" y "políticos"— los que se interesan en el "contenido" de la política y los que se interesan en el "proceso" de la política

(Ranney), los que quieren "reemplazar la política por el conocimiento" y los que quieren "reemplazar el conocimiento por la política" (Torgerson). El lugar manifiesto de su discrepancia y confrontación será precisamente la manera de concebir el proceso decisorio de las políticas. En un frente los racionalistas, analistas, sinópticos, comprensivos, planificadores, maximizadores...; en el otro frente, los incrementalistas, racionalistas limitados, *satisficers*, pluralistas, los politólogos de las políticas. Y casi a la frontera del análisis racional, casi renunciando a otorgar al conocimiento teórico algún significado determinante en la adopción de decisiones, se encuentran los que distinguen entre el "análisis racional" (sinóptico o incremental) y el "ajuste mutuo partidario", inherente a la práctica política real, a la manera de Lindblom, o, más irreductiblemente, los que acentúan la "especulación intelectual" contra los que insisten en la "interacción social", a la manera de Wildavsky. Garson describe muy bien la situación:

Se pueden identificar dos corrientes dominantes en los años cincuenta y sesenta. La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión antisinóptica rápidamente llegó a ser la dominante en la ciencia política, la tradición sinóptica probó ser ampliamente utilizada en la administración pública y en el análisis de políticas. (Garson, 1986: 10).

A pesar de desmesuradas en sus críticas y en autodefensa, las dos corrientes han tenido intelectuales de primera, prestigiosos centros universitarios y oportunidades políticas favorables.¹⁶ Por ejemplo, los analíticos, inclinados por la modelación matemática, que tuvieron siempre gran influencia en el ámbito de las políticas de defensa y seguridad, vivieron años de gloria e influencia cuando en 1965 el presidente Johnson extendió el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS, por sus siglas en inglés), desarrollado y practicado en el Departamento de Defensa, a toda la administración federal (en 1971 cayó en desuso). Por su parte, los incrementalistas, orientados a una lectura política de los problemas y atentos a la viabilidad administrativa de las decisiones, tuvieron también sus años de gloria e influencia en el momento de las grandes políticas sociales reformistas ("Gran Sociedad" y "Guerra a la Pobreza"), lanzadas por los presidentes demócratas Kennedy y Johnson, para atacar de raíz los problemas de la pobreza, la discriminación, el desempleo. Alrededor del entonces poderosísimo Departamento de Salud, Educación y Asistencia, incontables sociólogos y politólogos diseñaron, experimentaron, supervisaron y evaluaron los programas sociales innovadores. Los resultados fueron desalentadores para las dos corrientes. Los problemas públicos rebasaban por mucho a las políticas públicas; el uso intensivo de ciencia e investigación en los programas no era determinante en la solución de los problemas y frecuentemente generaba problemas adicionales mayores. Los años setenta se abrieron entonces bajo el signo del desencanto; primero, desencanto en las posibilidades de intervención política por parte de la ciencia social: las ciencias sociales tenían muy pocos estudios y poquísimas explicaciones acerca del comportamiento y los antecedentes causales de ciertos hechos calificados como problemas sociales de interés público.

¹⁶ Para una historia intelectual y política del movimiento ver: Peter deLeon. *Advice and Consent, The Development of the Policy Sciences*, Russell Sage Foundation, New York, 1988. Una narración-reconstrucción sucinta y sustanciosa.

Después, desencanto en los alcances de la intervención estatal.¹⁷ Al revisar esos años, Peter DeLeon afirma:

El análisis de sistemas se mostró bruscamente insensible a las cuestiones de política pública, particularmente si de índole normativa. También se reconoció que los aportes de la economía tenían serias limitaciones hasta en los asuntos de propiedad económica. La perspectiva agnóstica sobre los fines de la política, el énfasis en la optimización, el descuido del proceso y de los procedimientos, los supuestos microeconómicos acerca de la conducta humana, probaron ser una base inadecuada para tratar asuntos de política pública... La propensión general de estas teorías y programas a excluir las consideraciones normativas -a acentuar la eficiencia con menoscabo de la equidad- era inaceptable para los hacedores de las políticas... Los incumplimientos y patentes fracasos del PPBS, después de sus éxitos en el Departamento de Defensa, eran clara evidencia de que los problemas de política pública se resistían frecuentemente -tal vez estructuralmente- a ser tratados y corregidos con soluciones de libros de texto, debido a su naturaleza compleja, interdependiente y cambiante (DeLeon, 1988: 25).

El hilo conductor de todos los programas sociales de la Guerra contra la Pobreza, lamentablemente no detectado a tiempo, fue la profunda ignorancia de las causas de los males sociales

¹⁷ Para un balance de esos años, ver: Ida Hoos (1972): *Systems Analysis in Public Policy*, University of California Press, Berkeley; Alice Rivlin (1971): *Systematic Thinking for Social Action*, The Brookings Institution, Washington D.C.; Walter Williams (1971): *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*, American Elsevier, New York; Henry J. Aaron (1978): *Politics and the Professors: The Great Society in Perspective*, The Brookings Institution, Washington D.C.; Robert A. Levine (1970): *The Poor Ye Need Not Have with You: Lessons from the War on Poverty*, MIT Press, Cambridge; Daniel P. Moynihan (1969): *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, Free Press, New York. Y recientemente Nathan Glazer (1988): *The Limits of Social Policy*, Harvard University, Cambridge.

por aliviar y de sus consecuencias. Más notable fue la ausencia de objetivos claros o por lo menos compartidos. Un entusiasmo sin límites, motivado por el ímpetu político, invadió los análisis y los suplantó. En la atinada frase del senador Moynihan, los programas de la Guerra contra la Pobreza se basaron en "el máximo malentendido posible". El resultado fue entonces una década de ensayos, errores y frustraciones, por lo que bien se justificaba la pregunta si diez años y miles de millones de dólares habían sido realmente de alguna ayuda... Desde el punto de vista conceptual, metodológico y político, la Guerra contra la Pobreza fue una sacudida a las noveles ciencias de políticas. Se discutió a fondo acerca de las causas de la pobreza —¿se debía la pobreza a deficiencias estructurales, culturales y económicas?— y no sólo sus síntomas. Los programas fueron consecuencia de esas deliberaciones. La lección que se aprendió en esos años fue "los errores a evitar", a lo largo de los diversos tramos del análisis de políticas. En efecto, se iniciaron muchos programas con información insuficiente o inadecuada, y por razones de necesidad política se buscó la innovación más que la información y el análisis. Se ignoró la importancia de la implementación y se le dejó candorosamente en manos de funcionarios y burócratas supuestamente imparciales. Se descuidó por mucho tiempo la evaluación de los programas y demasiado tarde se descubrió que carecían de teoría, metodología y datos. La evaluación tampoco fue constructiva. En suma, se entendió que los males sociales de la pobreza eran mucho más complejos de lo que se creía y, por ende, pertinazmente resistente a los remedios de los científicos sociales. Al comparar los resultados prometidos con los realmente aportados, fue lógico que los profesionistas del sector público y los patrocinadores simpatizantes se volvieran escépticos respecto de la capacidad de los analistas de políticas para aliviar los males y problemas sociales. (DeLeon, 1988: 61-2).

Sin embargo, paradójicamente la expansión de las escuelas y programas de política aconteció en los años 70, en sincronía con el desencanto en los programas de reforma social, el desuso del Sistema de Planeación, Programación, Presupuestación, el escepticismo con respecto a la sensatez (Vietnam) o a la institucionalidad (Watergate) de la presidencia. Tal vez fueron todos esos duros hechos políticos y administrativos los que reactivaron la necesidad de una mayor "relevancia práctica" de las ciencias sociales, por dos décadas ensimismadas en su reconstrucción metodológica (la "revolución conductista"), y los que invitaron a un mayor rigor analítico en las decisiones públicas, aunque ahora con una visión más madura y realista acerca de las posibilidades del análisis científico. Entonces varias universidades comenzaron a abrir programas de posgrado en análisis de políticas públicas y recibieron el impulso decisivo, cuando la Fundación Ford en 1972 declaró que estaba dispuesta a "contribuir al establecimiento o a la consolidación de programas de excelencia para el entrenamiento avanzado de jóvenes profesionistas interesados en el servicio público" y financió con más de 2.5 millones de dólares ocho programas pioneros en Berkeley, Carnegie-Mellon, Duke, Harvard, Ann Arbor, Austin, Stanford y Rand, programas aún hoy entre los más importantes. Ahora hay más de 150 programas universitarios, con objetivos semejantes, que con diferentes pesos y mezclas comparten un hilo conductor en su *curricula*: métodos cuantitativos, microeconomía, análisis político y organizacional (frecuentemente también legal), con una orientación profesional explícita, dedicada al análisis y diseño de políticas públicas, que en principio sean legalmente correctas, económicamente racionales y viables político-administrativamente. Aaron Wildavsky, fundador y animador de la Escuela de Graduados de Política Pública, en la Universidad en Berkeley resume bien la situación.¹⁸

¹⁸ Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little-Brown, Boston. 1979.

¿Cuáles instrumentos usa el analista de políticas? Teoría política cualitativa, para depurar la imagen de hacia dónde queremos ir; modelación cuantitativa para sistematizar nuestras conjeturas de cómo llegar al sitio deseado; microeconomía para disciplinar el deseo con la aceptación de los recursos limitados; teoría de las organizaciones, para reconocer y corregir los errores. Cada una tiene su sitio. Sin embargo el análisis de políticas es una actividad que no puede someterse a programas fijos porque es sinónimo de creatividad. Se puede despertar la creatividad con la teoría y aguzarla con la práctica, pero no es algo que se pueda enseñar y aprender. (Wildavsky, 1979: 3).

El auge académico de las políticas públicas durante los años setenta, en la época conductivista de la “década de la desilusión” (Ricci) tenía muchas y buenas razones. No sólo era la búsqueda de relevancia de la ciencia política ante problemas sociales candentes. Era, a los ojos de los administradores públicos, la manera de superar la improductiva dicotomía entre política y administración. Así, por el lado de la ciencia política, en busca de vocación práctica, se afirmó que había sido excesiva la atención dada al *input* de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y grupos de representación y agregación de intereses, de configuración del interés público, pero poca atención se había prestado al *output* de la política, a la manera como se elaboraban las decisiones, a las políticas que pretendían satisfacer el interés público. Austin Ranney (1968: 3), recapituló el clima intelectual, diciendo que era hora de prestar menos atención al “proceso” a través del cual se tomaban las decisiones y de concentrarse en el “contenido” de las decisiones, una invitación que los analistas, no politólogos, seguramente aplaudían.¹⁹ Por el lado de la Administración Pública, a través de agitados debates, se propuso por muchas vo-

¹⁹ Austin Ranney, ed. *Political Science and Public Policy*, Markham, Chicago, 1968.

ces que la disciplina debía dejar de lado el enfoque de la “administración científica” (residuo de la revolución conductista con su asepsia científico-técnica, despolitizada) al que se imputaba la separación infausta entre política y administración, y asumir el enfoque integrador de “política pública”, el del proceso de gobierno, que conjuntaba a políticos y administradores, los volvía interdependientes y los comprometía públicamente. Había entonces que llenar el *policy vacuum*.²⁰ Había sobre todo que reestructurar el “campo” o “foco” disciplinario de la “nueva administración pública” alrededor del proceso de la política pública en toda su extensión y complejidad, rompiendo ataduras y complicidades con el modelo canónico del POSDCORB²¹ que había colonizado y desvalorizado la disciplina. Thomas R. Dye²² habló en nombre de la ciencia política.

Históricamente la política pública no ha sido el foco central de la ciencia política. Los científicos políticos se han interesado en las instituciones y estructuras del gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido mismo de la política. La ciencia política “tradicional” enfocó principalmente su atención a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno... Y la ciencia política moderna

²⁰ Empleo el título de la obra colectiva *The Policy Vacuum*, escrita por los politólogos y administradores públicos, Robert N. Spadaro, Thomas R. Dye, Robert T. Golembiewski, Murray R. Stedman, L. Harmon Zeigler, y editada por Lexington Books, Lexington, 1975. La intención del libro era “cerrar la brecha entre la academia, la política y la política pública, así como explorar las opciones que todavía por poco tiempo eran disponibles a los politólogos y sociólogos. Hoy la ciencia política se ha subido al tren de la política pública y es mucho lo que puede y debe hacer por la sociedad” (p. ix).

²¹ POSDCORB, sigla mnemotécnica en inglés (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) que, en el marco de la dicotomía política-administración, recapitulaba la quinta esencia de la administración pública según las ideas de L. Urwick y L. Gullick, autores norteamericanos centrales en el desarrollo de la ciencia publiadministrativa. Ver *Papers on the Science of Administration*, Kelley, New York, 1937, 1969.

²² Thomas R. Dye. *Policy Analysis*, The University of Alabama Press, University, 3a. ed. 1983.

'conductista' por su parte, la enfocó a los procesos y comportamientos asociados con el gobierno. Se dedicó entonces a estudiar las bases psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos y los grupos, los factores determinantes del voto y de otros actos políticos, el funcionamiento de los grupos de interés y de los partidos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamientos en las arenas legislativas, ejecutivas y judiciales. Pero ni la ciencia política ni la tradicional tuvieron algo que ver con el contenido de la política pública. (Dye, 1976: 2).

La entusiasta exageración de estructurar toda la ciencia política y/o toda la administración pública en torno del ciclo de la política pública terminó por mostrar su debilidad, cuando entre otras razones, no hubo una vez más consenso sobre qué entender precisamente por política pública y cuando su concepto denotó tantas y tan diversas cosas a la vez, que la disciplina política y/o administrativa terminaban por carecer de un objeto de conocimiento analíticamente bien construido, específico y estable. Pocos seguramente sabían qué estudiar y cómo estudiarlo, cuando se decía que los "estudios", el "análisis", las "ciencias" de políticas: "se refieren -según D. Palumbo- a cualquier investigación que se relaciona con el interés público o lo promueve"; o que "la política pública es cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer" y que el análisis busca "describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad del gobierno" (Dye, 1976: 1); o que "para entender la elaboración de la política se debe entender toda la vida y la actividad política".²³ En estas expresiones de autores consagrados, que expresaban y condicionaban la visión de muchos colegas menores, se carecía de precisión y contundencia científica

²³ Charles E. Lindblom. *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs. 1980. (Existe trad. esp. en coedición; INAP, Madrid - M.A. Porrúa, México.)

¿Hay algo más genérico y extenso que interés público, decisiones y no decisiones gubernamentales, vida y actividad política? Parecía, de nuevo, que se encargaban tareas profesionales por realizar más que tareas disciplinarias de ciencia. En estos casos la invocación de la multi o interdisciplina era una cortina de humo sobre el problema o un factor que enmarañaba más la discusión. Martín Landau,²⁴ riguroso metodólogo, desde su oficio de científico de administración pública, fue claro:

Las definiciones de la posguerra han generado tal conjunto de cuestiones, que amenazan la integridad del 'campo' de la Administración Pública. Diseñadas para contrarrestar la dicotomía entre política y administración, los nuevos problemas y conceptos son tan extensos que aportan muy poco significado. Hacen virtualmente imposible especificar un área de actividad que no pueda ser considerada dentro del ámbito de la administración... El campo de la administración pública se queda con una base imprecisa y cambiante, indistinta de la ciencia política. En la perspectiva de política pública, la administración pública ni es una subárea de la ciencia política, ni tampoco la abarca y comprende. Se vuelve simplemente un sinónimo. En el esfuerzo por tratar de definir su campo de conocimiento, por hacerlo 'definido', el campo termina por evaporarse. (Landau, 1972: 186).

Metida la administración pública a describir y explicar por qué los gobiernos toman las decisiones que toman, fue absorbida por la ciencia política con sus férreos hechos y destinos, abdicando de sus preocupaciones normativas de eficiencia y responsabilidad. Por su parte, la ciencia política incorporó peligrosamente las preocupaciones normativas y operativas propias de toda administra-

²⁴ Martín Landau. *Political Theory and Political Science*, Humanities Press, New Jersey. 1972.

ción pública. En resumen, en el apogeo de los programas académicos de política pública, los economistas, los matemáticos aplicados y los ingenieros de sistemas siguieron haciendo su trabajo analítico-normativo en santa paz, indicando cuáles serían las mejores opciones de acción a seguir para realizar ciertos fines públicos en contextos de recursos escasos y situaciones inciertas. En cambio, los politólogos y administradores públicos siguieron lidiando epistemológica, ideológica y políticamente con la cuestión de si disciplinaria o interdisciplinariamente se debía estudiar el proceso decisorio de la política (y qué del proceso, y cómo) y si además los resultados correctos de sus estudios debían o no comprometerse políticamente, desplegarse en normas (técnicas) para la toma de decisiones de políticas y qué validez podrían presentar las recomendaciones más difusas y laxas de la ciencia política respecto de las prescripciones más nítidas y precisas de la modelación económico-cuantitativa del proceso político.

En los años ochenta, los programas universitarios norteamericanos de política pública se caracterizan por ser cuantitativos más que teóricos, dominados por la microeconomía más que por la ciencia política, interesados en el ejercicio profesional más que en el desarrollo de una disciplina (posible o imposible, disciplinaria o interdisciplinaria), y en los últimos años interesados en el *management* más que en el *analysis*. En efecto, han sido demasiadas las catástrofes gubernamentales y, en consecuencia, los programas públicos se han reducido cada vez más en número, a la vez que se les ha exigido mayor calidad, eficiencia y responsabilidad. Todo esto ha ocasionado que se preste mayor atención a la "gestión/dirección pública" (neologismo crítico para deslindarse del término empolvado de una "administración pública" dependiente, inofensiva, simplemente operativa) y se atenúe el acento en el análisis orientador de la supuesta gran decisión política. En las condiciones actuales, en que pocos meterían la mano al fuego por un estado activista, el reclamo ciudadano acentúa la eficiencia en la

gestión de las políticas públicas necesarias más que el análisis sofisticado de políticas nuevas y espectaculares para pretendidas reformas resolutorias. En línea con esta nueva orientación, los últimos trabajos de Lindblom (1980) y de Wildavsky (1979: 11), insistieron en que eran muchos más los problemas públicos que los ciudadanos resolvían a través de sus "ajustes mutuos" e "interacciones sociales", sin necesidad de la coordinación gubernamental, que los que eran capaces de resolver los gobiernos a través del "análisis racional" o la "especulación intelectual" de analistas especializados.

Hoy son muchos los términos empleados para decir el conocimiento de y en el proceso decisorio de la política: *policy studies*, *policy research*, *policy analysis*, *policy science(s)*. También son muchos los intentos de poner orden entre sus diversos significados, acentos, corrientes y polémicas. Todos estos intentos reflejan en algo la variedad del activísimo campo de estudio de las políticas y en algo son normas artificiales de clasificación, con criterios y categorizaciones discutibles. El hecho es que una mirada a la intensa actividad actual obliga a poner en un extremo a los politólogos y sociólogos políticos, positivos, interesados en el *knowledge of the policymaking*, y en el otro extremo, a los economistas, matemáticos aplicados, analistas de sistemas, ingenieros, con interés normativo y muy ocupados en el *knowledge in the policymaking*, en la hechura racional de la política, del "buen gobierno". Si a éstos últimos hay que reservarles el nombre de *policy analysis* y a aquéllos el de *policy studies/research*, es una cuestión interminable de permanente discusión, pues siempre se podrá cuestionar la corrección de los criterios y las operaciones de clasificación. Se trata de una disputa tan interminable como poco convincente. En general, se puede afirmar que *policy analysis* es la actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción(es) de política, relativas a determinados problemas públicos. Y *policy studies* se utiliza para denotar simplemente cualquier estudio relativo a las causas, efec-

tos, procesos, contenido, restricciones, modalidades... de la hechura de la política, así como de hecho sucede. Obviamente entre los dos extremos tiene lugar toda una serie de posiciones intermedias, numerosas y curiosas.

Menciono algunas de las definiciones más citadas y precisas con referencia al objeto de conocimiento (orientación más disciplinaria): "el análisis de política pública es la evaluación de cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. Es parte muy importante del campo más amplio de los estudios de política, que tratan de la naturaleza, causas y efectos de las diversas opciones de política pública" (Nagel, 1984 a: XIII, 1984 6:3).²⁵ "El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes -fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. Esta investigación puede ser llamada investigación de la 'determinación de la política'. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, éstas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se suponen serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del 'impacto de la política'." (Dye, 1976, 1983: 5-6).

Con referencia a su objetivo de conocimiento (orientación más profesional): "El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de

²⁵ Stuart S. Nagel. a) *Contemporary Public Policy analysis*, The University of Alabama Press, Alabama, 1984. b) *Public Policy: Goals, Means and Methods*, St. Martin's Press, New York, 1984. Ofrece también una definición similar en la introducción a la *Encyclopedia of Policy Studies*, por él editada, Marcel Dekker, New York, 1983.

política." (Dunn, 1981: p. IX).²⁶ "El análisis de políticas es una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política (el diseño de elecciones alternativas) y de determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas." (Williams, 1971: p. XI).²⁷ O más brevemente, "el análisis de políticas es un consejo dirigido a un cliente, significativo para las decisiones públicas". (Weimer y Vining, 1989: 1).²⁸ "En sentido amplio, el análisis de políticas puede ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas... Comprende no sólo el examen de las políticas mediante la descomposición en sus componentes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas." (Quade, 1975: 4). Quade nos advierte enseguida que su denotación del *policy analysis* "es completamente diferente a la del mismo término en el lenguaje de los estudios conductuales del *policymaking*, donde el término se refiere al análisis de los contenidos y de la génesis de las políticas así como de hecho suceden". (Quade, 1975: 5). Y recapitula: "el análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables... El análisis de políticas no es sino un complemento, muy poderoso, del buen juicio, la intuición y la experiencia de los *decision makers*". (Quade, 1975: 11).

²⁶ William N. Dunn. *Public Policy Analysis: an Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs. 1981.

²⁷ Walter Williams. *Social Policy Research and Analysis*, American Elsevier, New York. 1971.

²⁸ David L. Weimer y Aidam R. Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs. 1989.

IV. *Un estilo público de gobierno: observaciones recapituladoras*

Aun drásticamente redimensionada y reformada, la acción del gobierno seguirá siendo básica, necesaria, importante y, para bien o para mal, determinante en numerosísimos campos estratégicos y cotidianos de la vida social. Particularmente en países que, como el nuestro, enfrentan los grandes retos aún insuperados de la productividad, la prosperidad, la integración, la moderación de la desigualdad, la calidad de vida, la protección del medio natural. Sin embargo, la iniciativa gubernamental se despliega ahora en un contexto político nuevo, menos entusiasta y más exigente. Tanto en los países avanzados como en los rezagados se ha difundido una visión fríamente realista de las posibilidades efectivas del gobierno en la solución de muchos problemas públicos. Buenas razones hay para ello. Muchos problemas han quedado irresueltos o han empeorado después de décadas de extenso e intenso ensayo gubernamental. Pero más allá de errores, un buen número de ciudadanos y hombres de gobierno han llegado a la conclusión, no sin sufrimiento, que muchos problemas públicos, a causa de su magnitud, complejidad, raíces, conflictualidad, diversidad, son sólo relativamente tratables y resolubles con las herramientas legales, fiscales, informativas, asistenciales, a disposición del gobierno democrático. A esta clase de problemas espinosos, elusivos, parcialmente tratables, pertenecen muchos de los severísimos problemas sociales que encaran grandes números de población en nuestro país. Vetustos determinantes culturales, patrones de comportamiento persistentes, componentes de preferencia y decisión personal, hacen que los impactos de la acción gubernamental, en el feliz caso que tengan puntería e incidencia, sean insuficientes. Obstinarsse en el mismo abordaje o lanzar un tratamiento gubernamentalmente más abrumador del problema complican aún más las cosas. Es de todos conocida la historia de un estado que

devino hipertrófico por ir tozudamente en pos de los mismos grandiosos objetivos con los instrumentos, estrategias y actores de siempre.

Esta nueva percepción de que el estado es necesario pero limitado –limitado en sus funciones a ciertos campos de acción y limitado en su eficacia frente a ciertas cuestiones– ha dado pie a reticencias y resistencias sociales ante las incursiones gubernamentales innecesarias y ha presionado para que se exploren caminos alternativos de intervención. Los últimos años han mostrado todo un universo de exploraciones tras nuevas formas de gestión pública, en busca de eficiencia y equidad en la promulgación de leyes, en la asignación de los recursos públicos, en la atención de los problemas. Estas exigencias sociales más firmes, sumadas a la complejidad propia de la naturaleza de las cuestiones públicas, hará cada vez más trabajoso el gobierno y la administración pública. Nunca ha sido fácil gobernar. Pero, lo será seguramente menos en el contexto de sociedades políticas democráticas, plurales, activas, progresivamente más informadas y autónomas.

Esta nueva configuración de las relaciones entre sociedad y estado impulsa hacia el estilo público de gobierno en su toma de decisiones y puesta en práctica. A la construcción de este estilo de gobierno puede contribuir el estudio de las políticas, uni y multidisciplinariamente, explicativa y prescriptivamente. Puede ayudar a diseñar políticas que cumplan las estipulaciones de la naturaleza pública de la función gobierno. Concretamente: atender problemas de auténtico interés general (y, en nuestra actual situación, públicos deberán ser considerados los problemas sociales particulares de aquellos individuos y grupos que sin su responsabilidad están lejos de poder valorar sus libertades económicas y políticas); facilitar el libre acceso de los ciudadanos interesados a la definición de los problemas y a la formulación de las políticas a través de canales abiertos, no selectivos, de opinión e influencia; construir y elegir políticas eficientes, maximizadoras de utilidades y

minimizadoras de costos para el conjunto; corresponsabilizar a la ciudadanía en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de demandas; introducir procedimientos de evaluación, crítica, responsabilización, corrección. Esta es la norma de la publicidad del gobierno. Sus imperativos concretos son más fáciles de descubrir y cumplir en sentido negativo, cuando las políticas del gobierno quedan secuestradas por grupos de interés particularistas y exclusivos. Las infracciones y excepciones de la regla se vuelven entonces rápidamente públicas, notorias, y obligan a corregir políticas y política: revisar diseños y alianzas.

Se trata de la misma historia política interminable, sin conclusión perfecta en sus actividades de resolver problemas y conflictos colectivos. Pero no la historia de siempre. En efecto, ya no se trata sólo de un estado ocupado por directivos y burócratas. Ahora parece comenzar a llenarse de ciudadanos que no convierten todos sus problemas en problemas públicos y que en el dominio de éstos exigen racionalidad no discrecionalidad ni improvisación, eficiencia no prodigalidad, legalidad. Un estado de gente grande.

El estudio de las políticas públicas

Primera antología

Advertencia

1. LA ORIENTACIÓN HACIA LAS POLÍTICAS
HAROLD D. LASSWELL
2. LA CONCEPCIÓN EMERGENTE DE LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS
HAROLD D. LASSWELL
3. PROLEGÓMENOS PARA LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS
YEHEZKEL DROR
4. DE LA CIENCIA DE POLÍTICAS AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS:
VEINTICINCO AÑOS DE PROGRESO
G. DAVID GARSON
5. LA EVOLUCIÓN DE LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS
WILLIAM ASCHER
6. ENTRE EL CONOCIMIENTO Y LA POLÍTICA: TRES CARAS DEL
ANÁLISIS DE POLÍTICAS
DOUGLAS TORGERSON
7. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y LA POLÍTICA
ROBERT D. BEHN
8. EL ÁMBITO PROPIO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS
MARTIN D. LANDAU

LOS TRES PRIMEROS textos tienen gran valor histórico por ser los que originalmente esbozan el programa de investigación del estudio de las políticas públicas. *La orientación hacia las políticas* (1951) de Harold D. Lasswell es el texto fundador. *La concepción emergente de las ciencias de políticas* (1971) es parte de reflexión concluyente de H. D. Lasswell, veinte años después. Un texto semejante, con igual título y con más específicos compromisos teórico-metodológicos, apareció un año antes en el primer número de la revista *Policy Sciences* (1970). *Prolegómenos para las ciencias de políticas* (1970) es el texto de otro autor pionero Yehezkel Dror, publicado también en el primer número de la revista, cuyo primer director Edward S. Quade debe ser considerado también otro gran iniciador. De él no se traduce aquí ningún texto, pero las referencias a sus escritos son constantes en este volumen y en los otros siguientes. Recientemente se acaba de publicar en español su obra básica, *Analysis for Policy Decisions* (1975), con el título: "Análisis de formación de decisiones públicas" (Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989).

Los tres textos siguientes, *De la ciencia de políticas al análisis de políticas* (1986) de David Garson, *La evolución de las ciencias de políticas* (1986) de William Ascher y *Entre el conocimiento y la política: las tres caras del análisis de políticas* (1986) de Douglas Torgerson, son ensayos que reconstruyen la historia intelectual de la disciplina, mostrando las escuelas y tendencias, los logros y las debilidades, las tareas a emprender. El penúltimo texto,

El análisis de políticas y las políticas (1981) de Robert D. Behn retoma la tensión permanente entre el análisis racional y la consideración política, señalando sus diferencias e interdependencias. Por último, el texto de Martin Landau, *El ámbito propio del análisis de políticas* (1977), es una visión alternativa y complementaria a la visión del estudio de las políticas.

HAROLD D. LASSWELL

1. La orientación hacia las políticas*

LA PERSISTENTE crisis de seguridad nacional que vivimos nos obliga a usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano. El talento altamente capacitado es siempre escaso y costoso. De ahí que la crisis plantee el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía. Para resolver nuestras necesidades políticas debemos resolver algunas preguntas, ¿Qué temas vale la pena investigar? ¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas? ¿Qué métodos son los que permiten una recolección e interpretación de datos relevante para las políticas? ¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de tomar decisiones?

La urgencia de la defensa nacional realza la importancia de estas preguntas, pero éstas no son de ninguna manera nuevas. Por años ha existido una viva preocupación en los círculos intelectuales acerca del problema de cómo superar las tendencias de la vida moderna a la división y al aislamiento, y de cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada. El ritmo de especialización en la filosofía, las ciencias

* Publicado originalmente con el título "The Policy Orientation", en *The Policy Sciences*, por D. Lerner y H. D. Lasswell, pp. 3-15. Stanford University Press, 1951. Traducción al español de María del Carmen Roqueñí.