



HACIA UNA DISCIPLINA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Luis F. Aguilar Villanueva**

Estudiar el gobierno parece ser hoy una actividad pionera tanto para las teorías normativas jurídicas, en las que la teoría del Estado ha sido más dominante que la del gobierno, como para las teorías positivas, politológicas o administrativas, en las que sólo muy recientemente el proceso de gobierno comienza a configurarse como un objeto teórico atractivo y relevante. Por consiguiente, mis consideraciones son de carácter exploratorio.

Empezaré preguntándome por qué el gobierno, el proceso de decisión pública, no fue objeto sistemático de estudio y por qué hoy despierta tanto interés, teórico y práctico, no sólo en América Latina. Ofreceré algunas conjeturas sobre este silencio intelectual, mostrando primero por qué no se estudió en el medio estadounidense, que desde hace décadas ha impulsado de manera sistemática el estudio del gobierno, para después ofrecer alguna razón de por qué no se ha estudiado en nuestro medio.

1. Dos fueron explícitamente las razones principales que dieron origen e impulso en Estados Unidos al estudio de asuntos públicos, gobierno y políticas públicas. El primer motivo fue la falta de relevancia práctica de la ciencia política norteamericana con-

* Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

vencional y, el segundo, la ausencia de un estudio sistemático del proceso de gobierno en la ciencia política y también en la administración pública.

Si en el medio latinoamericano la ciencia política tuvo siempre preocupaciones prácticas, reformistas o revolucionarias, reales o veleidosas, la ciencia política estadounidense de la posguerra, que se desarrolla bajo el signo de la revolución behaviorista y la consigna de la epistemología neopositivista, tuvo como principal interés el constituirse en ciencia en sentido estricto. La empresa académica fue considerada más decisiva que la social. Por consiguiente, la cuestión metodológica fue el principal foco de atención, y la construcción de un método riguroso y exacto más allá de las grandes visiones históricas y valorativas que habían tradicionalmente pesado en el entendimiento de la ciencia política, la tarea de las universidades y sociedades científicas.

La nueva ciencia política buscó estructurarse conforme a su arquetipo neopositivista y se dedicó enteramente a desarrollar técnicas de observación precisa, a introducir la modelación matemática (estadística y cálculo) en la representación de la realidad y a desagregar las hipótesis explicativas más sugerentes en variables y valores susceptibles de cuantificación a prueba empírica. El ensimismamiento de la ciencia política en las cuestiones de método, sus argumentaciones para identificar y desarrollar el *field* de la disciplina, así como la unidad y el nivel de análisis propio de la investigación politológica, tuvo como efecto el descuido y desinterés por las cuestiones prácticas de la política y del gobierno. Cuál podía ser la contribución y relevancia de la ciencia a la política real, a la actuación del gobierno y a la solución de los problemas sociales, era una pregunta menor sin respuesta.

Después de almacenar explicaciones acerca de cómo se forma el consenso, cómo funcionan el gobierno nacional y los gobiernos locales, cómo interactúan gobierno y sociedad, cómo ocurren las relaciones internacionales y se desenvuelve el gobierno en política exterior, crece en los años sesenta estadounidenses la conciencia y el malestar de que los teoremas de esa atildada ciencia política no sirven gran cosa para mejorar el proceso de formación

del consenso, para desarrollar la hegemonía democrática de Estados Unidos en el mundo de la Guerra Fría y de las revoluciones populares, o para resolver los ingentes problemas ancestrales de la sociedad norteamericana, tales como la pobreza, la discriminación, el racismo. La irrelevancia de los estudios, sofisticadísimos en el terreno de lo metodológico, pero insignificantes en el terreno práctico, es la principal razón por la cual la ciencia política norteamericana se va a desplazar hacia los estudios de gobierno y de las políticas públicas.

La comunidad científica va entonces a descubrir y denunciar el *Policy Vacuum*, el *Government Vacuum*, el hecho de que en la ciencia política practicada hay claramente un vacío de estudio e investigación en lo que se refiere al proceso de decisión y operación del gobierno, al *policy making* y a la *governance*. No faltaron las explicaciones y justificaciones para dar razón de esta deficiencia, pero no pudieron ocultar la negligencia y los límites de la nueva ciencia en el tema. Los más respondieron que la acción concreta del gobernar, “el gobierno en acción”, no era objeto de estudio o no el objeto primordial de la ciencia política. Su tratamiento correspondería a la administración pública, conforme al programa de investigación trazado por Wilson. Pero su posición no llegó a ser convincente. Se reactivó entonces en la ciencia política la vocación práctica. Se afirmó que había sido excesiva la atención dada al *input* de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y agentes de la representación y agregación de intereses, de la configuración del interés público, pero poca atención se había presentado al *output* de la política, a la manera como se elaboran las decisiones a las políticas, que pretenden satisfacer el interés público y responder a los consensos. Agustín Ranney, una de las grandes figuras de la ciencia política norteamericana de entonces, recapituló el clima intelectual diciendo que era hora de prestar atención al “proceso” a través del cual se toman las decisiones y de concentrarse en el “contenido” de las decisiones. Quería decir que tal vez ya sabíamos lo suficiente sobre el proceso político que pesaba en la actuación del gobierno y lo inclinaba a privilegiar ciertos asuntos públicos y a preferir ciertas decisiones, pero la ciencia política no había ido más adelante ni ayudado a mejorar el contenido

de las decisiones públicas de gobierno, que es precisamente lo que da significado y efecto práctico a la decisión de gobierno. Poco sirve saber cómo funciona el gobierno, sus restricciones y condicionamientos, si el conocimiento no ha ayudado a mejorar el contenido de la decisión gubernamental y, de esta manera, no ha aumentado su capacidad de solución práctica a los problemas sociales.

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, "conductista", se 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 grupos, los factores determinantes del voto y de los actos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamientos en las arenas legislativas, ejecutivas y judiciales. Pero ni la ciencia política tradicional tuvo algo que ver con el contenido de la política pública (Dye, 1976:2).¹

Algo semejante ocurrió en el ámbito de la administración pública norteamericana, que pensaba y actuaba con el corazón dividido entre los tradicionales Wilson, Gullick y Urwick, por un lado; y Simon, el conductista y neopositivista, por el otro. Tradicionalmente en Estados Unidos y en América Latina, el estudio de la administración pública se había basado en el principio de la separación entre política y administración, que suele llamarse "la dicotomía entre política y administración" y que tiene dos versiones: el supuesto fuerte de que los políticos deciden y los administradores se encargan de operar y llevar a la práctica las decisiones de los políticos, o el supuesto atenuado de que los políticos gubernamentales deciden sobre los grandes fines y objetivos de la acción y los administradores se encargan de decidir sobre los medios, es decir, sobre los recursos, instrumentos y organizaciones que la llevarán a la práctica. En esta perspectiva,

¹ Dye. *Policy Analysis: What governments do, why they do it, and what difference it makes*. The University of Alabama Press: E.U., 1976, p.2.

el proceso decisorio del gobierno queda fuera del foco de la administración pública. No es su objeto de estudio describir y explicar los factores y modos que han conducido a la adopción de una decisión o los factores externos que afectarán su puesta en práctica lo más eficientemente posible. Instrumentar la decisión de gobierno, no estudiarla, es el campo teórico publiadministrativo. La decisión de gobierno es el supuesto, algo predado, no el objeto de estudio.

Esta idea se volvió canónica en la administración pública tradicional y quedó plasmada para siempre en el programa de investigación del POSDCORE de Gullick y Urwick, influido por las ideas de la "gestión científica de trabajo". La administración pública consistía y se terminaba en cumplir cabalmente las siguientes decisiones y operaciones gerenciales: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*. Todas estas operaciones estaban en función de la decisión de gobierno previamente adoptada y sólo buscaban llevarla a cabo con eficiencia y responsabilidad.

El proceso de gobierno en su conjunto, en la complejidad de sus varias dimensiones institucionales, fiscales, políticas, administrativas, en su elaboración de la decisión pública, en su puesta en práctica y en su oferta de razones al público, fue estudiado parcial pero no íntegramente en los mejores momentos de la ciencia política y de la administración pública. Lo más cercano a una visión compleja de la gobernación fue el estudio de las políticas públicas en su proceso y ciclo, conforme al primer programa de investigación de H. Lasswell, el *policy sciences*. Pero el abandono y desliz de la primera concepción del estudio de políticas hacia el análisis de políticas (*policy analysis*) con su acento exclusivo en el momento preparatorio de la decisión y en la dimensión económica de los costos y beneficios de la decisión terminó también por amputar y sesgar el estudio del gobierno.

2. Característica del medio latinoamericano ha sido su dependencia intelectual de las grandes propuestas teóricas y metodológicas de ciencia política y administración pública, producidas en otras sociedades y sistemas. Varias recepciones de la ciencia política han tenido lugar sucesivamente, con momentos de éxito

y decadencia casi inmediata. Tres enfoques parecen haberse disputado la hegemonía en el medio en los años de la posguerra. La posición weberiana, la behaviorista en su formato estructural funcionalista y, más recientemente, el marxismo, en sus variantes de crítica de la economía política y de sociología política. El resultado final, particularmente propiciado por el marxismo, el dominante académica y políticamente durante los años setenta, fue lo que muchos hemos llamado la sociologización de la política y la administración pública, y a esta sociologización se debe que la acción gubernamental no haya sido objeto de estudio explícito o dominante en nuestro medio.

Temas, objetos de estudio, niveles de análisis de la ciencia política y de la ciencia publiadministrativa fueron absorbidos y reelaborados sociológicamente. Los hechos políticos, el proceso de gobierno, fueron entendidos y explicados como momentos, componentes y dimensiones de estudio y mundo mayor, el de la estructura, totalidad, sistema, formación social. Y sociología significaba principal y prácticamente el estudio de la composición y relaciones de las clases sociales, el estudio de la estructura productiva de una nación, el estudio de la dependencia y asimetría de unas economías respecto de otras... Desde esta perspectiva, el comportamiento gubernamental era enteramente determinado por relaciones de clase, por leyes de desarrollo histórico, por el funcionamiento objetivo de un determinado modo de producción, por las oportunidades o problemas de la acumulación del capital, por las tensiones y conflictos de una formación social intrínsecamente contradictoria, por la debilidad estructural de una nación en sus intercambios internacionales... Visto así, el gobierno no tenía obviamente ninguna centralidad y densidad teórica, digna de estudio directo, en correspondencia con su naturaleza dependiente en el proceso real. Su estudio era literalmente un corolario o un apéndice de la teoría macrosocial. El secreto de la decisión y desempeño del gobierno radicaba en fuerza y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de la decisión, sus fines, medios y organizaciones.

El gobierno carecía de iniciativa propia, no tenía la capacidad de elegir sus propósitos y acciones. Era gobernado más que gobierno. Fue entonces lógico estudiar la política más que las políticas, el sistema político entero más que el proceso como se adoptaba la decisión singular, los grandes movimientos colectivos o el desarrollo histórico global más que los pasos supuestamente anecdóticos de políticos y funcionarios a lo largo de su proceso decisorio y operativo... Demasiado tarde se reconoció la "autonomía relativa" del gobierno como para revertir la tendencia dominante, destacar la especificidad e importancia de la elaboración de las políticas y reconocer su causalidad propia en el conjunto social y en el proceso político (Aguilar Villanueva, 1992:16).²

Se puede ser gentil en el juicio, pero el hecho es que el gobierno, a pesar de ser la organización protagonista de las sociedades latinoamericanas, hasta los límites del autoritarismo y la represión, pierde su fuerza en la teoría. La sociología negó abstractamente, en la cabeza, la existencia de la realidad activa y afectiva del gobierno, tal vez porque le provocaba una estridente disonancia cognoscitiva. En cualquier teoría de la ciencia política sociologizada del gobierno no tiene causalidad propia, es una variable dependiente: con comportamientos reactivos o instrumentales ("gobierno de clase") más que positivos. En el momento máximo en la sociologización de la política y la administración pública, el gobierno no tiene un margen propio de decisión, no tiene autonomía y, por tanto no tiene causalidad propia y, si no posee ninguna causalidad, tampoco tiene ningún interés teórico, cognoscitivo. En una ciencia explicativa, toma la delantera la realidad determinante no la determinada. Sólo en el penúltimo marxismo latinoamericano, cuando empieza a reconocer la "autonomía relativa" del Estado y a hablar de "hegemonía", no ya ni sólo de escueta dominación, el gobierno comienza a tener luz propia y a despertar el interés por su estudio.

Por el lado de la disciplina de la administración pública, las cosas no cambian mucho, aunque son otras las razones que explican el poco peso y bajo perfil que tiene el estudio del gobier-

² Luis F. Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*, Porrúa: México, 1992, p. 16.

no. Una razón es, sin duda, que también la administración pública latinoamericana, en el momento de la modernización de los Estados, hizo suya la dicotomía entre política y administración, entre los políticos y los técnicos. Una característica y signo de la modernización estatal era el aumento de su capacidad administrativa, entendida y medida en términos de eficiencia y profesionalización de sus organizaciones y su personal. Se creyó ilusoriamente entonces que la formación de una nueva capa de profesionales, separados de nuestros viejos líderes profesionales, separados de nuestros viejos líderes políticos, populistas y discrecionales, era la condición necesaria para poner en pie un Estado nacional que cada vez más se hacía cargo de la dirección del desarrollo económico y de la política social.

A este bajo perfil del proceso de gobierno contribuyó también la escuela institucionalista de la administración pública, que ha sido la más influyente en el medio latinoamericano. La escuela institucionalista, de cuño francés o alemán, insistía exclusivamente en considerar al gobierno como un ejecutor y custodio de norma, y por consiguiente desplazaba el centro del estudio de la Constitución, a las leyes reglamentarias, a los ámbitos de competencia de la autoridad, a sus responsabilidades escritas. Si para el marxismo la actuación del gobierno era algo teatral, escénico, determinado por las relaciones de poder entre clases y naciones, en la óptica institucionalista más rígida el gobierno es determinado por principios valorativos, en lugar de principios causales empíricos y es un simple operador de leyes públicas. Pero el efecto es el mismo: el gobierno no tiene una autonomía, originalidad y sustancialidad propias, actúa obediente y subordinado a la ley, es expresión y resonancia del imperio de la ley.

Factores adicionales, más allá de consideraciones teóricas y metódicas, que pueden explicar por qué ocurrió la desatención al proceso de gobierno en nuestro medio, son también el carácter predominantemente autoritario de los gobiernos en el área y la idea de la revolución social como estrategia de solución a los problemas sociales y públicos de nuestros países. La descalificación del autoritarismo, particularmente cuando llegó a las situaciones irracionales de la represión y del delito, puede haber llevado a muchos politólogos latinoamericanos a la con-

clusión de que el gobierno de corte autoritario era un objeto indigno de estudio que no merecía ser entendido y explicado. Si weberianamente se acepta que los hechos empíricos se convierten en objetos de ciencia y se transforman en conceptos por los valores culturales o personales con los que los relaciona el investigador, la desvalorización de ciertas realidades y procesos políticos conlleva la indiferencia o el desprecio vital y, por ende, el desinterés intelectual por ellas. Estudiar su funcionamiento concreto, la manera como gobernantes inelegidos, demagogos o represores decidían y llevaban a cabo sus decisiones, podía tener un interés patológico, pero no politológico. Los autoritarismos eran combatidos, más que estudiados: fueron seguramente contados los intelectuales que pudieron haber pensado que la explicación del funcionamiento de los gobiernos autoritarios ayudaba a su desaparición. Pero, quizá hay algo más. Los gobiernos autoritarios de nuestros países se han distinguido por su carácter errático, arbitrario, incongruente, reactivo a las circunstancias. No exhiben ningún patrón de comportamiento estable o continuo en su gobernación como para encontrarle alguna lógica, alguna racionalidad, susceptible de estudio. Tal vez sus decisiones y operaciones caen en el terreno de la psicología personal del decisor, pero no en el de la ciencia social. Por último, contribuyó también a la negligencia en el estudio del gobierno la idea divulgada de que la revolución social y la toma del poder por parte de las masas con líderes plebiscitarios armados, constituía sin más la estrategia de acción colectiva resolutoria de la problemática social y pública. Para los investigadores que valoraban la revolución y estaban con ella comprometidos, la solución de los problemas ocurría por la hazaña revolucionaria y a consecuencia de las reformas económicas de los derechos de propiedad. De nuevo, la acción del gobierno tenía una apariencia secundaria, accesorio, con un guión ya escrito que se debía seguir al pie de la letra.

En conclusión, tanto en la perspectiva politológica como administrativa, tanto en la tradición estadounidense como latinoamericana, el acto de gobernar —la hechura de las políticas y su puesta en práctica bajo condiciones institucionales y políticas precisas— no tuvo autonomía alguna o apenas relativa para la ciencia (sociología) política convencional y, en contraste, tuvo toda

la autonomía para la administración pública. En ciencia política el proceso de gobernar era una variable dependiente cuyo comportamiento se explicaba desde afuera del gobierno mismo: en administración pública, la decisión de gobierno que determinaba la puesta en práctica era un punto ciego, no podía ser objeto de estudio de la administración. El resultado final fue la afirmación de que el gobernar era objeto de estudio periférico o externo al corazón de las dos disciplinas.

Ciudad de México, octubre de 1993.

