

05

Políticas públicas

Obligatorio

14 Copias

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Estudio introductorio

NO DEJA DE SER extraño el hecho de que el proceso de elaboración de las políticas, la hechura de las políticas, haya sido comparativamente poco estudiado. Y no deja de extrañar porque gobernar un estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actos, procedimientos, tiempos e instrumental. Más aún, porque no se puede decir que, en lo mucho que va del siglo, los gobiernos hayan sido parsimoniosos y contenidos en sus decisiones. Pocos fueron los campos de acción social que escaparon a su impacto. Sin embargo, la manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas públicas, su proceso, patrón y estilo de decisión y operación, quedaron sin investigación sistemática.

LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS

I. El olvido teórico de la elaboración de la política

Muchas razones, históricas y teóricas, explican el descuido y hasta olvido de la hechura de las políticas. Para limitarnos al ámbito intelectual, la razón principal es la orientación que tomó la ciencia (sociología) política, junto con la administración pública, y que terminó por volverse dominante. En la perspectiva de la ciencia política estandar el proceso de gobierno y, más singularmente, el proceso de decisión y ~~puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna. Las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. El secreto de la decisión y su efectuation radi-~~

Material disponible en los Servicios del CECSO

Por trabajos: pedidosercecco@gmail.com

[15]

Fotocopiadora: 2410 6720 (208 / 2009) www.serviciosdelcecco.blogspot.com / sercecco@fcsceccoting.com & Cafetería: 2410 6720 (220)

caba en fuerzas y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de la decisión. La estructura económica, el conflicto de las clases, el interjuego de los grupos de interés, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político... eran los factores más socorridos para dar enteramente cuenta de por qué los gobiernos decidían de la manera en que lo hacían. No es el caso de evocar los teoremas de la determinación económica, el carácter de clase, las demandas del ambiente, la coalición y balance de los intereses organizados, que convertían el proceso gubernamental en un evento reactivo o instrumental más que propositivo, en un hecho subalterno y auxiliar: simple variable dependiente. 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. Se prestó así mayor atención a la formación, estructura y funcionamiento del sistema político, al proceso de producción del consenso (proceso electoral, grupos de interés, competencia partidaria, cultura política...), al conflicto y cambio social. 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. Hoy parece que la comunidad científica está más dispuesta a concederle un mayor margen de manobra a los gobiernos, nacionales y locales, obviamente sin recaer en oportunismos decisionales.

En la perspectiva administrativa, las teorías aceptadas de la administración pública, cuando fueron más allá de consideraciones procedurales jurídicas, se construyeron desde la premisa de la dico-

tomía política-administración (con sus diversas variantes) o, más recientemente, desde la radicalización revolucionaria: la administración pública del capital privado. La visión marxista ortodoxa de los años setenta vaciaba de toda sustancialidad al proceso decisorio de las políticas (a la administración pública en general) y para entender su proceder exigía volver la mirada hacia las relaciones de producción, descubrir el tipo de dominio de clase o reconstruir el movimiento de la contradictoria formación social. Por su parte, la visión dicotómica, según la cual los políticos decidían y los administradores ejecutaban o llevaban a la práctica las decisiones tomadas, presuponia como dada la decisión de la política. Esta era el supuesto básico de la teoría administrativa, no su objeto de estudio: la decisión (gubernamental) de la política era el punto ciego de la administración pública, su apriori. Cómo realizar lo decidido, no cómo y por qué se llegó a la decisión, era el campo teórico propio de la administración pública. Obviamente la ejecución y puesta en práctica de la política decidida comportaba a su vez decisiones de los administradores, pero éstas eran consideradas elecciones sólo menores, operativas y auxiliares, predeterminadas por la gran decisión y por ella enmarcadas. En suma, la hechura de la política no tenía autonomía alguna o apenas relativa para la ciencia política, convencional y, en contraste, tenía toda la autonomía para la administración pública. El resultado final, en ambos casos y por diversas razones, era que el proceso decisorio de la política se volvía un objeto de estudio externo y marginal al corazón de las dos disciplinas.

Si la administración pública dejaba fuera de su campo de estudio el proceso a través del cual se elaboraban las políticas, por lo que en el fondo se presuponia que era un suceso trascendente de estricta naturaleza política, y si la actividad gubernamental-política era a su vez explicada en clave sociológica, con referencia a relaciones y agentes de poder estructurales, era evidente que la elaboración de las políticas no tenía por qué ser una cuestión teórica

significativa y tanto menos capital. Frente a la cuestión de las políticas la ciencia-sociología política no tenía problemas sino respuestas seguras. Una vez conocidas cuáles eran las relaciones de poder existentes en un sistema social, se sabía a cuál lógica obedecía el proceso decisorio de cualquier política, cuál instrumental iba a emplear, a cuáles restricciones se sujetaba. No había misterio alguno ni había por qué quebrarse la cabeza tratando de encontrar en la decisión gubernamental pública algo inédito, irreductible y crucial. Las eventuales diferencias entre las políticas eran sólo rapsódicas, incidentales, pero básicamente casos de la misma regla general, constituida y condicionada por la estructura social. El determinismo social de la política daba intelectualmente por descontado el sentido, el instrumental y los efectos del proceso decisorio de una política. Insistir en erigirlo como objeto específico y genuino de estudio era tomar el rábano por las hojas. No tenía por qué existir una ciencia de políticas si la decisión estaba condicionada de antemano. En el climax del estructuralismo, del sistema político compacto y omnimodo, de las leyes inexorables de la historia, reivindicar la decisión (pública o privada) no podía sino tener la sonoridad del autoengaño, delatar una actitud "precientífica". En una estructura social sin sujetos, sin decisores, con libertades amarradas, no tenía por qué ser el gobierno la excepción, sobre todo el gobierno, que por definición era el aparato coactivo y reglamentario del establecimiento. Pero como sucede tantas veces en otros campos de la vida, el olvido de las cosas importantes suele tomar la revancha.

Fue alto el precio pagado por causa del descuido teórico del proceso de elaboración de las políticas. El crecimiento del estado y la expansión de su aparato gubernamental fueron señal de que los grandes actores y poderes sociales, a cuya dinámica (constructiva o conflictiva) supuestamente se sometían las políticas, eran incapaces de resolver muchas cuestiones sociales y, en el fondo, incapaces de garantizar el orden y bienestar público. Los poderes

sociales del sistema requerían cada vez más que el gobierno interviniera con ideas e iniciativas propias, para poder conciliar y ajustar sus intereses discrepantes y contribuir así al equilibrio general del conjunto. A su vez, los poderes sociales alternativos, los revolucionarios, buscaban hacerse rápidamente del gobierno y procedían a decidir con bastante independencia para dar a luz el nuevo orden social que se pretendía integrador y solidario. El hecho político-del siglo, en gran parte opuesto al decir común de la teoría política, era el crecimiento del estado, social o socialista, cuyo poder de decisión obtenía cada vez mayor autonomía y extensión: mayor dominio sobre la vida. Sonaba irónico llamar al estado o al gobierno "instrumento" de la clase dominante o de la clase revolucionaria, cuando protagonizaba incontestable la acción colectiva. Los desaciertos de muchas políticas gubernamentales, por exceso de autonomía, están a la vista y en la memoria. Tal vez habrían podido evitarse con la atención (sis)temática al proceso decisorio de las políticas. La teoría es también un mecanismo social de control de la discrecionalidad y de la corazonada de los actores poderosos.

➤ Hoy, en contraste, parece que la decisión de las políticas comienza a colocarse en el centro de la teoría política y administrativa. La progresiva pluralidad, diferenciación, autonomía y en muchos rubros autosuficiencia de los individuos y de los grupos ha ido desmantelando la tradicional visión colectivista-masista de la política, en mucho producto de las férreas teorías sociales estructurales y de la dilatada intervención estatal. Han ido perdiendo sentido y eficacia los grandes conglomerados colectivos a través de los cuales los ciudadanos y los productores-consumidores tenían que presentar y agregar sus intereses, para poder ser atendidos, así como han perdido sentido y eficacia los proyectos holísticos de soluciones globales, homologadoras. Hoy, tal vez en reacción pero con buenas razones, se reivindican resueltamente las comunidades políticas locales, la gestión pública descentralizada, el cumpli-

miento de las funciones estatales a través de políticas específicas y ajustadas a las diferentes circunstancias, la desagregación de los intereses públicos según los diversos niveles de gobierno... Todos estos reclamos son manifestaciones de una naciente idea y actitud política, reacia a la homologación de las cuestiones, al encuadramiento de los intereses en organismos uniformadores y omnívoros, al compromiso con doctrinas totalizadoras y programas políticos integristas. No todo es un asunto público, como para que todo sea política, programa de gobierno y materia administrativa. Ni todo asunto público tiene necesariamente el formato y la escala del gobierno nacional. Lógico es entonces que, en conexión con las funciones básicas constitucionales del estado necesario, sólo algunas cuestiones sean las cruciales en la interlocución de la sociedad con el estado. En consecuencia, las políticas del gobierno, relativas a asuntos específicos de intenso interés público de los grupos y las comunidades, se han vuelto el lugar crítico del consenso y conflicto, porque ellas cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad, racionalidad de los gobiernos. En el fondo, el sentido y la función social del gobierno. Cada vez es más notoria la tendencia de grupos y comunidades a dar su consenso y confianza a gobiernos con capacidad de respuesta a demandas específicas, mientras permanecen indiferentes y hasta insensibles, tal vez sospechosos, ante gobiernos que quieren hacer descansar su legitimidad en majestuosos manifiestos doctrinarios, interpretaciones lindas de la historia (universal o nacional) o únicamente en la arquitectura jurídica constitucional. Es la búsqueda actual de nuevos equilibrios entre el estado necesario y la sociedad autónoma.

Las políticas se han vuelto también un lugar densamente administrativo. La complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez. Sin el soporte de un

riguroso ejercicio lógico, científico y técnico, las decisiones de gobierno podrían caer en peores equivocaciones, dispendios, impresiones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales. En el proceso decisivo de las políticas hay intrínsecamente un componente factual, una estimación causal de las consecuencias probables a partir de las acciones y medios disponibles. Sin ese ejercicio de cálculo bajo restricciones se condena la acción de gobierno al amateurismo, a la ineffectividad. Sólo en regímenes de dominación tradicional, o francamente autoritarios es pensable una idea de la elaboración de las políticas sin incorporación de conocimiento técnico y teórico, sin el sentido de lo que se puede hacer y lograr. Una idea del gobierno toda valorativa y proyectual sin incorporación simultánea de la escasez, la técnica, la causalidad, la incertidumbre, la circunstancia concreta, se asemeja a los gozosos finales de la historia del socialismo utópico y de los nacionalismos populistas. Pero poco tiene que ver con las funciones a cumplir por un gobierno de leyes y un gobierno fiscal, con responsabilidades claras, ante sus ciudadanos electores y sus contribuyentes. Y poco con una idea realista y responsable de la política y del gobierno, que busca estimar lo que es posible concretamente para los recursos de la sociedad y del estado. Soberanía no es omnipotencia, obviamente.

II. En busca de la noción de política

Los acercamientos a la definición de política (*policy*) suelen ser de dos tipos en la literatura: descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implique algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría política mayor a la que se adhiera o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.

II.1. La noción descriptiva de política

En la definición descriptiva hay unanimidad en reconocer e incluir su aspecto institucional: se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos... Sin embargo, las diferencias de componentes y énfasis en la definición se ponen de manifiesto apenas se incorporan los aspectos políticos, administrativos, conductuales, que resultan de otras maneras de ver la política, más allá de jurisdicciones formales, reglamentos y órdenes. Como en otras situaciones y disputas de las ciencias sociales acerca de la formación de los conceptos, aquí también conviene recordar que un concepto no es algo que directamente se ofrece en la experiencia sino una construcción de los datos de experiencia a partir de perspectivas teóricas y aun valorativas. El concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su proceso observable.

La política no es un fenómeno que se autodefinen, sino una categoría analítica. Es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decisor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración. No hay tal cosa como un dato evidente e inequívoco que constituya la política y que se encuentre en el mundo a la espera de ser descubierto... La política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos (Hecló, 1972: 85).

Un buen resumen de los diversos significados del término "política" se encuentra en Joan Subirats (1989) y en Hogwood-Gunn (1984). En su lista, política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comer-

cial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). O bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (la política habitacional ha logrado construir n número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado n puestos de trabajo), el impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental (política de energía, política de ingresos regresiva, política de ajuste y estabilización)...

Una mirada a las definiciones de los diccionarios de ciencia política arroja los siguientes componentes comunes:

- institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
- decisionario, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- comportamental, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;

d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social¹. Una definición recopiladora de política es:

Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas. (Plano et al, 1973: 311).

En primer lugar, una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aun en el caso de inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión. Por su carácter propositivo, referido a la realización de objetivos, la política denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos

¹ Ver, G. R. Roberts (1971) *A Dictionary of Political Analysis*, St. Martin's Press, New York; Jau M. Shattiz (1988): *The Dorey Dictionary of American Government and Politics*, The Dorsey Press, Chicago; J. Plano, M. Greenberg, R. Olson, R. E. Riggs (1973): *Political Science Dictionary*, The Dryden Press, Hinsdale.

(Rose, 1969: IX-X; Hecló, 1972: 84-86; Pressman y Wildavsky, 1973: XI-XII), aunque en su uso normal tienda a significar intenciones más que consecuencias, situaciones que se desean alcanzar más que resultados de hecho. Ahora bien, la consideración de que son irrelevantes políticamente las intenciones sin acciones y obras efectivas, junto con la observación casi llana de que una política así como realmente se decide y efectúa es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales, llevan a concluir que una política, en segundo lugar, no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del estajo. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales. La política es entonces un proceso, un "curso de acción" (Friedrich, 1963: 79; Anderson, 1984: 3), que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo, acción, un conjunto de acciones.

En efecto, una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado, y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el

estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Una política fiscal, industrial, habitacional, educativa..., mediante sus elementos regulatorios compulsivos o mediante sus incentivos económicos, confía en disparar una serie de decisiones y acciones -un curso de acción colectiva-, que se considera contundente y eficiente para producir la configuración social deseada. Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas, puede distanciarse más o menos de la estrategia intencional de acción colectiva, diseñada y organizada por la autoridad estatal. Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma:

a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

El policy-making implica toda una serie de actividades más o menos relacionadas, y no es la simple decisión, singular y discreta que se toma en la calle Downing, en Westminster, en la Casa Blanca, en Washington. En este sentido, significa muchos más que *decision-making*, por cuanto con este término suele entenderse sólo el análisis de las intenciones de los responsables que elaboran la política hasta el momento en que deciden la acción gubernamental vinculante. Las consecuencias de la decisión no son entonces objeto de atención... Las interacciones y los ajustes continuos que comporta el *policy-making* hacen que éste sea correctamente descrito como proceso más

que como una acción única, decidida de una vez por todas (Rose, 1969: X).

El término política debe incluir lo que intencionalmente persigue y lo que realmente ocurre como resultado de la intención. Cualquier uso del término que excluya los resultados no intencionales, indeseados... sería seguramente muy pobre. Por consiguiente, se puede sugerir que la política debería ser identificada operacionalmente no tanto por sus objetivos como por la conducta que de hecho sucede y que trata de realizar los objetivos (Hecló, 1972: 85).

(Política es) "El curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Distingue también la política de una decisión, que es la mera elección entre alternativas" (Anderson, 1984: 3).

Giandomenico Majone (1978) va más allá, al hablar perspicazmente de "*politics versus decisions*". Quiere decir que las políticas no son solo decisiones en el sentido apenas dicho. Pero añade que toda decisión de implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas. Las razones personales, subjetivas, que convencieron a un gobernante para tomar una decisión, pueden ser quizá poco convincentes para los demás actores políticos y ciudadanos, que poseen su propia información y valoración, adversos quizá a la percepción y elección gubernamental, reacios a la manipulación. Hay que construir entonces los argumentos y obtener las evidencias que despierten el consenso o derrotan la oposición. También en este respecto, "difieren muy significativamente las políticas y las decisiones, dado que los

argumentos a decir después de la decisión son de suyo irrelevantes para la lógica de la elección, pero no dejan de ser un elemento integral del policymaking" (1978: 166). Una política es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva. En esta atinada observación, la política es también todo el conjunto de actividades "postdecisionales" o "retrospectivas" que buscan aportar "evidencias, argumentos y persuasión." (Majone, 1989) con el fin de obtener el consenso. En efecto, parece que no tiene mucho sentido (es internamente contradictoria en el sustantivo) una política gubernamental que sea de entrada descalificada y boicoteada por el conjunto o la mayoría del público ciudadano, debido a que no están de acuerdo con los medios, agentes y fines del curso de acción del gobierno, diseñado con la pretensión de resolver los problemas y demandas ciudadanas. Las actividades de formación del consenso mediante comunicación son así, en pleno derecho, integrantes del concepto propio de la política. Se introduce así una racionalidad nueva, dialógica, en complemento y rebase de la llamada racionalidad instrumental, tan apreciada por el análisis de políticas convencional. Saca la cabeza la dimensión política de las políticas entre el mar de aspectos técnicos y económicos. A Majone se debe, en el ámbito de la disciplina, el rescate del énfasis en la naturaleza pública de las políticas. El diálogo y la discusión abierta, manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas. Esto es lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos. Aquí la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnocrático o de una preferencia autocrática. Es, en cambio, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica.

II.2. El concepto teórico de política

El acercamiento teórico a lo que realmente es una política pública es tan decisivo como variado. Aquí las teorías políticas mayores, a partir de sus teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto, son determinantes. Quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante, a la base y acaso al margen de la autoridad estatal formalmente constituida, ha sido la pregunta central y también recelosa de la ciencia-sociología política. En esta perspectiva, las políticas públicas, supuestamente elaboradas en la interacción entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas —estos fantasmiones de la arcaica filosofía política, se dice—, no son excepción sino exteriorización puntual del juego realísimo de los poderes sociales y de sus intereses exclusivos. Si las políticas en sus diversas formas reglamentarias, presupuestarias, administrativas, sean producto de la dominación de clase ("bloqueo en el poder"), de los ajustes mutuos entre los grupos de interés (corporativos o pluralistas), de la hegemonía de una élite (tradicional o modernizante) del peso irresistible de las metrópolis sobre periferias indefensas... etc, todo esto va a depender del cuerpo teórico desde el cual el investigador analista construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos de prueba. La definición de política es, entonces, en sus elementos básicos deducible de las proposiciones básicas de la teoría política. Todo el esfuerzo consiste en sumar evidencia crucial a las diversas explicaciones que se ofrezcan de por qué se aceptó que una determinada cuestión había de ser objeto de política, de por qué se diseñó y eligió esta traza de acción colectiva de una determinada política, de por qué se le calificó como estratégica, prioritaria o tal vez simplemente rutinaria. En este punto, la consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el *policy process* está prejuzgada por la teoría mayor de referencia.

En la literatura norteamericana, la posición básica sobre la noción-naturaleza de la política ha sido ofrecida por Theodore J. Lowi (1964) en un artículo de permanente referencia en la investigación, en los debates teóricos y en la docencia curricular.² A partir de la provocadora afirmación de "la inexistencia de una teoría del poder" en la ciencia política norteamericana (pluralismo, elitismo, marxismo), Lowi desarrolla lo que llama un "marco de referencia", un "esquema interpretativo general" de la hechura de las políticas, alternativo y superior a los enfoques establecidos, con la intención de integrarlos en una visión conceptual mayor y empíricamente más consistente.

El punto de partida es una proposición estándar de la sociología americana: las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas. En consecuencia, las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de "los productos gubernamentales o políticas". Las actividades de *politics* se arman y orientan según las *politics*: en función de los beneficios y ventajas que se espera obtener de las acciones que el gobierno emprende en respuesta a demandas y cuestiones sociales. La política se juega toda en torno de las políticas. La competencia por llegar al gobierno persigue intencionalmente el objetivo de poseer o aumentar la capacidad de conseguir mayores y más permanentes conveniencias y provechos. En efecto, tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política.

² De particular importancia en el debate crítico o complementario de la tipología de Lowi son, en mi opinión: Kjellberg, F. (1977): "Do Politics (Really) Determine Politics? And Eventually How?", en *Policy Studies Journal* (Special Issue), pp. 554-570. Hayes, M.T. (1978): "The Semi-Sovereign Pressure Groups", en *Journal of Politics*, n. 40, pp. 134-161. Spitzer, R.J. (1987): "Promising Policy Theory: Revising 'The Arenas of Power'", en *Policy Studies Journal*, vol. 16, n. 4, pp. 713-724 (seguido de un comentario del mismo Th. Lowi). La ulterior fina discusión entre Spitzer y Kellow se encuentra en *Policy Studies Journal*, vol. 17, n. 3, pp. 529-550.

La búsqueda de mayor poder por parte de algunos actores, la configuración estable o efímera de relaciones de poder entre ellos, el posible conflicto o la concertación, son todas conductas que obedecen al cálculo y expectativa de las utilidades que el poder público y sus productos, las políticas, pueden ofrecer en un determinado campo de interés. A mayores utilidades mayor intensidad e inteligencia de los participantes en sus acciones estratégicas. En consecuencia, la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas —su diseño y desarrollo—, no son un traqué y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y concierne las fuerzas políticas. [Las áreas de políticas o de actividad gubernamental consisten en arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo.] (1964:689). La conclusión es lógica: si las políticas son arenas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño.

En esta perspectiva, no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una sola, permanente y determinante estructura de poder, como teorizan marxistas, elitistas, y corporativistas. Lo que el estudio de las políticas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. Por consiguiente, se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, arenas. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas. Las cuestiones que una política quiere tratar y la manera como quiere tratarlas (objetivos, instrumentos, operadores, recursos, tiempos...) terminan

por fortalecer o debilitar los intereses y expectativas de los grupos sociales que en ella están interesados. Se configuran entonces variables, singulares y cambiantes estructuras de poder, según la naturaleza de la cuestión en disputa y según el tipo de respuesta que se espera de la política previsible. No hay entonces una política en general ni una estructura de poder total, que cubra sin excepción la sociedad entera. Es más apropiado insistir en la diferenciación de las definiciones de política, en las políticas al plural, y no en una definición general de política. Por eso importa clasificarlas y Lowi las clasifica conforme a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada.

A él debemos la clasificación canónica de las políticas: *regulatorias, distributivas, redistributivas*. Cada una desarrolla una estructura política característica. La política distributiva es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre disponibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagonicos, liderazgos que se afirman por su capacidad de gestión para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros apenas las necesidades son satisfechas; aquí ciertos enfoques explicativos, afines pero no equivalentes al pluralismo de los grupos de interés, son los pertinentes. La política regulatoria, en cambio, es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción; aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar transacciones ventajosas para

el grupo, pero es también un liderazgo pasajero, aunque menos efímero que el distributivo, pues los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa. La política redistributiva, la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases del marxismo; las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediablemente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales. En este ámbito de políticas las teorías de élites y clases alcanzan su más contable nivel explicativo. El lugar institucional o jurisdicción de la autoridad formal, en el que se enfrentan estos poderes e intereses, son las oficinas administrativas del Ejecutivo, las Comisiones del Congreso para las regulaciones, y el Poder Ejecutivo en negociación con organizaciones sociales fundamentales para las redistributivas.

En un artículo posterior (1972), Lowi reelaboró su clasificación, prestando mayor atención al hecho de que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por ende, comportan actual o virtualmente coactividad. El enunciado básico sigue siendo que las políticas determinan la política, en el sentido de que las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales decisorias son definidas por la naturaleza de las cuestiones en disputa y, en consecuencia, por el tipo de respuestas (beneficiosas o nocivas) previsibles por parte del gobierno. Lo que ahora se añade de manera clara y preponderante es que el tipo de política esperable está a su vez y en el fondo determinado por el tipo de coacción que el gobierno podría razonable-

mente emplear en el tratamiento de las cuestiones. La coacción es llamada "horizontal", para denotar su extensión y alcance: si concierne sólo a las conductas o llega también a efectuar los contextos de la acción. Es llamada "vertical", para denotar su intensidad y fuerza: si comporta sanciones inmediatas y directas o sólo remotas. Con el nuevo criterio de la coactividad aplicable por una política, la clasificación incorpora un nuevo tipo de política, la *constituent policy*, las "políticas constituyentes", que tiene que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.

(En esta nueva perspectiva, las políticas distributivas y regulatorias coinciden en que sus sanciones conciernen a los comportamientos individuales, pero difieren en que la amenaza de sanciones es remota en las distributivas e inmediata en las regulatorias, proveyendo una lucha política descentralizada, temática y hasta local. En contraste, las políticas constituyentes y las redistributivas coinciden en que sus sanciones posibles se extienden hasta involucrar los contextos de conducta, pero difieren en la fuerza de sus sanciones que son respectivamente remotas e inmediatas: por ello, estos dos tipos de políticas suponen, desarrollan o refuerzan una arena de política más centralizada, integral y globalizadora, que arrastra a todo el conjunto social, aunque no con la misma carga de confrontación. Las políticas regulatorias y redistributivas coinciden en que ambas implican sanciones directas e inmediatas contra eventuales reincidentes, pero difieren en el aspecto de que las primeras sólo afectan los comportamientos individuales y las segundas involucran obviamente el contexto en que se desenvuelve la acción individual al modificar el contexto económico y social; por ello, tienden a generar una política pluralista proclive al conflicto y obligada a la negociación entre los contendientes. Asimismo,

mo las políticas distributivas y las constituyentes, aunque difieren en su alcance, pues afectan las primeras al comportamiento y las segundas al entorno mismo de la conducta, coinciden en que su amenaza de sanciones es remota y débil; por ello, generan o suponen arenas de conflictos blandos, susceptibles de ser superados mediante coaliciones y asignaciones oportunas de recursos.

Las dos tipologías de las políticas terminan por decir o recordar, muy correctamente, que la política en un sistema y tiempo dado no es una actividad uniforme y homóloga, con un formato que se repite y aplica de la misma manera en todos los ámbitos donde hay necesidades vitales, intereses en juego y problemas a resolver. Los problemas pueden ser atendidos de diversas maneras y con diferentes instrumentos. No necesariamente todo tiene que ser tratado con gasto público, con el dinero por delante, o todo con reglamentos, estrechando los alcances de las libertades individuales. Tampoco todo espera una revolución que rebaga el orden de las relaciones sociales. Pero esta diversidad (y hasta singularidad) de las políticas no es casual, tiene una lógica, responde a las fuerzas sociales que se enfrentan o se amudan en torno de cuestiones específicas y que, por consiguiente, amplían o recorren el margen de autonomía de la fuerza gubernamental y, en correlario, la aplicabilidad, naturaleza y extensión de la capacidad coactiva del gobierno. Hay demandas y cuestiones intensamente vitales para grupos particulares, pero que por su carácter idiosincrásico, sin graves impactos en el conjunto del sistema establecido, no necesitan políticas mayores con altas inversiones políticas de regulación, redistribución o reconstitución. En contraste, emergen y se configuran cuestiones que cruzan todo el sistema social, despiertan la insurgencia de las organizaciones sociales más poderosas, y que no pueden ser abordadas con medidas de asignación abundante de recursos o con reglamentos que prohiban determinadas conductas y desalienten eventuales resistencias o infracciones con sanciones costosas. En suma, no hay una estructura

de poder única, constante y global, que tiene en cautiverio al poder estatal o que, en sentido contrario, hace que el gobierno sea el protagonista incontestable. La vida política es diferenciada, mutable, realísticamente particular. Por consiguiente, la política es, en última instancia, las políticas. No hay ningún actor social, inclusive el poderoso gobierno con su indisputable monopolio de la coacción, que siempre y en todas partes obtenga la parte del león. Esta visión de un mundo político unilateralmente homogéneo, con triunfadores y perdedores constantes, es más afín a las sociedades tradicionales que a la dinámica plural competitiva de las sociedades abiertas.

La visión política de Lowi, que ve en la elaboración de cada política la contienda de las fuerzas sociales, va a ser completada por Graham T. Allison en un artículo clásico (1969), después libro (1971). Su tesis central es que el análisis y la elaboración de las políticas no se efectúan mediante algún dispositivo de observación transparente de los hechos que de manera directa revelan su veracidad a un investigador sin preconcepciones. Al contrario, el análisis y la elaboración política suceden desde un apriori cognoscitivo que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones. Los sucesos se miran desde específicos "lentes conceptuales" y toman el aspecto que los lentes conceden. Fuera de metáfora, el investigador o el hacedor de las políticas opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad, que configuran "modelos conceptuales", "marcos de referencia", implícitos o explícitos. Estos a su vez determinan la manera de describir los hechos en estudio, de definirlos y problematizarlos, de clasificarlos y explicarlos, a la vez que estiman sus estados futuros. Y, más allá de la mera actividad intelectual, condicionan las recomendaciones de las acciones a decidir para atacar los hechos indeseados y conducir los sucesos hacia las situaciones deseadas. En uno de los momentos más altos del con-

ductismo, el recordatorio de Allison de que el conocimiento es una "construcción" fue no sólo inusitado sino heurísticamente productivo. Permite entender mejor el proceso de elaboración de las políticas: cómo y por qué se desarrollaba el análisis por un cierto rumbo, dejando fuera de foco aspectos que se consideraban importantísimos y hasta cruciales desde otros puntos de vista; cómo y por qué se construían sólo ciertas opciones de acción para atacar los sucesos problemáticos y se descartaban otros abordajes posibles y comparativamente más eficaces; cómo y por qué se decidía de esa manera y no de otra.

La óptica política en la construcción de políticas no es entonces ni única ni idónea por antonomasia. Hay otros enfoques que ven la política desde otros ángulos y cuya luz conduce a otras definiciones de la política y a otras formas de diseño, decisión y puesta en práctica. Además de los ojos políticos, existen los organizacionales de las teorías administrativas y los estrictamente racionales, a la manera de la teoría económica. Se puede analizar la política desde "el modelo de política racional" (modelo D); que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una "elección racional" (*rational choice*), que considera a decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente maximizando valores y minimizando costos, después de haber examinado toda la información pertinente y construido las opciones relevantes. En esta óptica, la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta. De este modelo de análisis y decisión ejemplar están llenos los textos de administración pública, planeación, análisis de política. Y a él se acercan las reconstrucciones claras y limpias de la historia con sus héroes racionales y sus villanos pasionales, equivocados. Obviamente es la visión que de la política tienen o que a la política exigen los que la quieren inspirada toda por la ciencia y la tecnología.

En contraste, hay otros dos modelos alternativos: "el modelo del proceso organizativo" (modelo II) que ve el curso de la política como un "producto organizacional" (*organizational output*), y "el modelo de política burocrática" (modelo III) que la considera sin más un "resultado político" (*political outcome*). Desde las teorías administrativas y de las organizaciones, se considera que la política se origina y configura en el marco del conjunto de las organizaciones públicas, cada una de las cuales posee sus redes de información propia, sus jerarquías, sus funciones y tecnologías, sus repertorios de respuesta y manuales de procedimiento, sus estándares e inercias de actuación. En esta visión la política que se elige es la que se acomoda a lo que las organizaciones públicas pueden realmente hacer. So pena del malentendido, el conflicto y el boicot, la política no puede ser diseñada más allá de las capacidades técnicas, las redes de interacción y los rendimientos posibles de una organización. Los objetivos son los productos que es razonable esperar de la maquinaria organizacional. Lo deseable es lo factible. Una política educativa es lo que realmente se puede efectuar con la capacidad instalada, los recursos humanos, la tecnología educativa en uso, la organización escolar. Esta atención a la estructura organizativa y a la gama de sus desempeños posibles restringe el diseño de la política, pero le ofrece la cualidad preciosa de la viabilidad y la efectividad. En esta perspectiva, es más probable que las políticas elegibles sean las "incrementales", las que no se separan mucho del actual quehacer de la organización, que comportan reformas aceptables de procedimiento e introducen innovaciones tecno-administrativas asimilables, sin sacudimientos y zozobras.

Otro enfoque de análisis intelectual y decisorio de las políticas es verlas como juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas. La política es entonces una resultante de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes. No hay tal cosa

como un decisor unitario soberano, informado, capaz de estimar con precisión los costos y beneficios de sus acciones. La política no resulta de un cálculo desapasionado de cuáles son las consecuencias más probables y menos costosas de las acciones estratégicas que toman en consideración y anticipan las movidas de opositores igualmente fríos, calculadores y maximizadores. Tampoco resulta de un cálculo realista acerca de la capacidad instalada de las organizaciones gubernamentales, de sus tecnologías y su capital humano, tratando de encontrar las decisiones que puedan ser efectivamente desarrolladas conforme a las especializaciones y habilidades que el gobierno posee en sus cuadros y operadores. Aquí la percepción es más ruda y terrenal. Una política plasma la confrontación y desenlace de fuerzas en nada comunitarias y que en ocasión de cada política, imaginaria o realísticamente redituable, buscan obtener los máximos y exclusivos provechos. En el fondo *policy* es la vieja *politix* de siempre, juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas. La más sólida y resistente barrera al autoritarismo es la viabilidad política de sus decisiones, su posibilidad de ser apoyada, respaldada y limitada por los poderes y las libertades sociales. Pero también se corre el riesgo de una política pública que sea capturada por los poderosos intereses particulares que alrededor de ella tejen sus ventajas, privilegios e influencias.

Estos esquemas de interpretación y explicación han sido utilizados tanto en la tarea positiva como en la normativa del análisis de políticas. Han ayudado a saber cómo y por qué se formulan y efectúan las políticas así como de hecho ocurren. Han contribuido también a sugerir cómo podrían ser mejoradas las políticas en su diseño y eficacia. Obviamente los tres enfoques, en sus explicaciones y recomendaciones, enfatizan ciertos aspectos y correlaciones. En el límite, lo procedente sería encontrar políticas estrictamente racionales, pero susceptibles de factibilidad administrativa y viabilidad política. Para muchos, algo semejante a la búsqueda de la