

RESEÑAS

Luis F. Aguilar Villanueva. *Antologías de política pública*

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Antologías de política pública* (estudio introductorio y edición), México: Porrúa, 1992, 4 vols.

La ciencia política latinoamericana ha estudiado prácticamente casi todo, se lamenta Luis F. Aguilar Villanueva en la presentación de esta obra, "menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones". El censo heterogéneo de temas y problemas abarca desde esmerados trabajos sobre la formación del Estado hasta minuciosos estudios de crisis institucionales, desde el análisis sobre las condiciones de funcionamiento de nuestros sistemas de partido hasta la vasta saga sobre los cambios de régimen. Sin embargo, los estudios políticos en estas tierras fueron dejando en un cono de sombras, al menos hasta hace pocos años, el examen sobre la manera en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos.

En aquel antiguo desdén y en este actual interés por el análisis de las políticas públicas no deja de asomarse una paradoja. Cuando era el tiempo de la tan declarada "centralidad" del Estado se acostumbraba estudiarlo desde lejos,

con pinceladas gruesas y estructurales. Mientras que ahora, cuando aquella centralidad se ha visto desplazada, emerge con fuerza un interés específico y sistemático por conocer el funcionamiento detallado de los Estados latinoamericanos.

La llave del entuerto hay que buscarla en la combinación de un par de hilos que han comenzado a tejer la nueva trama de relaciones entre el Estado y la sociedad en América Latina. Por un lado, las restricciones que impuso la crisis económica de los ochenta obligó a un saneamiento general de aparatos estatales sobre o mal dimensionados para un ingente aluvión de demandas sociales insatisfechas. Pero por otra parte, también, es posible vislumbrar, cada vez con mayor claridad, la curva ascendente de una cultura ciudadana y gubernamental que hace de la provisión eficiente de bienes y servicios de calidad creciente un medio de intercambio político altamente valorado.

En este remozado contexto de ideas y de valores hay que ubicar las preocupaciones del editor de la serie. "Esta nueva configuración de las relaciones entre sociedad y Estado", nos dice, "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" (vol.1, p. 73).

La obra reúne en cuatro volúmenes una selección de los más importantes trabajos de la disciplina. Antes que ser exhaustiva, es indicativa de un abigarrado número de líneas analíticas y de nudos problemáticos que el propio editor estimula a seguir explorando. Cada uno de los libros está precedido por un documentado ensayo temático que permite no solamente contextualizar los distintos trabajos sino también introducirnos en una discusión actualizada sobre conceptos y enfoques en competencia que el debate en torno a los textos seleccionados permite seguir desarrollando.

El primer volumen, *El estudio de las políticas públicas*, nos ofrece un recorrido histórico sobre el que tal vez sea la clave de bóveda de la disciplina: la compleja relación entre conocimiento y política. Para el fundador del primer programa de investigación orientado hacia el estudio de las políticas, Harold D. Lasswell (1951), esa clave requería de la articulación de dos tipos de conocimiento: el conocimiento del proceso de la política ("*knowledge of*") y el conocimiento en el proceso político ("*knowledge in*").

El "*knowledge of*" alude a la tarea de conocer el proceso de de-

cisiones políticas tal como éste, de hecho, sucede. Como dice Luis Aguilar, "es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones y 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" (vol.1, p. 52). Por su parte, la noción de "conocimiento en la política" alude a 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 (vol.1, p. 52 y 53).

En la visión de Lasswell, nos recuerda Aguilar, "estas dos actividades 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". Sin embargo, el derrotero teórico e institucional del estudio de las políticas públicas terminó por escindir ambos campos: de un lado quedaron los "normativistas", interesados en desarrollar modelos capaces de orientar la decisión política correcta (generalmente en términos de "eficiencia"), y del otro, los interesados en el análisis "positivo" del proceso decisorio. A examinar críticamente el itinerario de la fractura del proyecto lasswelliano originario están dedicadas buena parte de las valiosas contribucio-

nes del primer libro, entre las que destacan los aportes de Yehezkel Dror, David Garson, William Acher, Douglas Torgerson y Martin D. Landau.

El segundo volumen, *La hechura de las políticas públicas*, reúne textos de Theodore J. Lowi, Graham T. Allison, Charles Lindblom, Yehezkel Dror, Amitai Etzioni y Giandomenico Majone, entre otros. Su punto de arranque es el doble olvido teórico del estudio del proceso de elaboración de políticas. Por una parte, ese olvido es consecuencia de la orientación analítica que tomaron la ciencia política y la sociología en las últimas décadas. Como señala Aguilar, "las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo". En tal sentido, "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" (vol. 2, pp. 15 y 16).

Pero desde la perspectiva de las ciencias de la administración el olvido no fue menor. De acuerdo con la visión clásica, resumida en la dicotomía entre política y administración, "los políticos decidían y los administradores ejecutaban o llevaban a la práctica las decisiones tomadas", con lo cual se suponía como dada la decisión políti-

ca. "Éste 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 *a priori*" (*ibidem*, p. 17).

El precio que se pagó por ese doble olvido, hoy huelga remarcarlo, no fue solamente teórico; también se pagó con ineficiencia estatal y gasto fiscal improductivo. Por eso es que, a la vuelta de los años, el proceso de elaboración de políticas públicas se ha colocado en el centro del análisis, precedido por el debate en torno a la elusiva noción de "política" (*policy*). En este punto, al mero acercamiento descriptivo se superpone el cristal analítico desde el cual es visto el proceso de elaboración de las políticas. Los trabajos clásicos de Lowi y Allison, que abren este tercer volumen, se enfrentan decididamente a la cuestión. Posteriormente, se alinean diversas contribuciones en torno a la naturaleza del análisis de políticas. En un extremo se ubica la visión racional estricta, con su exigencia de la máxima racionalidad posible en la formulación de políticas (Quade); en el otro, la visión "incrementalista" que procede por aproximaciones sucesivas y limitadas a los problemas públicos (Simon, Lindblom). El volumen cierra con algunas contribuciones más recientes, críticas heredadas de la posición incrementalista, que conciben al análisis de políticas en término de "artesanía" (Majone, Wildavsky).

El tercer tomo, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, reúne colaboraciones de Charles D. Elder, Roger W. Cobb, Anthony Downs, Eugene Bardach y Hugh Heclo, entre otros. La pregunta central sobre la que giran las distintas contribuciones constituye una encrucijada común a varias disciplinas, a saber: ¿qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscripta se vuelva cuestión pública y asunto de la agenda de gobierno? Así presentada, la pregunta se desdobra en senderos que se intersectan y se bifurcan. Por un lado, ¿cómo un asunto se vuelve digno de concitar el elusivo interés público?, esto es, ¿cómo ingresa en la llamada "agenda pública"?; por otro, ¿cómo una determinada cuestión adquiere el status de agenda gubernamental, entendida ésta, de manera más restringida, como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones"? (Cobb y Elder); finalmente, ¿cómo se generan y cuáles son los puntos de contacto entre los dos tipos de agendas? Para examinar esas diversas cuestiones este tercer volumen combina adecuadamente colaboraciones centradas en el desarrollo de modelos conceptuales con ilustrativos estudios de caso.

Habida cuenta que hay "una triste historia de políticas fracasadas[...], en parte por errores de diseño, en parte por defectos de implementación" (vol. 4, p. 16), el

cuarto y último volumen, *La implementación de las políticas*, estudia específicamente el proceso de realización, sus dificultades y oportunidades, sus explicaciones y recomendaciones. A partir de los trabajos pioneros de los berkeleyanos, Pressmann, Wildavsky y Bardach, el libro reúne colaboraciones de la segunda y tercera generación de especialistas. En un caso, se trata de los autores que reaccionaron contra los enfoques jerárquicos de "implementación" y proponen proceder a la inversa: ir desde los operadores a los decisores (Berman, Elmore y Lipsky). En el otro, se trata de aquellos que elaboran modelos del proceso de implementación con el doble objetivo de orientar los diferentes estudios, así como también de corregir en la práctica defectos y obstáculos (Van Horn y Van Meter, Rein y Rabinowitz, Mazmanian y Sabatier, O'Toole).

Que el análisis de políticas públicas se ha vuelto una especie de nuevo atractivo para las ciencias sociales de la región no es un secreto para nadie. Tampoco son desconocidas las dificultades de la disciplina por alcanzar un delicado equilibrio entre sus objetivos teóricos y prácticos, por entre los cuales se filtra una prominente veta normativa. Hasta donde puede verse, esa veta le viene impuesta tanto por el molde eficientizador de recursos, heredado de la economía o de las disciplinas de la administración, como por el ideario "publicista" de la ciencia política

de inspiración anglosajona. El riesgo es obvio en ambos casos: perder de vista cómo, de hecho, los gobiernos hacen políticas. En aquella última visión, sobre todo, es tentador superponer, al examen "positivo" del proceso de gestión gubernamental, la mirada (esperanzada) en un gobierno auténticamente público, racional, informado e informador.

No obstante esto, decíamos más arriba que un nuevo sesgo cultural parece imprimirse sobre las antiguas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Es difícil

creer que este esquema supere las llamadas "prácticas clientelísticas" por un esquema de gobierno "público" donde la misma ley valga para todos; tal vez lo que estemos gestando, miradas las cosas con ojos escépticos, sea un clientelismo de "nuevo tipo", a mitad de camino entre el gobierno de la pura discreción, imprevisible en cuanto arbitrario, y el imperio olímpico de la ley. En cualquier caso, el auge de los estudios públicos puede ayudarnos a acelerar el paso en la dirección esperada.

*Antonio Camou**

* FLACSO-México.