

Chapter Title: EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PROMESAS Y PELIGROS

Book Title: Análisis de políticas públicas:

Book Subtitle: Teoría y casos

Book Author(s): José Luis Méndez Martínez

Published by: Colegio de Mexico. (2015)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt19qggxc.7>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Colegio de Mexico is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Análisis de políticas públicas*:

JSTOR

3. EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PROMESAS Y PELIGROS*

INTRODUCCIÓN

Recientemente se ha comenzado a hablar mucho en México del enfoque de las políticas públicas como un enfoque nuevo y prometedor. En estos momentos diversas instituciones han ya contratado especialistas, incluido cursos en sus programas y organizado talleres sobre políticas públicas, como por ejemplo la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, la Universidad Iberoamericana, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Nacional de Administración Pública o El Colegio Mexiquense.

La literatura sobre este tema ha ido creciendo y atrayendo la atención en nuestros medios intelectuales. Existen trabajos sobre la materia publicados por El Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública (*Revista de El Colegio*, octubre 1990), por Miguel Ángel Porrúa (Aguilar 1992, a y b) y por El Colegio de México (*Foro Internacional*, enero-marzo 1993), entre otros que puedan estar por salir a la luz.

* Publicado originalmente en Carlos Massé y Eduardo Andrés Sandoval (coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, Estado de México, El Colegio Mexiquense, 1995.

Es interesante notar que en Estados Unidos y ciertos centros de investigación europeos el campo de estudio de las políticas públicas tiene alrededor de cuarenta años de desarrollo. En las últimas décadas han florecido los institutos de política pública en algunas de las más prestigiadas universidades estadounidenses. Sin duda, el área es hoy en día una de las ramas fundamentales de la Ciencia Política (al menos anglosajona) y tiene desde hace décadas varias revistas y organizaciones profesionales propias y bien establecidas. Se ha desarrollado tanto que inclusive tiene toda una variedad de subdivisiones temáticas (como puede verse en los estudios de Hancock 1983, Hansen 1983 y Heidenheimer 1985).

Que este campo de estudios se haya comenzado a desarrollar como tal sólo hasta hace poco en México se debe a varias razones. Entre ellas se encuentran nuestra larga querrela con las ciencias sociales estadounidenses y la clara preferencia de los académicos latinoamericanos por las corrientes intelectuales europeas, sobre todo de corte marxista. Esta inclinación es entendible y ha resultado sin duda útil; sin embargo, después de cierto tiempo se volvió muy limitante e influyó para que nuestros debates se empantanaran.

En este ensayo quisiera presentar algunas de las posibles ventajas o promesas del enfoque de políticas públicas y en general del campo de estudios que representa. A mi parecer, este enfoque, en efecto, puede ofrecernos una nueva y más fértil perspectiva para entender, y eventualmente reformar, al Estado mexicano. Sin embargo, también puede tener sus desventajas o peligros, a veces ocultos o presentes en potencia en sus mismos aportes. Así que también me referiré brevemente a dichos peligros potenciales.

La siguiente exposición está organizada alrededor de cuatro aportes intelectuales atribuibles a este campo de estudios. Tres de ellos son los señalados por el fundador del mismo,

Harold Laswell, en un texto clásico escrito hace más de cuatro décadas (Laswell y Lerner 1951).¹

LA ORIENTACIÓN MULTIDISCIPLINARIA

Un primer aporte que el enfoque de las políticas públicas podía ofrecer según Laswell era su orientación multidisciplinaria. Las políticas públicas no son fenómenos que se puedan entender o ejecutar con enfoques unilaterales. Como toda política pública implica por naturaleza aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, etcétera, requiere de visiones multidisciplinarias. Por eso Laswell hablaba no de la ciencia sino de las ciencias de las políticas.

Hoy en día todos conocemos el valor y la importancia de la multidisciplinaria. Sin embargo, desde mi punto de vista ésta puede implicar también varios problemas. Por ejemplo, el campo de las políticas públicas, que estaba llamado a ser un campo multidisciplinario, pronto se convertiría más bien en un campo de batalla donde diversas disciplinas librarían una guerra para apoderarse del “monopolio legítimo” de las políticas públicas. Primero la ciencia política pretendió ser la madre de este campo de estudios; luego la economía, y así sucesivamente. En esta “lucha”, cada una de estas disciplinas ha tendido a utilizar y defender sus propias orientaciones y métodos más que a tratar de aprender de los de sus supuestos rivales. Después de todo, al enfoque de políticas no le ha sido fácil abrirse paso en un mundo académico dominado por largas y fuertes tradiciones disciplinarias, así como por la tendencia a un cientificismo excesivo. Como ha dicho Ascher (1986), diversos factores han favorecido la especialización, en contra de una formación

¹ Para una amplia discusión de los aportes del campo de las políticas públicas según Laswell, véase de León 1993.

profesional más amplia, y esto ha afectado al campo de las políticas públicas.

Otro problema es que, aunque el término “multidisciplinariedad” suena muy bien, cuando uno se pone a observarlo con detenimiento resulta ser contradictorio. ¿Si un campo de estudios debe ser una disciplina —es decir, debe “disciplinarse” a ciertos temas y métodos— cómo va a mezclarse con otra disciplina, que supuestamente debe hacer lo mismo? ¿Qué es entonces un enfoque multidisciplinario? En cualquier caso, parecería que esta búsqueda de la multidisciplinariedad, con todo lo positivo, original o prometedor que pueda tener, ha implicado cierta carencia de rigor intelectual y de identidad de este campo académico.

En términos estrictos se puede decir que un campo de estudios o disciplina existe cuando posee tres características: 1) unidad temática, es decir, una delimitación de su objeto de estudio; 2) unidad teórica, es decir, un conjunto más o menos limitado de teorías causales; y 3) unidad metodológica. Me queda muy claro que las ciencias naturales y las sociales son diferentes y que por lo tanto en estas últimas cada una de esas características sólo se puede alcanzar en cierta medida; y más aún cuando se trata de un campo con un objeto de estudio tan multifacético como el de las políticas públicas. De hecho, el enfoque de las políticas ha criticado las tendencias hacia el excesivo cientificismo y especialización de las ciencias sociales. Como veremos en la tercera sección, de este campo de estudios han surgido algunos de los planteamientos metodológicos más novedosos para el estudio de la realidad social, relacionados con la orientación pos-positivista de las tradiciones “crítica”, “hermenéutica” y “fenomenológica”. Con todo, creo que se debe y se puede aspirar cuando menos a un mínimo, especialmente en los dos primeros rasgos arriba señalados, y me pregunto si el campo de las políticas públicas alcanza esos mínimos.

Por un lado, sería difícil decir que hay cierta unidad teórica. La verdad es que hay lo que a veces se antoja una verdadera babel de teorías explicativas de las políticas. Estas teorías no sólo compiten entre sí, sino que, además, a veces ni siquiera se pueden comunicar entre ellas. De esta forma, bien podemos decir, siguiendo a Sabatier (1991), que el campo de las políticas públicas es como un *hot dog*, ya que está constituido por una amplia variedad de ingredientes, todos y cada uno de los cuales resulta “sospechoso”.

Por otro lado, cabría preguntarse: ¿cuál es el objeto de estudio de este campo? Muchos dirán con rapidez: las políticas públicas. Muy bien, pero ¿qué es una política pública?, ¿cuándo podemos decir que una política pública existe y la podemos estudiar como “política” y como política “pública”? Para seguir con las metáforas, a mí me parece que en este sentido desgraciadamente a las políticas públicas se les puede aplicar lo mismo que suele decirse de la pornografía: todo el mundo la reconoce cuando la ve, pero nadie la puede definir. Lo que pasa es que hay una terrible confusión en este campo de estudios respecto a su mismo objeto de investigación. Así, por ejemplo, en el más puro espíritu cantinflesco, hay funcionarios que han dicho que “nuestra política es no tener una política”. Y lo grave es que, por más extraño que parezca, varios estudiosos han querido defender la idea de que una “no política” puede verse conceptualmente como una política (Hecló 1972; Dunn 1981; Heidenheimer *et al.* 1983; Johnson 1984). Desde mi punto de vista, los conceptos sirven para ayudarnos a diferenciar fenómenos distintos y cuando un concepto no hace esto pierde su sentido como tal (Sartori 1984; Bunge 1985). Así, no podemos decir que una política es una “no política”. Sin embargo, por otro lado, no es fácil definir qué es una política pública. Respecto a este tema hay una larga discusión terminológica que no alcanzaría aquí a reseñar (para más sobre esto véase Aguilar 1992a y Méndez 1993).

En síntesis, ¿debe o puede ser el campo de estudio de las políticas públicas una disciplina, una interdisciplina, una no-disciplina o una extraña combinación de todo lo anterior? Desde mi punto de vista, este campo más bien debería buscar un equilibrio e ir tras una suerte de “eclecticismo riguroso”. Dado que sus objetos de investigación son inherentemente interdisciplinarios, este campo no puede constituirse en una disciplina tradicional. Aunque refiriéndose al área de las políticas públicas comparadas, para Heidenheimer su papel es servir de vínculo entre varias disciplinas: “las políticas públicas comparadas están localizadas en la transitada encrucijada de las ciencias sociales. Provee un lugar en el que científicos políticos, sociólogos, historiadores y economistas están aprendiendo uno del otro” (Heidenheimer 1985: 462). Además, la extrema variedad de teorías puede tener sus desventajas pero también sus virtudes; ante una realidad social tan compleja, puede ser mejor tener una variedad de alternativas analíticas que posibles cinturones de fuerza intelectuales. En otras palabras, creo que el objetivo a buscar es que, sin perder su orientación multi o interdisciplinaria, este campo precise más su objeto de estudio y sus teorías causales. Aunque sin pretender resolver el problema del todo, esto es precisamente lo que he intentado hacer en un artículo previo (Méndez 1993). No tiene caso repetir aquí lo expuesto ya en otra parte. Me limitaré, por lo tanto, sólo a unos muy breves comentarios sobre la forma en que personalmente he tratado de enfrentar el problema de la confusión temática y teórica.

En principio, el problema temático o del objeto de estudio se podría atacar desarrollando una definición de política pública. Por mi parte por ejemplo, he dicho que una política pública tendría, como “política”, cuando menos seis elementos básicos, a saber: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución. En general, toda política pública se relaciona con un

problema “público”. Por otro lado, las políticas implican un diagnóstico sobre las causas del problema y las medidas que lo pudiesen “resolver” o mitigar. Este diagnóstico a su vez está detrás de la solución y la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se presentan como la “solución” al problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido a alcanzar dichos objetivos; esta estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con cierto orden temporal. Las políticas públicas también implican la distribución de ciertos “recursos”, con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.

Sin embargo, aunque potencialmente útil, en realidad una definición como ésta se queda corta para enfrentar los difíciles retos analíticos que nos impone una realidad social compleja y variada; por ejemplo, sólo nos sirve para señalar cuándo se da una política pública, cuando la verdad es que hoy en día son relativamente pocas las áreas en que no hay políticas públicas. Así lo que en realidad debemos hacer es, con base en la anterior definición, arribar a: 1) diferentes tipos de acción estatal (no todas las acciones estatales representan políticas (Méndez 1993), y 2) diferentes tipos de políticas públicas, es decir, a escalas de políticas públicas. En otras palabras, debemos abordar las políticas públicas como variables y no sólo como conceptos fijos; dicho de otro modo, como algo que varía a lo largo de alguna dimensión.

En el artículo ya mencionado he desarrollado una escala de variación de las políticas públicas, que incluye tres “tipos ideales” de políticas: política activa, semi-activa y pasiva. Por ejemplo, una política “activa” es aquélla en la que el problema, el diagnóstico y la solución (objetivos generales y estrategia) gozan de una amplia legitimidad e implican, efectivamente, un alto y bien coordinado activismo. No puedo entrar aquí a describir de mejor manera esta clasificación de políticas públicas. Basta mencionar que con escalas como ésta, que incluyan varios tipos de políticas en términos ideales, podemos

describir mejor la extrema variedad de casos del mundo real. Con esto podemos ser más precisos al analizar el Estado, ya que un mismo Estado puede tener diferentes tipos de políticas, ya sea en diferentes áreas o periodos. Además podemos explicarlas mejor, ya que una vez que hemos logrado ver a las políticas como variables dependientes las podemos relacionar con ciertas variables independientes; es decir, una vez definida la naturaleza de una política en términos específicos, podemos arribar a teorías que presenten de una forma más precisa los factores que pudieron haber causado esa política en particular. En otros términos, si nos movemos de la etapa de los conceptos a la de las variables en lo referente a nuestro objeto de estudio, debemos hacer lo mismo en cuanto a los instrumentos con que estudiamos dicho objeto. En este sentido, creo que debemos pasar de macroenfoques que buscan explicarlo todo con un planteamiento básico (por ejemplo, el enfoque pluralista, el estatista o el marxista) a enfoques de alcance medio, es decir, enfoques que se basen en una variable independiente (Méndez 1993). Personalmente, he insistido en que, aun cuando los macroenfoques son y han sido de utilidad, no parece fructífero seguir discutiendo cuál de ellos es el “mejor” en términos generales o absolutos. A estas alturas, yo más bien favorecería concentrarnos en precisar qué es lo que cada enfoque de alcance medio nos está diciendo respecto al comportamiento de las políticas, y luego analizar cómo dichos enfoques se pueden complementar en la explicación de casos concretos.

LA ORIENTACIÓN PRÁCTICA

Pasemos ahora al segundo aporte del enfoque de las políticas públicas señalado por Laswell: su orientación práctica. En este sentido, Laswell pensaba que el estudio de las políticas públicas debía resolver problemas prácticos o materiales del

hombre y no quedarse en las elaboraciones teóricas, filosóficas o epistemológicas.

En este sentido, bien puede decirse que el enfoque de las políticas públicas permite hasta cierto punto una resolución de problemas prácticos más eficaz. Así, por ejemplo, si una política es por definición la búsqueda del cumplimiento de ciertos objetivos, cuando se entiende al Estado desde este punto de vista, puede surgir una preocupación más clara por la eficacia, es decir, por el cumplimiento de los objetivos de bienestar al que las políticas van dirigidos. Además, como ha dicho Aguilar (1992a), al implicar una visión más específica de cada área de política pública, un “gobierno por políticas” permite atacar los problemas con mayor precisión y ya no desde una visión onmicomprensiva y homologadora que en muchos casos sólo ha complicado más las cosas. Por otro lado, este enfoque permite una visión más precisa del Estado (Méndez 1993); una visión, por decirlo así, verdaderamente desde dentro, en la que, pese a todas las dificultades que hay para entenderlo, el Estado ya no se nos revela como una inescrutable caja negra. Por último, esta visión puede facilitar cierta descentralización de cada política, al facilitar mayor participación de los grupos que tienen que ver más directamente con ella. Así, el “gobierno por políticas” es un gobierno más a tono con una sociedad civil más diversificada y fuerte.

La mayor precisión y particularidad analíticas implícitas en la orientación práctica del enfoque de políticas públicas ha sido señalada como uno de los rasgos de la posmodernidad (Villoro 1993). Sin embargo, ésta en realidad puede resultar un arma de dos filos, ya que una orientación más práctica y precisa tampoco está exenta de peligros. Dicha orientación ha llevado en ocasiones en un eficientismo tecnócrata, aislado de los contextos sociopolíticos (Ascher 1986: 371), que no puede sino terminar en fracasos. Así, por ejemplo, en Estados Unidos se tendió por cierto tiempo a adoptar una visión prepotente y simplista de las políticas públicas. Se pensó

que éstas seguían una secuencia simple de problematización, formulación, ejecución y evaluación, sin estar conscientes de todas las dificultades que surgen en el proceso de ejecución de una política o sin detectar que en muchas ocasiones las políticas en realidad se formulan cuando se ejecutan.

El “gobierno por políticas” implica también otros riesgos. Por ejemplo, puede implicar una descoordinación a un nivel más general entre varias políticas públicas o dificultar ofensivas integrales contra problemas multifacéticos. De hecho, aun cuando no haya una intención explícita de gobernar por políticas es frecuente encontrar casos en que una política agrava lo que otra busca mitigar. Este tipo de enfoque también podría implicar una tendencia hacia la desatención de los problemas más generales, digamos, que estructurales. De esta manera, debemos buscar ser precisos pero sin descuidar el aspecto de una coordinación adecuada entre políticas, en función de un contexto sociopolítico y de la orientación general que se le quiera dar a una entidad política, sea un municipio, un estado subnacional o una nación.

Otro riesgo del gobierno por políticas es la mayor clientelización de las políticas. La participación de los grupos interesados o la descentralización que un gobierno por políticas facilitaría puede derivar en la mejor organización de ciertos grupos particulares para la defensa de feudos y privilegios privados o en el mantenimiento de *free riders*. De esta forma, si descentraliza, el Estado tiene que establecer instancias de vigilancia de la actuación de los grupos que tienen que ver con una política, ocupadas ya sea por el Estado mismo o por la sociedad civil.

LA ORIENTACIÓN NORMATIVA

La tercera aportación o novedad del campo de las políticas públicas señalada por Laswell es su orientación normativa.

Justo en el momento en que el conductismo empezaba a extenderse en las ciencias sociales, Laswell señalaba que el estudio de las políticas públicas estaba obligado a ser normativo, es decir, a lidiar con el deber ser y no sólo con el ser, con los valores y no sólo con los hechos. Para él, las políticas tenían en esencia que ver con el desarrollo y la dignidad humana y por lo tanto no podían evitar las discusiones normativas. En estos momentos podríamos hablar de varias formas en que el campo de las políticas públicas puede lograr esto.

En primer lugar, este enfoque puede rescatar una visión de lo público más apropiada. Así, cuando hablamos de políticas públicas, bien se puede insistir en el segundo de sus elementos, es decir, en la necesidad de que éstas sean en efecto públicas. La discusión sobre cómo definir lo “público” es amplia y compleja. No es fácil distinguirlo con claridad de lo “privado”. Aún menos lo es ante un fin de siglo en el que las privatizaciones se extienden y hay una multitud de entidades semipúblicas formulando o ejecutando políticas públicas.

Sin pretender agotar el tema, hago los siguientes comentarios al respecto. En primer lugar, en un sentido más bien “negativo”, habría que recordar que lo público no es sólo lo estatal (Aguilar 1990). En otras palabras, el campo de lo público involucra, o debería involucrar también, a la sociedad civil. Y ahí tenemos por ejemplo todo el universo de organizaciones no gubernamentales que pueden participar en la elaboración y ejecución de políticas públicas. Estas organizaciones, o incluso la empresa privada, bien pueden erigirse en eficaces defensores, formuladores o ejecutores del bien público.

En segundo lugar, el grado de “publicidad” de una política también tiene que ver con procedimientos legales y abiertos al público, así como con la constante responsabilidad y transparencia por parte de los participantes en dicha política.

Lo público también tiene que ver con la eficacia con que se usan los recursos del Estado, que después de todo son

recursos públicos. Cuando se logra dar en el contexto de una sociedad abierta, la preocupación por la eficacia está relacionada de forma cercana a lo público, y, por lo tanto, creo que no tiene por qué resultar necesariamente una preocupación anglosajona importada o ajena a nuestros debates normativos.

Por otro lado, lo público también se refiere, a mi parecer, a los problemas estructurales o de largo plazo de una sociedad. En este aspecto el problema está en cómo arribar a definiciones certeras y acordadas de lo que constituye una necesidad de largo plazo. Un experto puede estar convencido de que un determinado problema es de largo plazo y requiere atención. Sin embargo, no debería simplemente imponer su visión sobre la sociedad. Más bien, debería haber una interacción entre los “expertos” y la sociedad, en la que los primeros sean catalizadores para que la segunda se convenza de que un determinado problema es en realidad un problema público. No creo en este sentido en el rey filósofo.

De lo anterior podemos derivar una concepción particular de las ciencias sociales. En general, éstas buscan entender las causas de los fenómenos sociopolíticos, más que justificar ideales. Hacen esto con instrumentos científicos que tienen fuertes méritos, como la claridad y precisión conceptual y metodológica, que permite a los científicos comunicarse, discutir y hacer avanzar el conocimiento. Como dije en la primera sección, aquí aún hay un fuerte reto, ya que las ciencias sociales y políticas deben avanzar mucho en el desarrollo de sus conceptos, teorías y métodos, aún demasiado confusos.

Sin embargo, la orientación objetiva de las ciencias sociales no implica que no puedan y deban proporcionar bases para la acción y, en esa medida, para el mejoramiento de la condición humana. Max Weber decía que la ciencia no puede ayudar a una persona a decidir a qué “dioses” servir —es decir, qué valores tener—. No obstante, en su opinión, al clarificar las raíces y consecuencias de determinados cur-

sos de acción, puede ayudarle a tener conciencia clara de a qué valores sirve con dichas acciones; asimismo, al conocer las causas de los fenómenos políticos, puede ayudarle a saber cuáles son los medios para alcanzar ciertos objetivos. En otras palabras, la ciencia social puede servir de base no sólo para conducir la realidad hacia un objetivo específico (y en esa medida realizar cambios importantes), sino también para hacerlo con responsabilidad, con conocimiento de causa (Weber 1978: 247 y 1979: 23 y 223). Para saber cómo se puede lograr esto, primero hay que dejar sentado que el conocimiento no puede derivar solamente de un sujeto (el politólogo) que busca hacer de la realidad un objeto de estudio, para luego devolver como recetario el conocimiento al mismo objeto, es decir, al gobernante o al ciudadano.

En realidad, el conocimiento que las ciencias sociales pueden proporcionar es siempre relativo. Por un lado, dichas ciencias se manejan más de lo que pensamos con imágenes y la efectividad “científica” no deja de estar relacionada en parte con la forma en que se construye un discurso. Además sus temas y enfoques, aun cuando se estudien o usen con objetividad, no dejan de estar relacionados con ciertos valores. Finalmente, creo que Khun o inclusive Popper nos han mostrado que el conocimiento científico depende en realidad del juicio de una comunidad científica en un tiempo determinado. Por esta suerte, creo que otro reto de las ciencias de las políticas es cómo hacer, al menos en mayor medida, del supuesto objeto de estudio un sujeto o agente del conocimiento mismo.

En este sentido, en el campo de las políticas públicas se ha señalado que el conocimiento debe ser “de” pero también “en” las políticas públicas (Aguilar 1992a); es decir, no puede surgir de manera *a priori*, desde un escritorio, sino del proceso mismo de formulación, ejecución y seguimiento de dichas políticas, que debe ser un proceso en que participen las variadas disciplinas y, además de los gobernantes, aquellos

a quienes las políticas van dirigidas. Esta orientación, ya esbozada en los orígenes de este campo de estudio, ha sido enfatizada por varios autores que han desarrollado una visión pos-positivista del conocimiento de las políticas públicas, sobre todo aquellos que se han enfocado a estudiar el proceso de diseño de las mismas.² La reflexión en este sentido ha girado alrededor de formatos más participativos para el estudio, comprensión, diseño y ejecución de las políticas públicas. En estos formatos, el científico, experto o analista juega sin duda un papel, pero no de “rey filósofo”, sino más bien de catalizador y guía cuidadoso de procesos de conocimiento que tienen claro que el objetivo último es la construcción de un mundo mejor para el ser humano. En otro texto (Méndez 1994) he señalado que aquí hay un aspecto descuidado en nuestro debate sobre la democracia.

Otra forma de hacer de los receptores de conocimiento agentes del mismo nos la han mostrado Borges y Picasso, dos artistas que fueron capaces de culminar una técnica expresiva que puede producir dos o varios “textos” de una manera entremezclada, pero a la vez suficientemente clara: un primer texto transparente, que hace que el lector se olvide que está leyendo un libro o viendo una pintura, y un segundo texto más oculto y difícil, en medio del anterior, que busca forzar al lector a ser consciente de que está realizando una compleja operación de lectura o visualización que no puede implicar pasividad.

Así, por ejemplo, los textos de Borges obligan al lector a ser al mismo tiempo “escritor”.³ Por tratar precisamente sobre la ciencia, vale aquí la pena mencionar una de sus obras, titulada *Tlön, Uqbar, Orbis Tertius*, en la que usa un cuento

² El campo del diseño de políticas es amplísimo. Algunos textos son: Linder y Peters (1984 y 1989), así como Bobrow y Drysek (1987).

³ Aparte de sus otros textos, esta propuesta de lectura nos las ofrece Borges explícitamente en su *Pierre Menard, autor del Quijote*.

como pre-texto para encubrir un ensayo filosófico. La obra nos describe cómo en la ciudad de Tlön la metafísica es una rama de la literatura fantástica y la ciencia no existe, ya que para sus habitantes explicar un hecho uniéndolo a otro es un estado posterior del sujeto que no puede afectar el estado anterior; para ellos todo estado mental es irreductible: el mero hecho de nombrarlo importa un falseo. Una de las escuelas de Tlön llega a negar el tiempo: razona que el presente es indefinido, que el futuro no tiene realidad sino como esperanza y que el pasado sólo es un recuerdo en el presente. En fin, si bien la obra empieza como una obra de ficción, Borges la termina haciéndonos ver que Tlön sólo es ficticiamente ficticio, y diciéndonos burlonamente que, aunque él no haría caso, hay quienes claman que el mundo pronto será Tlön. Con sus juegos de ficciones que son ficciones y sus aparentemente desganadas ironías, Borges nos deja con una obra que en realidad es ciencia ficción y que nos obliga a ejercer nuestras facultades reflexivas.

Algo muy similar hace Picasso al ofrecernos en un mismo cuadro varias pinturas sobrepuestas, ya que el mismo objeto nos es presentado desde diferentes ángulos. Con esto Picasso trataba de escapar creativa y artísticamente de los límites de un lienzo para reproducir todas las dimensiones de lo real, y a la vez obligar al observador de un cuadro a verlo también como un medio artístico para establecer su muy personal diálogo con la realidad.

En fin, creo que las ciencias sociales y las ciencias de las políticas deben buscar una suerte de cubismo intelectual, para producir un conocimiento que implique visiones complejas y múltiples de una realidad sociopolítica en sí misma muy compleja, donde se favorezca la participación reflexiva de sus receptores, ya sea ante un texto o ante un mecanismo de decisión pública, pero que a la vez implique conocimientos susceptibles de una aplicación particular y responsable para mejorar la compleja, diversa y cambiante realidad humana.

Por un tiempo, la orientación práctica de las ciencias de las políticas oscureció la orientación normativa que, a decir de su fundador, dichas ciencias también debían tener. Así, en las décadas de 1960 y 1970 hubo un cientificismo autoritario que, aunque originado en buena medida en Estados Unidos, fue extendiéndose sobre el resto del continente. Los resultados fueron decepcionantes. Ha sido en parte por esto que de unos años para acá varios autores tanto en el campo de las políticas públicas como en el de la administración pública han percibido un regreso a esta orientación normativa.

Con todo, aunque una valorización adecuada de lo normativo es sin duda positiva, de nuevo contiene riesgos. Entre éstos menciono, al menos para un país como México, el de una posiblemente excesiva ideologización de nuestros debates, ya de por sí con frecuencia sobre-ideologizados. Además, aquí la dificultad también radica en que resulta difícil ponerse de acuerdo sobre los valores. No es, por supuesto, que no debamos discutir cuestiones valorativas. Más bien de lo que se trata es de darle mayor precisión y en ocasiones mayor sustento empírico a nuestras discusiones teórico-filosóficas.

Así, los intentos tanto de captar y comunicar mejor la complejidad de la realidad social como de construir formatos de producción de conocimiento más participativos e interdisciplinarios pueden ir a contracorriente del otro reto que hemos señalado: el de la claridad y rigor teórico-metodológico. También pueden derivar en esquemas de conocimiento y acción en exceso complejos que se oponen a la visión más práctica del campo de las políticas públicas. No debemos olvidar, por ejemplo, que en las pinturas de Picasso o en las obras de Borges uno de los textos nos indica el objeto o el mundo que se está representando. En otras palabras, en la ciencia como en el arte, la complejidad no debe derivar en la parálisis o en la pérdida de la claridad y el rigor.

La crítica a los enfoques positivistas ha llevado al surgimiento de visiones como la de la Escuela Crítica de Frank-

furt, que asumió una posición muy relativista respecto a la ciencia social.⁴ Esta escuela, sin embargo, no logró desarrollar un esquema de investigación científica efectivo, viable y convincente. Creo que tanto la construcción conjunta e interdisciplinaria de conocimiento, como un mayor rigor intelectual y una orientación en cierta medida práctica son retos igualmente importantes de las ciencias de las políticas.

LA ORIENTACIÓN COMPARATIVA

El cuarto y último aporte al que quisiera referirme es la orientación comparativa. Como ha señalado Heidenheimer (1985), hacia finales de la década de 1960 y principios de la de 1970 el enfoque de las políticas públicas ya se encontraba bastante extendido en Estados Unidos y Europa. Ya existían suficientes estudios de políticas públicas en esas dos regiones y por lo tanto fue posible comenzar a hacer comparaciones entre países. Así se superó, como él dice, “la barrera de la comparabilidad”. Esto ha resultado útil porque ha aumentado el número de casos con que se puede contar para realizar estudios, además de haber abierto muchas perspectivas, tanto en términos teóricos como prácticos. Hoy en día el campo de la política comparada y el de las políticas públicas comparadas se han constituido, sin duda, en áreas de estudio fundamentales y bastante extendidas a nivel mundial.

No obstante, el enfoque comparativo también implica riesgos. Por ejemplo, se puede pensar que comparar es fructífero por definición y que se puede realizar sin bases conceptuales y metodológicas. Sin embargo, para comparar hay que utilizar categorías que “viajen” bien entre los países o casos. Esto no es fácil de lograr y, como se suele decir, a veces se pue-

⁴ Véase Habermas (1970 y 1973), aunque es necesario admitir que hay versiones más elaboradas, como la de Forester (1985).

den estar comparando “peras con manzanas”. La metodología científica no se basa sino en comparaciones, pero hay que entender muy bien cómo y cuándo realizarlas. Cuando comparamos, debemos buscar maximizar ya sea las diferencias o las semejanzas entre los casos sujetos a comparación. Hay veces en que comparaciones aparentemente bien fundamentadas no tienen suficiente justificación. Por ejemplo, dado que estamos acostumbrados a ver con buenos ojos comparaciones de países del mismo tipo, a veces comparamos casos con semejanzas demasiado superficiales y que no se prestan para formular un buen diseño de investigación de los llamados “casos más semejantes”. Por el contrario, se suele pensar que comparar dos casos o países muy diferentes es como comparar “peras y manzanas”, cuando en realidad con dichos casos puede elaborarse un buen diseño de investigación en términos de lógica científica. En síntesis, no todo lo diferente es incomparable y no todo lo (aparentemente) semejante es comparable.⁵

COMENTARIOS FINALES

En este ensayo he indicado que el enfoque y campo de las políticas públicas ofrece muchas promesas o ventajas. Este enfoque puede servir para mejorar nuestro entendimiento y nuestra práctica de la política y la administración pública, ya sea a nivel municipal, regional o nacional. Nos puede permitir arribar a una visión más precisa y completa del Estado, que a su vez puede permitirnos una práctica publi-administrativa más eficaz. Además, este enfoque también puede ayudarnos a alcanzar un Estado más público, es decir, más abierto, legal,

⁵ Para mayores explicaciones sobre cómo comparar lo diferente y lo semejante de una manera metodológicamente rigurosa, puede verse Teune y Prezeworski 1970 y Duverger 1983.

etcétera, así como una ciencia más precisa a la vez que más participativa y orientada al mejoramiento humano; y, en ese contexto, a lograr que la eficacia sea un escudo del interés público en lugar de una máscara del interés privado.

Además, no cabe duda de que esta área se ha constituido en todo un campo de estudios, sobre todo en Estados Unidos y Europa, con sus revistas y sus asociaciones profesionales, nacionales e internacionales. En otros términos, ha superado la “barrera de la durabilidad” como área de estudios, al menos en los países de mayor desarrollo relativo (Heidenheimer 1985). En ese sentido, no debe entenderse como una moda sino como un campo de estudio serio y con una tradición.

No obstante, en este ensayo también he querido subrayar que, para aprovechar de verdad las ventajas que el enfoque de políticas públicas nos puede ofrecer, hay que sortear peligros o problemas, tanto teóricos como prácticos. Como vimos, su desarrollo aún implica insuficiencias y las metáforas que se nos ocurren para describirlo no siempre son de lo más agradables. No ha superado, en los términos de Heidenheimer, la “barrera de la coherencia conceptual”.

En fin, como ha dicho Ascher (1986: 372), no podemos ser ni optimistas ni pesimistas en cuanto al futuro del campo de las políticas públicas. Más bien, como él también señaló, “debemos permanecer vigilantes en la defensa de logros difícilmente ganados. Debemos continuar trabajando para crear una nueva identidad intelectual y práctica”.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. 1990. “Política Pública y Gobierno del Estado”, *Revista del Colegio*, octubre.
- _____. 1992a, *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.

- _____. 1992b, *La hechura de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Ascher, W. 1986, "The Evolution of the Policy Sciences: Understanding the Rise and Avoiding the Fall", *Journal of Policy Analysis and Management*, núm. 2.
- Bobrow, D. y J. Dryzek. 1987, *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh.
- Bunge, M. 1985, *La investigación científica*. Madrid, Ariel.
- De Leon, P. 1993, "Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, enero-marzo, pp. 88-110.
- Dunn, W. 1981, *Introduction to Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Duverger, M. 1983, *Métodos de las ciencias sociales*. México, Ariel.
- Forester, J. 1985, *Critical Theory and Public Life*. Cambridge, MIT Press.
- Habermas, J. 1970, *Toward a Rational Society*. Boston, Beacon Press.
- _____. 1973, *Theory and Practice*. Boston, Beacon Press.
- Hancock, D. 1983, "Comparative Public Policy: An Assessment", en Ada Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, Asociación Norteamericana de Ciencia Política, pp. 283-308.
- Hansen, Susan. 1983, "Public Policy Analysis: Some Recent Developments and Current Problems", *Policy Studies Journal*, vol. 12, núm. 1, septiembre, pp. 14-42.
- Hecko, H. 1972, "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, núm. 2.
- Heidenheimer, A. J., et al. 1983, *Comparative Public Policy*. Nueva York, St. Martin Press.
- _____. 1985, "Comparative Public Policy at the Crossroads", *Journal of Public Policy*, vol. 5, núm. 4, octubre, pp. 441-465.
- Johnson, C. (ed.). 1984, *The Industrial Policy Debate*. San Francisco, Cal., Institute of Contemporary Studies.

- Laswell, H. y J. Lerner (eds.). 1951, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press.
- Linder, S. y B. G. Peters. 1984, "From social theory to policy design", *Journal of Public Policy*, núm. 4.
- _____. 1989, "Instruments of Government: Perceptions and Contexts", *Journal of Public Policy*, enero-marzo.
- Méndez M., J. L. 1993, "La política pública como variable dependiente; hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, enero-marzo.
- _____. 1994, "Alcances y límites de la reforma del Estado en México", *Gestión y política pública*, vol. III, núm. 1, primer semestre, pp. 185-226.
- Sabatier, P. A. 1991, "Toward Better Theories of the Policy Process", *Political Science & Politics*, junio.
- Sartori, G. 1984, *La política: lógica y método de las ciencias sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Teune, H. y A. Prezeworski. 1970, *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nueva York, Wiley Interscience.
- Villoro, L. 1993, "Filosofía para un fin de época", *Nexos*, mayo.
- Weber, M. 1978, *Ensayos sobre metodología social*. Buenos Aires.
- _____. 1979, *El político y el científico*. Madrid, Alianza.

