

Las políticas públicas en España: fascinación y controversia

En España, al iniciarse el estudio en la orientación de las políticas públicas, se produjo una notable fascinación. Esta situación ha de ponerse de manifiesto a la hora de redactar unas líneas sobre la materia aludida, ya que si desvelamos las causas que han producido tal encantamiento podremos contribuir a la correcta divulgación de la orientación aludida, poniendo de manifiesto alguno de los aspectos que consideramos controvertidos.

En primer lugar, cabe señalar que cuando se elige la perspectiva de las políticas públicas pueden desconsiderarse orientaciones más sólidas y tradicionales, como la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración, si bien debe partirse de las últimas para poder acometer los propósitos de las primeras.

Casi repentinamente, puede afirmarse, las políticas públicas se han constituido en una nueva materia que llena los planes de estudio de las carreras de ciencias sociales, las publicaciones académicas y políticas, los ciclos de conferencias, los cursos de postgrado y, también, el vocabulario cotidiano de los medios de comunicación.

En principio, la referida profusión no tiene por qué ser anómala, pues se escribe y se habla sobre políticas públicas para acla-

rar su contenido, para explicarlo y debatirlo, ya que a todos parece interesar. Aunque da la impresión de que no están tan avanzadas las cosas, y que nos encontraríamos en una fase muy previa de divulgación, en la que la clarificación todavía está por llegar; para Francia, por ejemplo, I. Meny y J.-C. Thoening han dicho que «la disciplina aún balbucea».

Puede suceder, como explicación del súbito y fascinante interés, que las políticas públicas den una perspectiva inicial muy seductora para quien desee ser atraído por una materia tan reciente.

La perspectiva inicial que adopta la orientación tratada puede resumirse así: las políticas públicas estudian directamente lo que los gobiernos hacen", evidentemente, para mejorar su actuación.

Indudablemente este esquema, voluntariamente, simplificador y preliminar, contiene algunos elementos sugestivos. Si bien rehúye, casi siempre, afrontar las complejas e ineludibles elaboraciones y debates sobre los intrincados asuntos teóricos, epistemológicos y metodológicos, aunque no sea explícitamente. Pero es que el esquema promete acometer, inmediatamente, la mejora de la actuación gubernamental. Desde el inicio se pretende una finalidad

práctica inmediata, lo que también puede resultar muy atractivo.

Así, el planteamiento previo contiene unas excelentes cualidades para convertirse en un producto de gran demanda entre sus potenciales clientes. A título de ejemplo: el político, porque siempre está interesado en mejorar sus resultados, incluidos los electorales; el burócrata, en la búsqueda de su discutida legitimación; el joven estudiante, porque desea poner en práctica su investigación; el investigador más avezado, porque vislumbra una fuente importante de subvencionados proyectos de I+D, entre otros motivos; el periodista, porque ha de estar al día de lo que sucede; y en definitiva, toda la clase política se suma a la demanda, utilizando con profusión los conceptos y términos de las políticas públicas, aun sin saber claramente de qué se está hablando.

¿A qué se debe el que, desde fechas recientes, todos los interesados hablen de las políticas públicas, cuando hasta ahora prácticamente se desconocía? Sin saber, además, si se habla exactamente de la misma cosa. El asunto no es ni nuevo ni tiene por qué sorprender pues, en ciencias sociales y en otras menos "blandas" también, ocurre que determinados términos adquieren protagonismo, se ponen de moda, se hacen "famosos", lo que ocurre de hecho con todo lenguaje, académico o no.

Para ayudar a su esclarecimiento conviene, como paso casi obligatorio, que nos remontemos a su emergencia.

Previamente debe recordarse que lapalabra "políticas" corresponde a la traducción dada al término inglés "*policies*", vocablo del que al parecer carecíamos (frente a la lengua anglosajona que también dispone del término "*politics*" para la política), al que se anexionó "públicas" para una adecuada concreción.

SURGIMIENTO

Lo cierto es que desde los años cincuenta surge en Estados Unidos esta nueva orientación. Precisamente, el texto que se suele considerar como fundador se tituló *The Policy Orientation*, aunque hasta entrados los setenta no ha alcanzado la difusión que hoy tiene. En España llega, finalizando los ochenta, y la da a conocer por primera vez entre nosotros M. Beltrán", continúa F. Pallares", pero su principal y meritorio propagador, es J. Subirats».

Conviene volver sobre el origen de la orientación, Estados Unidos, como se ha dicho, para observar las circunstancias existentes en sus primeros pasos. Luis F. Aguilar, desde México, lo relata así: «Los sociólogos, politólogos, psicólogos sociales, antropólogos, en la Biblioteca del Congreso, bajo la dirección del mismo Lasswell en su División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en tiempos de Guerra, habían analizado sistemáticamente el manejo de la información, el uso de la propaganda, la formación de la opinión, el estilo de liderazgo. Era natural pensar que la fructífera relación entre los científicos y los decisores de políticas durante el tiempo de guerra debía continuarse. Fue así como en 1950, después de audiencias y debates sobre la función social de la ciencia y la responsabilidad del gobierno en el patrocinio de la investigación científica, el Congreso aprobó la creación de la National Science Foundation. Pero, aleccionadamente, su decreto de creación no contemplaba el apoyo obligatorio del gobierno a las ciencias sociales, de cuyo rigor metodológico y relevancia social se había dudado en audiencias y debates. Así mismo, por esos años, en 1946, la fuerza Aérea, con un buen apoyo inicial de la Fun-

dación Ford, creó la Rand Corporation para fines de análisis y recomendación independiente de proyectos. Junto con físicos e ingenieros fueron reclutados economistas y politólogos. Había pues toda una secuencia de experiencias y propósitos de colaboración que creaban el clima para lo que D. Lemer y H.D. Lasswell llamaron "Policy Sciences" en 1951»⁷.

Pero, al margen de la anécdota, por lo que se recoge la extensa cita, conviene interrogarse por las razones para que surgiese allí y de ese modo. «Dos fueron explícitamente las razones principales -explica el mismo Luis F. Aguilar- que dieron origen e impulso en Estados Unidos al estudio de asuntos públicos, gobierno y políticas públicas. El primer motivo fue la falta de relevancia práctica de la ciencia política norteamericana convencional y, el segundo, la ausencia de un estudio sistemático del proceso de gobierno en la ciencia política y también en la administración». En el mismo sentido, Thomas R. Dye afirma: «Los científicos políticos se han interesado en las instituciones y estructuras del gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido mismo de la política. La ciencia política "tradicional" enfocó principalmente su atención a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno. Se dedicó entonces a estudiar las bases psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos y grupos, los factores determinantes del voto y los actos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamientos en las arenas legislativas, ejecutivas y judiciales. Pero ni la ciencia política tradicional tuvo algo que ver con el contenido de la política pública»⁸.

También podríamos preguntarnos por qué no se llevó a cabo en Europa, y la respuesta puede encontrarse en la situación de pre-

ocupación que la propia Europa vive después de sus dos guerras mundiales. Más ocupada en consolidar sus debilitadas y amenazadas naciones y democracias, que en estructurar su ciencia política conforme a los modelos positivistas en boga más allá de Finisterre, que en desarrollar técnicas empíricas con las que cuantificar valores y variables, que le diesen un rigor metodológico de la naturaleza predicha, tal y como imponían los cánones más avanzados del momento. Como de hecho sucedía al otro lado del Atlántico, lo que ciertamente contribuyó a la emergencia de la orientación tratada.

Para el período anterior, "las dictaduras europeas de la entreguerra", la respuesta nos la ofrece indirectamente R. Cotarelo, al afirmar que «son regímenes políticos nuevos que, por una diversidad de razones (entre ellas, la falta de una ciencia política desarrollada en la época), no recibieron la atención teórica que merecían. La obra de Carl Schmitt, sin duda el trabajo de mayor calidad sobre la teoría de la dictadura, se refiere muy escasamente a los fenómenos políticos contemporáneos. Los otros estudios suelen ser de carácter más descriptivo»¹⁰. Sin pretender asimilar los distintos conceptos vertidos por los autores citados.

El pensamiento publiadministrativo podía haber sido entonces el que adoptase la iniciativa, pero en este caso, a ambos lados del océano, tampoco se dedicó a ello. En Norteamérica, porque fundamentalmente estuvo ocupado en la ejecución más eficaz y eficiente de la decisión gubernamental, por razones que se remontan, entre otras, a la herencia cultural anglosajona; y en el otro lado, el europeo, porque continuó dedicado a prescribir el marco jurídico idóneo, como era tradicional, pretendiendo solidificar definitivamente un Estado de derecho que había caído estrepitosamente

delante de sus propios ojos, sin dedicarse tampoco al análisis de la decisión gubernamental, como lo harían las políticas públicas.

Sin embargo, cabe seguir preguntándose: ¿Por qué, hasta fechas tan recientes, no nos hemos dado cuenta de que había unas políticas públicas con las que convivíamos, sin percibirlo, politólogos, sociólogos y estudiosos de la Administración Pública?

Evidentemente se trata de una cuestión en parte nominal, consistente en descubrir y elaborar un vocabulario relativamente nuevo y completo, original y a veces hermético, que responde a realidades y hechos de naturaleza social y política permanentes y nuevos.

Este nuevo lenguaje y esa nueva realidad, que constituirán las políticas públicas, va a ser consecuencia de las -también- nuevas condiciones sociales y políticas, surgidas sobre todo a partir de la segunda Guerra Mundial, como son, la actividad creciente de los gobiernos interviniendo directamente en la economía productiva, creando sistemas igualitarios de protección social; que provocan el incremento de las demandas sociales, la mejora en los medios y técnicas de distribución de los bienes públicos, que se hace intensiva y alcanza a casi toda la sociedad, en un mundo como el occidental y que, en ocasiones, se ha llamado Estado Social o de Bienestar, que va estableciendo nuevas prescripciones para satisfacer anhelos permanentes e inéditos, en base a una política económica fuertemente dirigida y controlada por los gobiernos¹¹. A lo que debe añadirse el que los diferentes niveles de gobierno pueden actuar más intensivamente, y en ocasiones más autónomamente, que en décadas anteriores, lo que permite análisis más reducidos y limitados, por sectores o unidades de gobierno².

Así se trataría de denominar de manera singular, como políticas públicas, a lo que ya se podía ir observando desde tiempo inmemorial, lo que los gobiernos hacían y deshacían; pero que hasta entonces ni había cobrado la importancia que hoy le atribuimos, ni nadie había deseado -con éxito- diferenciarlo de otros ámbitos de las ciencias sociales, de los que indudablemente forma parte.

Para ello, la orientación de las políticas públicas se aplica en establecer determinadas peculiaridades referentes a su ámbito temático, en determinar ciertos puntos de vista, en recrear cierto vocabulario -frecuentemente copado de anglicismos, que pueden dar la imagen de un mayor rigor y modernidad-. Tal y como actuaría cualquier otra materia que precisare ser reconocida y admitida en el campo de las ciencias sociales.

También cabe pensar, como razón de la *tardía* emergencia, en la constante -en la ideología- liberal de que los gobiernos debían intervenir poco, que hasta ese momento había dominado la escena política más avanzada; y del otro lado -ideológico- la *miopía* comunista impedía observar, o admitir, lo que realmente se producía en el mundo occidental.

DEFINICIONES

El estado de cosas descrito hace que para definir la materia, políticas públicas, se procuren explicaciones muy medidas, adoptando grandes precauciones; lo que no resulta extraño en el mundo de la ciencia social, en el que los solapamientos y coincidencias, entre unos y otros ámbitos del conocimiento responden a la realidad. La bisoñez, también en este terreno, procura excesivos cuidados, tantos que puede lle-

gar a producir la sensación de que no se habla de la misma materia",

Recordemos para empezar, sin ánimo exhaustivo, la definición ya aludida de T.R. Dye, «lo que el gobierno hace (o no hace)» frente a la que se alzan todas aquellas en las que el investigador adopta la función de *reconstruir* lo que sean las políticas públicas, o una política pública singular.

En España, M. Baena las define como «toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución»¹⁴; J Subirats no formula una definición concreta y concisa, sino que va acotando sus características y cualidades; así, considera que una política pública «Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de resolver. Decidir legislar sobre el tema»¹⁵, y continúa: «El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas». También considera la posibilidad de que una política sea no hacer, y matiza que «nos interesan aquellas políticas en cuya acción desempeñan organismos públicos papeles o roles clave, pero no obligatoriamente exclusivos», para y por ello, entiende que: «Se trataría [...] de reconstruir el proceso, es decir, la serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo». Así, estima que «toda política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organi-

zaciones», dando un papel protagonista al investigador.

También I. Meny y J.-C. Thoening, en la doctrina francesa, prefieren atribuirles características, a presentar una definición concisa y cerrada, acotando previamente su ámbito: «Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etc.»¹⁶. Especificando que deben tener las características siguientes: «i) Un contenido [que explicitan es] los resultados o productos. Estos productos (*outcomes*) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y acción. ii) Un programa [que especifican es] la articulación de los actos, una estructura relativamente permanente de referencia u orientación, lo que D. Easton llama "las intenciones más generales de las autoridades de las que todo *output* específico puede ser una experiencia parcial". iii) Una orientación normativa [que entienden como] la expresión de finalidades y preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; de las que *no lems volens* contable o responsable (*accountable* en inglés). iv) Un factor de coerción [por el que la] actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas [...] La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad. v) Una competencia social [en la que] el

analista debe identificar al público, a los individuos, grupos, instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada».

Si bien a continuación los autores citados señalan: «Sin embargo, esta definición teórica, no siempre es fácil de respetar en la práctica, cuando se deben afrontar situaciones concretas».

Para concluir, O. Oszlak, en América Latina, señala «que su estudio puede constituir una importante vía de acceso al análisis de las relaciones estado-sociedad, en la medida en que tales políticas sean vistas como un conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas»¹⁷.

ALGUNAS DIFICULTADES

Probablemente la heterogénea situación creada en la materia, en la que las definiciones aportadas no son ejemplos discordantes, fue la que hizo decir, o mejor, predecir, a uno de los clásicos del pensamiento norteamericano, D. Torgerson: «Con frecuencia el análisis de las políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes e, incluso, con ciertos paradigmas imposibles de comprobar. En diversas ocasiones se ha intentado revisar el campo y determinar qué cosa podría darle alguna coherencia a este aparente caos. Sin embargo, estos intentos se vuelven tan detallados y absurdos que terminan por entregarnos un mapa igual de enredado y confuso que la selva misma»¹⁸.

A la postre puede tratarse de que, al igual que en otras materias, habría dos "estilos" de llevar a cabo la investigación en las políticas públicas. El primero pretendería

crear un «conocimiento utilizable»¹⁹, relativamente modesto en sus planteamientos científicos, «en el que se preguntan limitadamente si y cómo la investigación puede contribuir a la solución de los problemas sociales y, más específicamente, a la toma de decisiones de un gobierno», como ha afirmado Luis F. Aguilar²⁰. En el segundo estilo, siguiendo al mismo autor, hay «obviamente planteamientos equivocados que en su afán por articular teoría y práctica terminan confundiendo explicaciones y valoraciones, conceptos y preferencias, en una mezcla insostenible de enunciados de hechos, aspiraciones del alma y pronunciamientos imperativos sobre lo que socialmente debe ser y lo que políticamente debe hacerse. El resultado final es la tergiversación del ejercicio científico y del político»²¹.

Pero quien por primera vez aborda la materia no puede diferenciar *a priori* de qué estilo se trata. Y, quizá por ello, puede quedar fascinado, o confundido. Aunque casi preferiríamos esta situación a alentar la contraria: crear un territorio categorial blindado y hermético del que sólo puedan participar los *iniciados*. Entre otras cosas, porque en los temas que abordan las ciencias sociales, y más en los que realmente está interesada la población, pretender acorazar intelectualmente la materia no resulta legítimo, en nuestra opinión, y a pesar de las labores hermenéuticas que a veces se procuran.

Así, indirectamente, aparece la inmensa tarea que resta a las políticas públicas; tarea que ya acometieron otros ámbitos más sólidos y, quizá a costa de ello, más viejos del conocimiento político y social. A saber: elaborar un ámbito temático diferenciado y propio, una metodología singular, una completa elaboración epistemológica, un marco teórico que posibilite la compren-

sión, unas técnicas e instrumentos adecuados a sus objetos de estudio. Si bien algunas de estas tareas ya se han empezado a resolver con bien, y otras no resultan ya tan urgentes y necesarias, pues «la tendencia actual [va] hacia la universalización de los instrumentos analíticos de las diferentes ciencias sociales mediante mutuos trasvases»: "por lo que pueden aprovechar el bagaje elaborado. En este sentido, quizá su mejor caracterización ha consistido en afirmar el carácter pluridisciplinar de su metodología, en el que participarían disciplinas como la ciencia política, la ciencia de la administración, la economía, la psicología, la gestión pública, etcétera. Llegando a predicar la necesidad de que el estudio de las políticas públicas debe realizarse desde una perspectiva "transdisciplinar", esto es, en la que las distintas disciplinas que constituyen su metodología atraviesen cada uno de los elementos de estudio.

Sus señas de identidad se vislumbran en algunos conceptos que van amalgamándose, con las dificultades propias de quien no ha cimentado definitivamente la obra en construcción.

DEL ANÁLISIS A LA EVALUACIÓN

Dentro de la perspectiva por la que las políticas públicas nos conducen, suelen diferenciarse tres niveles: 1) el análisis, 2) la implementación y 3) la evaluación.

Análisis

El análisis abarca entre otros contenidos lo que se denominó "toma o adopción de decisiones", y estudia toda una serie de cuestiones conexas con las mismas, o con los actores que en ellas participan. Así, se

establecen tipologías sobre los estilos decisionales, sobre los diferentes tipos de decisión en sí, sobre la capacidad de cada uno de los implicados en el proceso, sobre las características de los actores participantes y el medio en el que desarrollan sus estrategias, sobre la capacidad y suficiencia de los poderes públicos para acometer las actuaciones precisas, sobre los distintos momentos del proceso decisional, etc.

A. Ranney, uno de los considerados fundadores de la nueva orientación hacia las políticas públicas, estableció que era hora de prestar atención al "proceso" a través del cual se toman las decisiones, y de concentrarse en el "contenido" de las decisiones.

Así, se ha podido poner de manifiesto, de manera fehaciente, que la trama de las decisiones político-administrativas, no sólo estaba conformada de acuerdo con categorías jurídicas establecidas en procedimientos formales y garantistas, sobre todo en la Europa occidental. Se ha traslucido, a través del estudio de las políticas públicas, que existen otros parámetros sobre los que el investigador debe poner especial atención, todos aquellos que conducen a obtener un producto, un resultado, que comúnmente se orientará -o deberá orientarse- al más adecuado cumplimiento de las necesidades que se pretende satisfacer, que ha de resultar el más económico. Casi ineludiblemente el enfoque de las políticas públicas prioriza la eficacia, que por mor de su imperante necesidad, tiende a obviar principios garantistas supuestamente vetustos.

Lo que puede suceder, al relegar la trama procedimental garantista, es que posibilitemos, dado el menor control, la emergencia de elementos indeseables para el sistema. Nos referimos a los agentes de la corrupción, que aprovecharán cualquier

resquicio en busca de su beneficio privado e ilegal. Y no sólo en su faceta más llamativa y molesta, la económica, también en la ideológica. Para mitigar su actuación, habrá de procurarse una alerta especial: la ética pública.

Del análisis de las políticas públicas, también se ha deducido el cierto vacío generado en los *locus* tradicionales de toma de decisiones político-administrativas, traspasándose a otros espacios -menos oficiales- en los que la negociación se convierte en regla por encima de la racionalidad weberiana; en la que participan actores muy diversos, y no sólo los políticos electos, sino además, personal de confianza de distinto grado, burócratas y tecnócratas con distintas cualificaciones y legitimidades y, en fin, agentes sociales de distinto origen; cuya toma en consideración, de todos los actores reales, resulta irrenunciable al análisis de las políticas públicas.

Se parte además de que el proceso de las políticas públicas es abierto y, por lo tanto, sometido a revisión, que puede llegar a ser constante, de mantenerse en el tiempo la aplicación de la política abordada. Lo que supone la retroalimentación de dicho proceso, en aras de una mejor adecuación a la demanda propuesta.

Como resulta obvio, la terminología y la explicación también reciben la influencia de la teoría de sistemas.

Implementación

Respecto a este vocablo²³ hay decir que se trata de la tradicional ejecución, o mejor, que se refiere a la forma de llevar a cabo una adecuada ejecución. Por lo que pone de manifiesto el dilema constante, en este ámbito, entre Política y Administración, entre políticos y funcionarios, entre racionalidad de una u otra naturaleza, en el su-

puesto de que admitiésemos, que no es el caso, una separación taxativa entre uno y otro ámbito.

Comúnmente se admite la existencia de una esfera-la política- encargada de establecer las pautas, determinar las directrices, o simplemente señalar los objetivos; quedando la ejecución de las pautas, la aplicación de las directrices, la consecución de los objetivos, en manos de una esfera técnica, que se predica profesional y se reivindica como permanente, frente a la mutabilidad de los políticos.

El asunto ha sido objeto de reflexión y controversia desde la emergencia del pensamiento publiadministrativo (por ejemplo en W. Wilson, 1887) que pretendía una separación rígida entre Política y Administración, mantenida durante décadas (así L.H. Gullick, 1933); con una versión "dura y fuerte", en la que los políticos deciden y los administradores ponen en práctica la decisión, y en una versión "blanda y atenuada", en la que los políticos sólo deciden sobre los grandes fines a conseguir, y los administradores deciden sobre los medios, recursos e instrumentos que permitirán alcanzarlos. La dicotomía entre Política y Administración se ha mantenido viva, con unos u otros argumentos, desde la legitimidad y el control hasta el neoinstitucionalismo (J. March y J.P. Olsen, 1984 y 1989), pasando por la racionalidad limitada (H. Simon, 1957), y otra innumerable serie de teorías. Los hechos machacantemente parecen contradecirlas.

La cuestión es decisiva, ya que «en el fondo, aceptarla o no supone una actitud filosófica, un sistema de valores y creencias acerca de cómo *pueden o deben* interactuar individuos y organizaciones, lo cual implica a su vez una determinada concepción sobre el orden y el conflicto social, sobre el potencial de la razón y la fuerza

de las pasiones, sobre la relación entre ciencia y política, entre verdad y poder» como ha escrito O. Oszlak²⁴.

Por tanto, el dilema, que por otra parte nunca se plantea puro sino con todas las adherencias posibles, pone de manifiesto una serie de aspectos sobre los que el analista de políticas públicas ha de pronunciarse. Aquí pueden emplear unos u otros subterfugios para escamotear la posición, pero finalmente han de ofrecer alternativas, propiciando soluciones de uno u otro carácter, si bien la sagacidad del investigador consistirá en mantener a todos contentos con su análisis.

En todo caso, la situación evidencia la importancia de ciertos actores (burocracias y administradores, en particular), a la hora de llevar a cabo la decisión política. Pues aun en el caso menos propicio para los burócratas, de incapacidad para conducir los objetivos hacia sus propios intereses, sus recursos son difíciles de aminorar, en caso de que se pretenda. Lo que indirectamente ha aumentado el *prestigio* de la Administración Pública, la consideración de la organización estatal como elemento capital en los procesos políticos, desde el punto de vista aquí observado.

Si bien la investigación, en ocasiones, se ha dirigido, pretendiendo aumentar -simplemente- los rendimientos, a prolongar, de uno u otro modo, el clásico *management* taylorista, propugnando técnicas gerenciales *menudas*, manidas recetas importadas, y no permitiendo una prescripción reflexiva sobre el *continuum* real existente entre Política y Administración²⁵.

Evaluación

Finalmente, la evaluación pretende ser el instrumento que dé validez definitiva a la precedente elaboración. Para ello se emplean técnicas de medición que analicen

la consecución de los objetivos perseguidos, las repercusiones obtenidas, los beneficios extraídos. Para ello se ha acudido a la utilización de las técnicas de la sociología empírica y, en algunos casos, a los instrumentos de la econometría, buscando medir rendimientos, productividades, que establezcan indicadores de gestión u otros índices.

El proceso de las políticas públicas en su decidido esfuerzo por considerarse abierto, propugna a partir de la evaluación, una nueva definición de la actuación analizada, basándose en las indicaciones obtenidas en los análisis precedentes, fundamentalmente, en la evaluación. De forma que la *nueva* toma de decisiones se lleve a cabo con mayores y mejores elementos de juicio, que paulatinamente ajusten las necesidades a los recursos de forma ideal.

Sucede con frecuencia que los actores implicados muestran un interés, nada inusitado, por negociar dichos indicadores, por intervenir en la elaboración de los baremos. Lo que, lógicamente, configura un nuevo marco de la evaluación, si no la desfigura, al atender a intereses que pueden llegar a sesgar su significación. Aquí el campo se encuentra abonado, dada la premisa participativa, para que intervengan distintos actores en función de legitimidades, más o menos cuestionables; en función de mayorías, más o menos constatables; en función de poder. Aspectos en los que el rigor del investigador, la independencia de su trabajo, debe procurar la necesaria neutralidad axiológica.

Como vemos, por la evaluación se encuentran muy interesados los actores intervinientes, entre otras cosas, para que se realicen las políticas públicas conforme a sus prescripciones.

Con frecuencia, la posición que ocupa el investigador de las políticas públicas, cuando su estudio implica decisiones fu-

turas, no le permite -fácilmente- colocar a cada uno de los actores en su papel; responsabilidad que a él compete, además de observar, señalar y, en su caso, denunciar las posiciones ilegales o ilegítimas que se pueden llegar a alcanzar. La dificultad puede estribar en que la parte contratante de la investigación coincida con la que ocupa una posición privilegiada en la política analizada y evaluada, por lo que considerarse sus decisiones y actuaciones desenfocadas o mal dirigidas, por alguno de los extremos señalados u otros, puede suponer la finalización del contrato.

De otro lado, la evaluación se constituye en un instrumento que permite reducir el nivel de incertidumbre, con garantías de fiabilidad cuando ha sido adecuadamente puesta en práctica. Lo que sucede, además de la intervención posiblemente distorsionante de actores implicados, es que aspectos cualitativos, difícilmente ponderables, como los ideológicos, tienden a quedar infravalorados. Piénsese en políticas sociales para marginados, o en cualesquiera otras que no tengan una fácil traslación a la sociedad *convencional*.

De todas formas, la capacidad de persuasión y el atractivo de las políticas públicas las convierten en una orientación que ha despertado un gran embelesamiento, como no resulta extraño y afirmamos desde el principio, también por alguno de los aspectos remarcados por la evaluación.

MÁS DIFICULTADES

Sin embargo, las dificultades de orden teórico y práctico que globalmente pueden encontrar las políticas públicas son muchas, y nos limitaremos a exponer las más obvias.

Para empezar, cabe decir que, se encuentran a medio camino entre dos ám-

bitos de estudio con desigual solvencia entre nosotros, la ciencia política y la ciencia de la administración, con unas pausas que resultan difíciles de converger sobre una orientación *novedosa*. Cuyo resultado es imprevisible, entre otras, por las razones que apunta Luis F. Aguilar en el explícito deseo que realiza, y que reproducimos textualmente: «Y dicho más divertida que polémicamente, que contribuya a bajarle los humos a una ciencia política frecuentemente imaginativa y levantarle la autoestima a una disciplina publiadministrativista demasiado famular y hasta servil en su programa de investigación»²⁶, refiriéndose, sin duda, a la situación de dichas disciplinas en América Latina. Que desde España no se vería tan distante.

En una lectura muy superficial, las políticas públicas pueden conducir a un cierto desafecto por algunos aspectos capitales del Estado contemporáneo, como el procedimiento que establece sus modos y formas de actuar, como las normas que regulan las conductas y tipifican las faltas a las que se refieren, y en general por el Derecho. De forma que de ser baluartes de la realidad administrativa y pública, conquista cierta de la civilización occidental, se pueden convertir en una lectura superficial, como decimos, en aspectos superados por un supuesto entendimiento decimonónico. Así, se olvida que cuando se han pretendido superar o esquivar, los valores procedimentales y garantistas, fácilmente se ha degenerado en la dictadura o en la corrupción.

En la misma línea, se puede exagerar el afecto a la eficacia, la eficiencia y la productividad, lo que puede determinar un énfasis excesivo en resaltar sólo las técnicas menudas, aplicadas indiscriminadamente para todo tipo de políticas y situa-

ciones. Peligro evidente que puede conducir a evadir las cuestiones morales y éticas a las que toda cuestión política y administrativa acompaña, riesgo cierto de orillar el debate ideológico y político de fondo, cuando, entretenidos en tecnicismos no muy sustanciales, se hace superficial la comprensión de cualquier política pública.

Así se puede desatender que es política lo que se está examinando, que sigue significando primordialmente poder y conflicto. Aspecto que no se puede desdeñar, y en el que las políticas públicas han de incidir, sin rehusar el envite, afrontando el sentimiento y la realidad más clara y ambivalente que acompaña a las personas en su actuación.

Las políticas públicas también deben admitir y explicitar que la cuestión se dirime de distinto modo, si se sitúa de parte de quien manda o de quien obedece. Aunque quienes normalmente van a disponer de los recursos necesarios para contratar los estudios más *atractivos* serán los gobernantes, siempre interesados en que sus políticas triunfen, manteniéndoles a ellos en la misma posición²⁷. Entre los actores habrá que destacar, en la misma línea, quiénes son los de grupos que ocupan mayores ámbitos de poder y son capaces de ejercer una mayor presión, para conseguir una definición más beneficiosa de la política de que se trate, por ejemplo.

Así se explica que ciertos análisis hayan podido vaticinar resultados satisfactorios para aspectos claramente reprobables, por ejemplo en regímenes políticos totalitarios o autoritarios.

Se trata, dicho de otro modo, de no pretender arrinconar las cuestiones más netamente políticas, con subterfugios más o menos elaborados, sino de afrontarlas adoptando explícitamente, cuando corresponda, la posición más ecuaníme, a lo que contribuye la ineludible moral.

En definitiva, el investigador ha de afrontar directamente los problemas comunes a la ciencia política y de la administración, pronunciándose sin inhibiciones, sin pretender orillar las cuestiones candentes, que además son las más interesantes.

De otro lado, las técnicas no pueden ser otras que las tradicionales de la sociología empírica, como señalábamos preferentemente las técnicas cuantitativas de investigación social, aunque -vaticinamos, por el medio- que también surgirán pronto los "cualitativistas".

Todas estas cuestiones se encuentran hoy insuficientemente debatidas entre los estudiosos de las políticas públicas, o nosotros no las vemos resueltamente afrontadas, por lo que sin atenderlas se tiende a acudir rápidamente a la investigación del estudio puntual de que se trate; aunque en otras ramas del conocimiento también se pueden encontrar posiciones semejantes.

Para concluir, quizá el mayor de los desafíos a los que se ve enfrentada la nueva orientación, al menos entre nosotros, es el de su propio éxito, el de la fascinación que ha producido, por la que muchos de los interesados pueden acceder a sus medios e instrumentos, a su terminología y conceptos, sin reparar en las dificultades que comporta su correcta e idónea aplicabilidad. Lo que, además, puede ocasionar innecesarios enfrentamientos con determinados especialistas conocedores reales de sus cometidos e implicaciones. Profesionales que realmente saben de sanidad, turismo o desarrollo local, sin saber de políticas públicas.

JAIME FERRI DURÁ

Profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid

1. J. MFNY y J. C. THOFNING. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel, 1992, p. 267.

2. La definición dada es una asimilación de la realizada por THOMAS R. DYE en p.e., "*Understanding Public Policy*", 2ª ed., Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1975, que dice: «lo que el gobierno hace (o no hace)».

3. HAROLD D. LASSWELL. *The Policy Sciences*. Stanford University Press, 1951, pp. 3 a 15.

4. En un artículo publicado en *Revista de Estudios Políticos*, N° 56 (1987) titulado: "El 'policy analysis' como instrumento de valoración de la acción pública", pp. 65 a 76.

5. En *Revista de Estudios Políticos*, N° 62 (1988) con un artículo titulado: "Las políticas públicas: el sistema político en acción".

6. De cuya abundante producción sobre la materia destacamos *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP, 1989.

7. Luis F. AGUILAR. "Estudio introductorio" a la recopilación de textos clásicos sobre la materia que es: *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Porrúa, 1992, p. 42.

8. Luis F. AGUILAR. "Hacia una disciplina de las Políticas Públicas". *Perfiles Latinoamericanos*, Año 2, N° 3 (diciembre 1993), p. 8.

9. THOMAS R. DYS P. *Policy Analysis: What governments do, why they do it, and what difference it makes*. Alabama/London: The University of Alabama Press, 1976, p. 2.

10. R. CoTARELO. "Visiones de la transición". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 18 (mayo-agosto 1994) nota 1, p. 9.

11. Sobre su origen y desarrollo puede verse M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado Social*, Madrid: Alianza, 1997. Una visión jurídica en L. PAREJO ALRONSÓ, *Estado Social y Administración Pública*, Madrid: Civitas, 1983. La tesis doctoral de Ma. J. Rumo LARA, *La formación del Estado Social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991. Y, finalmente, una visión omnicompreensiva politológicamente que pone de manifiesto las críticas, en R. GARCÍA CORARELO, *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

12. Frente a esta situación el federalismo cooperativo, e incluso las relaciones intergubernamentales, plantean la concurrencia de los distintos niveles para la actuación de las autoridades, lo que dificulta los estudios sectoriales reducidos a un solo ámbito de actuación pública.

13. Lo que también debe contribuir a su difusión y aceptación entre los medios políticos, periodísticos e incluso académicos, dicho sin acritud, en los que parece que no todos se refieren al mismo contenido.

14. M. BAENA. "Curso de Ciencia de la Administración", Vol. II, Cap. IV, ejemplar mimeografiado, p. 18.

15. U. SuBIRATS. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP, 1989. pp. 46, y ss. para las restantes citas.

16. I. MENY y J.C. THOENING. *Op. cit.*, pp. 90. y ss. para el resto de las citas.

17. O. ÜSZLAK. *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: CEDES, 1984, p. 5.

18. D. ToRGERSON. "Entre el conocimiento y lapolítica: tres caras del análisis de políticas", en la recopilación *El estudio de las políticas públicas*, Cit., p. 197. Publicado originalmente con el título de "Between Knowledge and Politics: The Faces of Policy Analysis", en: *Polycy Sciences*, N° 19 (1986).

19. Utilizo a propósito el título del libro de CH. E. LINDDLON y D. K. CoHEN, *Usable knowledge*. New Haven: Yale University Press, 1979.

20. Luis F. AGUILAR, "Estudio introductorio", *El estudio de las Políticas Públicas*, Cit., p. 37.

21. Estos últimos descritos en el texto debieran ser los únicos en asumir la relativa insolencia que, en determinados medios, ha caracterizado a la orientación tratada.

22. Corno han afirmado J. CHEVALIER y D. LosCHAK en *Ciencia Administrativa*, tomo I. Madrid: INAP, 1986, pp. 75 y 76.

23. Incorporado al *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* en su última edición (1992). que lo define, en infinitivo, corno: «Poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar a cabo algo».

24. O. ÜSZLAK, *Op. Cit.*, p. 9. Puede verse un buen seguimiento de los autores y las obras indicadas con fecha de publicación en el texto, así corno de los temas mencionados en: O. ÜSZLAK (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós, 1984.

25. Opinión que mantiene entre nosotros M. BAENA. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos, 1993., Cfr. nota 14, *supra*.

26. Luis F. AGUILAR. *Op. Cit.* p. 9.

27. La cuestión que afecta al investigador de las políticas públicas, en este punto, es que habitualmente ha de asentir a la voluntad del gobernante, entre otras cosas para que siga contratando su análisis, para seguir implementando y evaluando, lo que contribuye a distorsionar la percepción de cualquier elemento disonante en la solicitud realizada.

Carbs Marx y el problema de una sociedad justa=

Carlos Marx, un alemán de origen judío, descendía tanto por parte materna como paterna de varias generaciones de rabinos, algunos de ellos notables. El fue un letrado, mientras su padre, convertido al protestantismo en la católica Tréveris, era un jurista práctico. Marx sabía, pues, de lo que hablaba cuando discurría sobre religión y derecho. En los más de cien gruesos volúmenes concebidos como edición completa de su obra y la de su amigo Federico Engels, crecido entre pietistas, miles de pasajes tratan de religión y derecho, incluidos extensos textos¹.

Marx no fundamentó su comunismo en la religión ni en el derecho o la justicia. Otros lo hicieron antes y después que él. Gerrard Winstanley, por ejemplo, fundamentó en el siglo xvii inglés su *Law of freedom* con muchas citas de la Biblia, no simplemente en la Historia de los Apóstoles, capítulo 4, versículo 32 -*illis erant omnia communis*, «todas las cosas les pertenecían a ellos en común»- sino también en la Biblia hebrea, digamos en la prohibición del latrocinio (2 Moisés 20, 15), pues, según su opinión, toda propiedad privada era propiedad común robada². O Jacques Roux, aquel sacerdote que en el siglo xviii francés señaló la libertad como una ilusión

vacía, en tanto que una clase de hombres pueda rendir por hambre a otros hombres³. O Wilhelm Weitling, quien en el siglo xix alemán fundamentó la abolición de la propiedad privada y la comunidad de bienes en el Evangelio de Lucas (14, 33) y adicionalmente una docena de citas bíblicas⁴ (Para mencionar algo personal: con el notable investigador de Weitling, el profesor de teología en Halle, Ernst Barnikol, realicé yo un semestre de seminario como estudiante de derecho; con el insigne investigador de Roux, el profesor de historia en Leipzig, Walter Markov, estuve vinculado como miembro de la Academia; la primera publicación en lengua alemana de obras de Winstanley en la RDA y la RFA fue editada por mí).

Marx no formó su concepción del comunismo o su crítica de la Iglesia en esas o parecidas fuentes. Ni envidia por las fortunas de los ricos, ni compasión por la penuria de los pobres fueron su fuerza motriz. Racionalidad y no emotividad le impulsaron ya desde sus años juveniles. Durante toda su vida fue atormentado por la arrogancia de su inteligencia. En lo que toca a la religión, se encontró hombro a hombro con los antiguos y con los ilustrados postmedievales. Epicuro, Hobbes, Spinoza,