

¿DE LA ESTADO-POLÍTICA A LA BIOPOLÍTICA?: UNA MIRADA A LOS ESTUDIOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

LEONARDO CARVAJAL HERNÁNDEZ*

INTRODUCCIÓN

El aumento en la oferta de programas de estudios de pregrado y posgrado con énfasis en políticas públicas, así como la proliferación de “expertos” que brindan consultorías en esa materia, han llevado a que, durante los últimos años, ese tema llame la atención en universidades y centros de investigación en Colombia. Entre otras cosas, el *boom* del estudio de las políticas públicas ha generado una situación inusual para las publicaciones académicas en el país, dos libros que abordan esa problemática lleven en conjunto seis ediciones en el corto lapso de tres años¹.

Pero la publicidad dada al tema no ha implicado necesariamente una mayor claridad sobre los métodos, las herramientas conceptuales o la utilidad analítica del estudio de las políticas públicas; así como tampoco tenemos

hoy mayor claridad sobre su condición de independencia o derivación de la ciencia política, de si se trata de un modelo con alcances particulares y limitados, o de una teoría con pretensiones más abarcales. Lo que sí es cierto es que el uso del término se ha generalizado de tal manera que, lo que comúnmente se entiende por política pública, ha terminado por serlo todo: el documento que escribe un consultor, una propuesta de política elaborada por un centro de investigación o un grupo de interés, una ley o norma expedida por el Estado, una decisión de carácter administrativo, o cualquier otra determinación o acción que tenga que ver con lo gubernamental.

Por ello, la importancia de adelantar una discusión teórica sobre el tema reside en el hecho de que en la sociedad todavía se mantiene la vaguedad del concepto e inclusive pareciera que la academia nacional tiene ideas difusas

* Profesor titular e investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Politólogo e internacionalista. Master of Science en Public Policy in Latin America de la Universidad de Oxford (Inglaterra). Candidato a doctor en estudios políticos de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: leonardo.carvajal@uexternado.edu.co
Artículo recibido el 30 de septiembre de 2009. Aceptado el 6 de octubre de 2009.

¹ Hago referencia a: Pierre Muller. (2006). *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, y, André-Noël Roth Deubel. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.

sobre la definición y la forma de abordar “científicamente” el asunto. Y esto es así porque, a decir de Muller, “identificar una política pública no es tan sencillo como deja suponerlo la aparente consistencia del objeto”².

Por todo lo anterior, considero, tras revisar literatura representativa sobre el tema, que permanece sin responder en forma definitiva la pregunta que no pocos se hacen: y, finalmente, ¿qué diablos es una política pública? En efecto, sobre la dificultad de aprehender el concepto de “políticas públicas”, señala Pierre Muller que incluso puede constituir un verdadero pleonasma porque, en últimas, la historia de las ideas políticas nos ha señalado que una “política” sólo puede serlo en tanto su condición de “pública”, y que a su vez lo público es inseparable de lo político³. Esto es, que las dos expresiones son inseparables, que se trata de conceptos siameses y, por lo mismo, que pueden considerarse incluso como sinónimos.

EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿CIENCIA O MODELO?

La emergencia de nuevas preguntas científicas, conceptos, teorías, o incluso la aparición de anteriormente desconocidos objetos de estudio, llevan necesariamente a debates del tipo: ¿La nueva disciplina utiliza categorías teóricas similares a las de otras ciencias o se

trata realmente de un entramado conceptual diferente? ¿Estamos ante una ramificación de la ciencia política o verdaderamente tiene una categoría epistemológica propia? ¿Su objeto de investigación difiere del de la ciencia política, el mismo es una derivación de esa disciplina o se encuentra en un espacio cognitivo que coincide con el límite de varias ciencias sociales? Lo cierto es que las formulaciones que reclaman la autonomía de los estudios de políticas públicas frente a otras disciplinas “tropieza de forma inevitable con los saberes académicos que pretenden ya haber formulado las preguntas que ella se hace”⁴.

En su condición de disciplina social que aborda temas compartidos por varias ciencias (llamémoslos asuntos “limítrofes”, en el sentido que lo plantean las ciencias de la complejidad), “el análisis de políticas públicas se ubica en el cruce de saberes ya establecidos, de los cuales toma prestados sus principales conceptos”⁵. Mientras que “como ciencia del Estado en acción, es también la rama más reciente de la ciencia política”⁶. Y, por otra parte, “como ciencia de la acción pública, toma a menudo la forma de sencillos métodos o de *check lists* para el uso de los decisores, más que la de una disciplina académica con cuerpo y con saber teórico bien constituido”⁷.

No obstante, más allá de esta discusión sobre su identidad autónoma o independien-

² Muller, Ob. cit., p. 51.

³ *Ibíd.*, p. 31.

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*

te, lo que más llama la atención es que los estudios sobre políticas públicas no se limitan sólo a explicar la realidad a través de lentes conceptuales (el ser de las cosas, el análisis de la forma como los fenómenos tienen lugar en el mundo material, que es lo que tradicionalmente ha definido la “objetividad” de las ciencias); sino que penetran en un campo vedado a las ciencias sociales en general y a la ciencia política en particular: adelantar formulaciones y proponer recetarios que de ser aplicados corrigen desviaciones y resuelven problemas con el fin de acercarse al “deber ser” de la realidad. De ahí que sea frecuente en los estudios sobre políticas públicas observar que se señalan propósitos encaminados a alcanzar el “buen gobierno” a través de la “buena política”, consignas que escandalizarían, por subjetivas y anticientíficas, a los positivistas (cuya extinción está lejos de concretarse, aunque haya sido decretada varias veces por las corrientes posmodernistas de las ciencias sociales). Lo cierto es que al entronizar de nuevo el “deber ser” como el fin del estudio de las políticas públicas, el derecho y la moral parecieran recobrar los espacios perdidos en el pasado a manos de la ciencia política.

Clásicamente se ha definido como el propósito de la ciencia, explicar y no hacer, pues lo primero se entiende como labor propia del politólogo y lo segundo como el campo natural de acción del político. De esta forma, en las clases de metodología en las facultades de ciencias humanas se suele prescribir que los modelos y teorías son para el analista y no pa-

ra los tomadores de decisiones, puesto que es rasgo de la ciencia política analizar la realidad, mientras que es característico de los partidos y movimientos políticos proponerse como meta actuar sobre esa realidad. Por esto, cuando los estudios de políticas públicas se dirigen a recetar acciones y a prescribir estrategias, la pregunta que surge es si nos encontramos ante una nueva disciplina científica o ante una suerte de “religión” que se arroga el derecho a demarcar moralmente lo que es “buena política”, “buen gobierno” o “buen Estado”.

Porque, así entendidas, las políticas públicas serían la “nueva religión” de los tecnócratas y sus recetas los dioses a los cuales rinden culto. Esta moda temática podría asimilarse, en este sentido, como el atajo que toman los tecnócratas para no filosofar, para no teorizar, sino, a cambio de ello, instrumentalizarlo todo. Y es que siempre será más fácil diagnosticar recetas, que discutir en profundidad sobre los asuntos estructurales de la sociedad y el Estado. Por eso, ante esta circunstancia de auge en el estudio tecnocrático de las políticas públicas, lo que urge, quizás, es volver a la filosofía y retomar las discusiones no resueltas de la ciencia política.

De la misma forma, al abordar alguna literatura sobre la materia, el estudio de las políticas públicas se dibuja a veces como un modelo creado por Fukuyama⁸. Esto es, finalizada la historia y declarada la partida de defunción a las ideologías, se suele decir que lo de ahora no es filosofar o hacer ciencia

⁸ Ver Francis Fukuyama. (1990). “¿El fin de la historia?”, en *Ciencia Política*, No. 19, Segundo Semestre, Bogotá, pp. 63-81.

política teórica, y lo que se impone es hacer política pública utilitaria. En la posguerra fría, entonces, el filósofo habría sido reemplazado por el reciclador de basuras (en el sentido del modelo de la “caneca de basuras”⁹); o, lo que es lo mismo, el médico habría sido reemplazado por la instrumentadora.

NI ESTADO NI MERCADO, SINO INDIVIDUO, VIDA Y SOCIEDAD

Señalan Muller y Roth que el estudio de las políticas públicas tuvo un particular auge impulsado por los análisis de los economistas neoclásicos, también llamados neoinstitucionalistas, quienes formularon críticas a los promotores del Estado de bienestar con el argumento central de que no se podía delegar en un Estado con fallas protuberantes la tarea de corregir las fallas del mercado¹⁰. De esta forma, las recetas de la nueva doctrina económica neoclásica buscaron, de manera casi moralista, “lograr todas las políticas correctas”, y diagnosticaron que la pobreza de un país era el resultado de políticas pobres y no, como lo señalaban los herederos de Keynes, de una suerte de “círculo vicioso de la pobreza”¹¹. Varias de las conclusiones y “políticas correctas” formuladas por tales estudios fueron que

la distribución de capital es más importante que su acumulación porque el crecimiento podía ser bajo a pesar de altas tasas de ahorro; que el bajo nivel de desarrollo no es resultado de adversas condiciones externas sino de inapropiadas políticas domésticas; que debían replicarse los casos exitosos de los países de rápida industrialización en el sudeste asiático; que resultaba necesario pasar del desarrollo “hacia adentro” al crecimiento “hacia fuera” a través de la liberalización del comercio y la promoción de exportaciones; que se debían privatizar las empresas estatales; y, en suma, que la economía debía regirse por los precios que definiera el libre mercado¹². Así, entonces, “a través de su orientación hacia las políticas correctas, los economistas neoclásicos creían que estaban asegurados en contra de las distorsiones inducidas por las políticas y las fallas que no eran de mercado”¹³.

La crítica más importante que formula la nueva economía política a los postulados de los economistas del bienestar, es que a través de la aplicación de su recetario económico de extensión de las actividades del gobierno, se propició un crecimiento excesivo del Estado en los países subdesarrollados que condujo a la creación de un “Estado negativo o explotador”. Manifestaciones de ese tipo de Estado

⁹ El *Garbage Can Model* para el estudio de las políticas públicas fue propuesto por Cohen, March y Olsen. Ver Muller, Ob. cit., p. 71.

¹⁰ Sobre el impacto de la economía neoclásica en los estudios sobre políticas públicas ver Ibíd., pp. 67-72 y Roth, Ob. cit., pp. 37-41.

¹¹ Ver Gerald M. Meier. (2002). “La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva”, en Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz (editores). *Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva*, Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega, p. 6.

¹² Ver Ibíd., pp. 7, 8.

¹³ Ibíd., p. 8.

son las distorsiones de precios que resultan de los estados buscadores de rentas; la burocracia generada por las compañías estatales; la distribución politizada del crédito; el abandono de los mercados agrícolas debido a su sesgo urbano; la inflación producto del populismo; y la imposición de aranceles a causa del cabildeo de empresarios a los que el gobierno debe favores de financiación electoral¹⁴.

Como la discusión sobre el dilema de si es el Estado o el mercado el más eficiente promotor del desarrollo ha permeado por completo los estudios de las políticas públicas, cabe recordar al respecto la frase con la que el líder chino Den Xiaoping defendió la introducción de algunos enclaves de capitalismo en medio del modelo comunista del gigante asiático a través del esquema de las zonas económicas especiales: “No importa si el gato es blanco o negro, sino que cace ratones”. De la misma forma se puede argumentar sobre la necesidad de desideologizar la discusión sobre si un modelo de desarrollo se debe concentrar en la intervención del Estado o en la libertad de mercado, entendidas las dos vías como excluyentes. Porque de lo que se trata es que, independiente de cuál sea la fórmula, se alcance el objetivo último de cualquier política pública, ya sea en el campo económico o político: el bienestar del mayor número posible de individuos de una sociedad. Así, entonces, qué importancia tiene que se acuda más o menos a la regulación estatal, o se confíe más o menos en las

bondades de la libertad de mercado, cuando al final lo relevante es que una u otra cosa tenga efectos positivos en el bienestar general de la población, en la preservación y mejoramiento de la vida en la tierra.

Así, entonces, ¿crecimiento macroeconómico para el orgullo de los economistas tomadores de decisiones o desarrollo social para la felicidad de las mayorías poblacionales? En relación con este interrogante, bien hace el gobierno del pequeño país de Bután al evaluar su desempeño económico a través de medir la FIB, esto es, la Felicidad Interna Bruta. A pesar de que la economía de esa diminuta nación budista es nueve mil veces menor a la de Japón, la gente de Bután se declara muchísimo más feliz, mientras los nipones, por contraste, tienen el más alto índice de suicidio entre los países del mundo industrializado¹⁵. Sé que los economistas ortodoxos se apresurarán a definir esto como “economía esotérica”. Pierde relevancia el calificativo de esotéricos u ortodoxos a uno y otro bando, y cobra importancia el objetivo de que los modelos económicos cumplan el cometido de cazar al ratón de la pobreza y la infelicidad.

Por lo tanto, ni Estado absoluto ni Estado obsoleto, parece ser la consigna ubicada en el justo medio del debate concentrado en señalar una dicotomía entre Estado gestor y Estado gendarme. Porque no es dable plantear que se trata de tener un Estado omnipresente o uno retraído y ausente; sino de tanto Estado

¹⁴ Ver *Ibíd.*

¹⁵ Según la Organización Mundial de la Salud esa condición de la nación industrializada con el mayor índice de suicidios está determinada por la cifra de 21,4 casos por cada 100 mil habitantes. Ver José Leonel Torres, “Ricos y felices”, en www.diariodexalapa.com.mx página *web* de la Organización Editorial Mexicana.

como sea necesario, y de tanto mercado como resulte obligatorio para servir al individuo (y no lo contrario) y para mejorar la vida (y no lo contrario).

LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: JUNTOS, PERO NO REVUELTOS

En cuanto a la relación entre los conceptos de “política” y “políticas públicas”, debe decirse que se trata de asuntos diferentes, de campos de acción disímiles, pero que se influyen mutuamente. En inglés la distinción es clara entre *politics* y *policies*: lo primero hace relación al poder que se ejerce, negocia y ejecuta en el escenario público; y lo segundo, a las estrategias que se trazan para abordar una problemática social, o a las determinaciones específicas sobre la forma como se tratará un asunto público. En este escrito lo que proponemos es que, en breve, se debe abordar “la política y lo político en el sentido no de *politiké*, sino de la *politeia*; esto es, no en el sentido instrumental de la palabra, sino como comprensión, toma de decisión y acción a gran escala en el mundo”¹⁶.

La política puede tener como finalidad influir en la formulación y ejecución, tanto como en la obstaculización y variación de una política pública, dependiendo de las preferencias ideológicas o de los intereses burocráticos del partido o movimiento político específico. De esta manera, la política pública podría ser

la concreción de los planes de quien alcanzó el poder a través del ejercicio de la política, o bien, la política pública puede ser el objeto de mira del grupo político que tras perder una elección debe ejercer el papel de la oposición.

En una democracia moderna, en teoría, los partidos políticos diseñan políticas públicas que, de convocar al electorado, terminan luego siendo implementadas en el ejercicio del poder; mientras en el caso de la mayor parte de las democracias en construcción en el sur del planeta los partidos políticos son máquinas electorales que sólo piensan en diseñar las políticas públicas una vez acceden al poder. En el primer caso, las políticas públicas son el centro del debate electoral; mientras que en la segunda circunstancia las políticas públicas son un acto de improvisación. De ahí que en nuestros países en desarrollo la consigna de las campañas presidenciales suela ser del tipo: “Primero ganar las elecciones, después nos ocuparemos del cómo gobernar”. Esto ubica a las naciones en desarrollo en un escenario en que el medio (ganar las elecciones) ha sido convertido en fin. Es en este sentido que se señala que los partidos deberían plantear “políticas para ganar elecciones, más que ganar elecciones para plantear políticas”¹⁷.

Además, vale anotar que en nuestras naciones predomina el voto emocional por sobre el deseado voto programático, y esto conlleva que los candidatos y partidos se sientan poco exigidos en materia de plantear políticas pú-

¹⁶ Carlos Eduardo Maldonado. (2005). *CTS + P Ciencia y tecnología como política pública y política social*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia y Observatorio de Ciencia y Tecnología, abril, p. 206.

¹⁷ Eugenio Lahera. (2004). “Política y políticas públicas”, *Serie Políticas Sociales*, No. 95, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, p. 15.

blicas coherentes y atractivas que les permitan convocar electores. Lo que prima en América Latina es que la campaña de publicidad y el poder financiero son más determinantes en la definición de una elección, que el mismo programa de políticas públicas propuesto y la capacidad del líder político y su equipo de gobierno para llevarlas a cabo tras el triunfo en los comicios. Mientras en otras latitudes un movimiento político llega al poder tras largos períodos en los cuales se han diseñado, de manera sistemática, programas sólidos de políticas públicas, en nuestro medio lo común es que la pregunta de “con qué políticas públicas gobernar” sólo cobre vigencia después del triunfo electoral.

De tal suerte que, cuando la política no tiene por objeto el diseño y la ejecución de políticas públicas específicas, lo que tiene lugar es la práctica política de carácter instrumental, la política clientelista que sólo pretende la distribución de la burocracia y el presupuesto estatal. Cuando el caso es el contrario, una política pública que desdeña la política, lo que tenemos es una excesiva tecnocratización de la política. En efecto, los diseños de políticas públicas adelantados desde la cúpula gubernamental sin interrelación alguna con los partidos políticos (correas de transmisión por excelencia entre el Estado y la sociedad civil en una democracia occidental) ni con los actores e individuos de la sociedad, nos encontramos ante una política pública posiblemente condenada al fracaso, debido a que no “desciende” desde la cúpula gubernamental en donde se diseña hasta sus

destinatarios en la comunidad, o en razón a que sus formulaciones desconocen la realidad social sobre la cual pretende actuar, o bien porque los destinatarios de tales políticas públicas se oponen a una estrategia sobre la que no fueron consultados ni convocados. “Dicho de otro modo, dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas. Si no, se trata de actividades que emprenden una larga marcha por el desierto”¹⁸.

Porque, como plantea Roth,

“hacer una política pública es también hacer política pero por otros medios (...) Eso quiere decir que no se pueden ver las políticas públicas únicamente como un conjunto de estrategias organizacionales, sino que es necesario ir más allá de esto para mostrar que las políticas públicas son un elemento de participación política que interactúa con las formas tradicionales de participación política como el voto o la militancia”¹⁹.

Otras formas de influir en el diseño y puesta en marcha de una política pública, además de la que tiene lugar a través de los partidos, es a través de las instancias de organización que existen en la sociedad civil, tales como las ONG, los sindicatos, los centros de pensamiento e investigación en las universidades, los grupos de interés y las agremiaciones de los diferentes sectores de la producción y el comercio y, principalmente, el individuo que se representa a sí mismo y existe políticamente con independencia de cualquier afiliación societal. Sin embargo, en el caso de Colombia,

¹⁸ *Ibíd.*, p. 8.

¹⁹ Roth, *Ob. cit.*, p. 55.

tenemos el obstáculo de una sociedad civil desarticulada por la violencia ejercida de manera sistemática por actores armados ilegales de toda denominación, y también a causa de la prevalencia en la sociedad de una cultura mafiosa impulsada por, principalmente, los fenómenos del narcotráfico y el paramilitarismo.

El poder legislativo es por excelencia en las democracias liberales occidentales, a causa de su origen representativo, un espacio de generación de políticas públicas. Pero en la práctica sucede que la política pública termina siendo el *output* de un sistema en el que prima la transacción, el cabildeo y el interés clientelar, que terminan por erosionar el principio de que la política pública debe operar como maximizadora de los intereses nacionales.

Por otra parte, es dable poner de presente que en los tiempos actuales se evidencia, en varios casos, que el consultor ha reemplazado, en gran medida, al funcionario como generador y determinante de políticas públicas. El *lobby*, desarrollado por profesionales en la materia, que son pagados para defender intereses de sectores particulares (en los que el poder financiero y el intercambio clientelar pululan como factores de presión para los tomadores de decisiones), en varias ocasiones ha desplazado el libre ejercicio de la discusión y el debate democráticos, con los efectos perversos que una situación tal tiene en relación con el objetivo de servir los intereses generales de la población y los particulares de los individuos. En todo caso, en esta materia lo que “conviene es regular

y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de *lobby*”²⁰.

Pero más allá del rápido abordaje de algunos de los debates clásicos sobre el tema, cabe anotar que hoy podría resultar deseable asumir el estudio de las políticas públicas no de manera “Estado-céntrica” sino desde aproximaciones “socio-céntricas”, “individuo-céntricas”, y todavía más, “bio-céntricas” porque, en suma, “la política, la política pública y las políticas sociales no son sino variaciones de un mismo tema, o también caminos hacia una comprensión al mismo tiempo más radical y profunda de la política: la política de vida”²¹.

Este debate está claramente planteado por Carlos Maldonado en los siguientes términos:

“¿Puede decirse que la política en general coincide o se identifica con las políticas públicas? Desde el punto de vista del Estado, la respuesta es claramente afirmativa. La razón para ello radica en el hecho de que las políticas públicas designan propiamente un interés nacional, o también, un interés del Estado o una política del Estado (...). Sin embargo, una vez aprendemos a pensar social, política, económica, en fin, culturalmente, de manera independiente, aunque nunca indiferentes del Estado, la primera dimensión política que surge ante la mirada reflexiva es la de la sociedad civil. De esta suerte, desde el punto de vista de la sociedad civil, en manera alguna cabe identificar la política sin más con las políticas públicas”²².

²⁰ Lahera, Ob. cit., p. 23.

²¹ Maldonado (abril 2005), Ob. cit., p. 198.

²² *Ibíd.*, p. 67.

**LA SINRAZÓN DE LA “RAZÓN DE ESTADO”:
RESCATAR AL INDIVIDUO COMO CENTRO
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Múltiples apartes de la obra de Maquiavelo bien pueden constituir un embrión del estructuralismo en tanto es insistente en señalar que existen unas causas profundas que determinan algunos resultados y que tales fuerzas estructurales no pueden ser alteradas a través de la sola voluntad individual. Una derivación de este acento estructuralista en los escritos de Maquiavelo, es su concepto de la “razón de Estado”, que consiste en subordinar los principios individuales de la moral y la religión a los macro propósitos de la política, y en desarrollo de tal consigna define que “cuanto haga un príncipe por conservar su poder y la integridad de sus estados se considerará honroso y lo alabarán todos”²³.

Es por ello que en *El Príncipe* la palabra “Estado” se escribe con mayúscula, mientras las alocuciones “hombre”, “individuo”, “súbdito” o “ciudadano” van en minúsculas, en lo que constituye una representación gramatical de la completa sobreposición de los intereses del Estado (la estructura determinante) a los del individuo (la parte determinada). En breve, la “razón de Estado” en Maquiavelo consiste en la premisa de que el aparato institucional, el sistema, la estructura, están por encima de las partes que lo componen. En todo caso, tanto entonces como ahora, resulta evidente

a tal punto que constituye una perogrullada decirlo que el todo sin las partes simplemente no puede existir, porque el primero se debe a las segundas y no lo contrario. Así lo plantea Norberto Bobbio con meridiana claridad: “La democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, es decir, de una concepción por la cual, contrariamente a la concepción orgánica dominante en la Antigüedad y en la Edad Media según la cual el todo es primero que las partes, la sociedad, toda forma de sociedad, especialmente la sociedad política, es un producto artificial de la voluntad de los individuos”²⁴. Aunque en seguida este politólogo de la Italia moderna denuncia que en los tiempos actuales “lo que ha sucedido en los estados democráticos modernos es exactamente lo opuesto: los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente relevantes, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos de las más diferentes ideologías y, cada vez menos, los individuos”²⁵.

El analista florentino lleva la separación entre moral y política a un punto tal que plantea que el príncipe debe ser como un centauro que utilice su doble condición de humano y de animal, y eso implica “la necesidad para el príncipe de saber usar ambas naturalezas, porque una sin la otra no es duradera”²⁶. Y en seguida lanza las máximas más controvertidas de su obra y que resumen la esencia misma de

²³ Nicolás Maquiavelo. (1988). *El Príncipe*, Bogotá, El Áncora Editores, p. 118.

²⁴ Norberto Bobbio. (2001). *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 28.

²⁵ *Ibíd.*, p. 29.

²⁶ Maquiavelo, *Ob. cit.*, p. 116.

lo que Maquiavelo señala como la “razón de Estado”, o lo que es lo mismo, la primacía de la política estatal sobre la ética individual:

“El príncipe dotado de prudencia, ni puede ni debe cumplir la palabra empeñada si ello lo perjudica y si desaparecen los motivos de su promesa. Si todos los hombres fueran honestos, este principio no sería válido; pero como no lo son y casi nunca mantienen lo que prometen, el gobernante tampoco debe hacerlo (...) Con frecuencia el príncipe necesita para conservar su poder, hacer algo contrario a la lealtad, a la clemencia, a la bondad o a la religión”²⁷.

Es por ello que en la razón de Estado el individuo pierde importancia como tal y a él se impone la estructura estatal y los “mayores intereses” de la nación. Ante esto, el posmodernismo (en su acepción de post-estructuralismo) reivindica la importancia del individuo por sobre el sistema y, por ende, en esta óptica, sí sería legítimo que el Estado empeñe todo su poder en salvar la vida de uno sólo de los ciudadanos (como lo hicieron consecutivos gobiernos de Francia al determinar como prioridad la liberación de Ingrid Betancourt, o Israel cuando libera decenas de presos palestinos a cambio del cadáver de uno sólo de sus efectivos militares). Desde el posmodernismo, no cabe duda que la nación se construye desde lo micro y lo individual; creer lo contrario es totalitarista. “Precisamente por esta razón,

el concepto de ‘Estado’ debe leerse y decirse como ‘estado’, con minúscula”²⁸.

Ya es tradicional considerar a Maquiavelo como el padre de la ciencia política, siempre que se comparta la idea de que la “ciencia”, para serlo “verdaderamente”, debe ser positivista, objetiva, racional, con capacidad de establecer leyes de carácter general y establecer predicciones con base en ellas. Y sin duda, fundada en esos elementos fue como se consolidó, extendió y cobró legitimidad académica la ciencia política en los Estados Unidos de la segunda posguerra²⁹.

Pero hoy ya se ha roto ese consenso en torno a una ciencia política que para ser legítima debe ser de tipo “behaviorista”, y se esgrimen argumentos contrapuestos a la idea tradicional de lo que es la ciencia y lo científico: las ciencias sociales, la ciencia política incluida, son subjetivas por naturaleza porque el sujeto que observa no puede separarse del sujeto que estudia y, aún más, el politólogo termina en últimas observándose a sí mismo en el espejo de la misma realidad social a la que pertenece, y que como tal construye y transforma. La ciencia política está impedida para hacer generalizaciones debido a la obviedad de que las realidades son múltiples, complejas, no-lineales y, por lo tanto, no representables en leyes simples y generales; y de lo anterior se deduce también su incapacidad para lanzar predicciones y afirmar certezas y, al contrario,

²⁷ *Ibíd.*, p. 116, 117.

²⁸ Maldonado (abril 2005), *Ob. cit.*, p. 199.

²⁹ Para una explicación del contexto que condujo al nacimiento de la ciencia política y las relaciones internacionales en los Estados Unidos durante el período posterior al fin de la segunda guerra mundial, ver Stanley Hoffman. (1991). “Una ciencia social norteamericana: relaciones internacionales”, en *Jano y Minerva*, Buenos Aires, GEL.

lo que sería dable es señalar conjeturas y escenarios. En la actualidad se afirma que no existe una sola y autoritaria metodología “científica”, sino que la misma se debe adaptar a las características del investigador y a la realidad social investigada; que el entendimiento de los fenómenos sociales no se agota en el uso de la herramienta de la racionalidad clásica, sino que es factible también acudir a la intuición como instrumento cognitivo con validez y legitimidad. No sólo el Estado y las realidades “macro” pueden catalogarse como objetos principales de estudio, sino que también cabe abordar los escenarios “micro” e individuales del poder, así como las realidades denominadas “periféricas” y “alternativas”³⁰. Las matemáticas y las cifras, en tanto creación humana, son susceptibles de ser manipuladas y, por ende, de estar al servicio de gobiernos e ideologías³¹; entre otros tantos replanteamientos a la idea tradicional y racionalista de la ciencia.

Por esto, dicho con brevedad, la ciencia política en su acepción positivista bien puede reclamarse descendiente de Maquiavelo, pero las variaciones posmodernistas y constructivistas de la disciplina, y tanto más las ciencias de la complejidad o termodinámicas del no equi-

librio³², desdican totalmente de tal paternidad. El desafío de estos tiempos es que

“debemos poder (...) fundar (fundamentar) la política no, como sucedía anteriormente, a partir del concepto, más o menos claro, de interés nacional o de interés del Estado, o de políticas del Estado. Pues hemos hecho el aprendizaje reciente de que existe un interés superior o más fundamental que el del Estado: el interés, la pasión por la vida (...) En consecuencia, la política no se define ya frontal y necesariamente como ‘política pública’, sino, además y fundamentalmente, como ‘política social’ (o políticas sociales, ¡en plural!)”³³.

FALACIAS SOBRE EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNICIDAD Y RACIONALIDAD

En el estudio de las políticas públicas se presentan una serie de problemas que conviene abordar. Comencemos por decir que en materia de políticas públicas no puede haber consenso total (siempre hay ganadores y perdedores); las mismas casi nunca son racionales (en el sentido de que se elige la acción que representa el mayor beneficio al menor costo); no todos los sectores tienen la misma

³⁰ Según Bobbio, en contra de las pretensiones totalizadoras de la ciencia clásica, la realidad social y política es “un camino formado por millones y millones de pequeños, minúsculos, hechos humanos, que ninguna mente, por fuerte que pueda ser, jamás ha sido capaz de recopilar en una visión de conjunto que no sea demasiado esquemática para ser admitida”, Bobbio, Ob. cit., p. 23.

³¹ De hecho, “una contribución de las ciencias de la complejidad y, en general, de la ciencia de punta contemporánea es el hecho de que ya la medición no se traduce ni descansa finalmente, de manera unívoca, en un dato numérico”. Ver Carlos Eduardo Maldonado. (2005). *Termodinámica y complejidad: una introducción para las ciencias sociales y humanas*, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, p. 195.

³² Para una precisa presentación sobre la aplicación de las ciencias de la complejidad y la termodinámica en las ciencias humanas, ver *Ibíd.*

³³ *Ibíd.*, pp. 198, 199.

capacidad de representación e influencia; y no todos los temas discutidos, o las ideas debatidas, terminan formulándose en forma de políticas públicas.

¿Cuál es el propósito de una política pública? Al respecto plantea Muller que “ante una pregunta al parecer tan banal se tiene la tentación de responder con una evidencia: hay una política pública porque hay un problema para resolver. Es, por lo menos, la respuesta que dará el alto funcionario o el político que tienen precisamente la ambición de resolver problemas”³⁴. Para intentar responder a este interrogante resulta de nuevo útil acudir a los instrumentos de la ciencia política en tanto se responde de la manera que señala Muller porque “no se sabe lo que es un problema político y, sobre todo, no se sabe *a priori* por qué un problema social es el objeto de una política pública”³⁵.

Alejándose del lugar común que nos lleva a pensar que una política pública pretende “resolver problemas”, Muller acoge la definición de política pública como un “constructo social”, y no la entiende como un hecho que tiene existencia material y objetiva: “Una política no es un *dato* sino un hecho *construido* por la investigación. Es así como el sentido de una política no es siempre el que anuncia el decisor, porque algunas políticas pueden tener un sen-

tido explícito y (otras) un sentido latente. (O también), una política puede tomar la forma de una ‘no-decisión’”³⁶. De tal forma, que “hacer una política no es resolver un problema, sino construir una nueva representación de los problemas”³⁷. O, con mayor claridad, “elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir”³⁸.

En lo que hace al cómo y dónde se toma la decisión de adelantar una política pública, también se puede caer en la falacia de creer que en ese proceso se siguen los parámetros establecidos por la norma y la ley. Por lo que lo apropiado parece ser tomar un camino explicativo en el que “la decisión ya no aparece como ese acto central donde la competencia jurídica prima sobre las demás”, y entender que “la decisión aparece muchas veces en la realidad sociológica y politológica como la ratificación de todo un proceso social y político anterior en el cual intervienen varios factores”³⁹.

El acto de definir un asunto como problemático y, por lo tanto, susceptible de ser objeto de una política pública no es, como resulta obvio, un ejercicio de carácter objetivo. Al contrario, la plena subjetividad de las políticas públicas hace “imposible considerar la implementación como una máquina. Los ejecutores de la política están inscritos en un

³⁴ Muller, Ob. cit., p. 58.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibíd.*, p. 53. Las cursivas son originales del texto.

³⁷ Roth, Ob. cit., p. 54.

³⁸ Muller, Ob. cit., pp. 97-98.

³⁹ Roth, Ob. cit., p. 51.

contexto histórico, social y cultural específico (...) No hay implementadores neutrales⁴⁰.

Por su parte, el Estado no debe entenderse como un ente unitario y monolítico sino que, para no distorsionar su naturaleza, debe abordarse como una entidad desagregada y múltiple en su interior, como un conglomerado de actores, como un espacio y una arena en la que continúa el juego de la política que deriva a su vez en políticas públicas. Es necesario, como lo reclama Muller, “abrir la ‘caja negra’ del Estado preguntándose no sólo sobre sus determinantes sino también sobre su funcionamiento (de tal forma que), el análisis de políticas públicas contribuya a sociologizar nuestra mirada sobre el Estado, porque en lugar de examinar al Estado desde arriba y globalmente, nos permite observarlo desde abajo y minuciosamente”⁴¹.

De igual manera, se observa que en varios estudios de políticas públicas prevalecen los supuestos tomados de las teorías de la “elección racional”, a su vez derivadas de la economía neoclásica. Según esta lectura de la realidad, debe entenderse que los individuos tienen intereses definidos por propósitos claramente establecidos y actúan, en consecuencia, con los mismos. Sin embargo, la premisa que

considera al individuo como un actor racional que siempre actuará guiado por la consigna de obtener el mayor beneficio al menor costo, se encuentra con problemas de grueso calibre tales como una realidad con información limitada y una capacidad cognitiva restringida para abordar todo el conjunto de alternativas. Además, hay que anotar que las preferencias de ese individuo no suelen ser ni claras ni estables, porque “al contrario de lo que puede dictar el sentido común, los actores no actúan en función de un interés claramente definido que desemboca en una estrategia perfectamente homogénea”⁴². Por lo tanto, “es fácil entender que, en estas condiciones, la realidad de los procesos de decisión esté muy alejada del modelo de decisión racional”⁴³. Tanto más, cabe decir que “la apelación a tener o disponer de toda la información necesaria para, dada una crisis, tomar una decisión es una pretensión (en sí misma) irracional”⁴⁴.

Ante estos cuestionamientos al modelo del actor racional se ha planteado la alternativa de reemplazar el concepto de la “racionalidad comprensiva o absoluta” por el más realista de la “racionalidad limitada” (tal como lo propone Simon)⁴⁵. No obstante, esta solución se fundamenta en un sofisma evidente que

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 53.

⁴¹ Muller, *Ob. cit.*, p. 57. Cabe anotar que con este planteamiento Muller no está argumentando nada nuevo, sino sólo reafirmando lo propuesto por Allison en su segundo y tercer modelo de análisis de toma de decisiones. Ver, Graham T. Allison. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), capítulos III y V.

⁴² Muller, *Ob. cit.*, p. 68.

⁴³ *Ibíd.*, p. 69.

⁴⁴ Maldonado (noviembre 2005), *Ob. cit.*, pp. 196,197.

⁴⁵ Ver Herbert Simon. (1957). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York, The Free Press, citado por Muller, *Ob. cit.*, p. 68.

consiste en alterar la definición de la realidad para que ella se adapte a un concepto predeterminado: como la definición clásica de racionalidad anula la veracidad de la teoría del actor racional, entonces ¡cambiemos la definición de lo que entendemos por racionalidad! Pero la racionalidad es tal o no lo es; al respecto no parece conveniente plantear la existencia de “medias racionalidades”.

Para buscar una salida al problema de la racionalidad de los actores que toman decisiones sobre políticas públicas, Muller plantea que la alternativa es reconocer que en la realidad no se busca la solución óptima sino la satisfactoria, y concluye que la decisión de una política pública tiene lugar en medio de la complejidad y la incertidumbre⁴⁶. De este reconocimiento de las políticas públicas como asuntos no racionales, no lineales y no coherentes se derivan modelos como el arriba mencionado de la “caneca de la basura”, en el que la labor de ordenar en medio del caos, y elegir en medio de la variedad las mejores alternativas de políticas públicas, hacen del tomador de decisiones un verdadero “reciclador”.

Y esta idea se puede profundizar afirmando que, desde las ciencias de la complejidad, “no es cierto que la ciencia sea una forma de racionalidad que trabaja exclusivamente con, o descansa tan sólo en, la lógica (...) El estudio de la complejidad implica, negativamente, el

abandono de cualquier criterio canónico de explicación de los fenómenos; y dicho positivamente, exige y promueve, a la vez, un apertura mental en toda línea”⁴⁷.

Así, entonces, las políticas públicas no pueden estudiarse como si se tratara de asuntos que se desarrollan de acuerdo con lógicas de carácter lineal. En cuanto a ese tipo de abordaje lineal que subyace al modelo del *policy cycle*, Roth plantea que “aunque tal lectura parece seductora, es evidente para cualquier observador de la vida política, que en la realidad las cosas no funcionan según este esquema lineal (...) De hecho, el proceso de una política pública puede perfectamente iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra fase o invertir las etapas”⁴⁸. Queda claro que en el análisis de políticas públicas se debe “sustituir la búsqueda de las relaciones causales unívocas para tratar de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia”⁴⁹.

Tan irracional e incoherente puede llegar a ser una política pública (sobre lo cual ya no deberíamos asombrarnos porque sabemos que la irracionalidad de las políticas es una constante y no una excepción), que muchas veces las mismas sólo tienen el propósito de enmendar “desviaciones” o “problemas” creados por políticas públicas anteriores. De acuerdo con

⁴⁶ Ver Muller, Ob.cit., p. 69.

⁴⁷ Maldonado (noviembre 2005), Ob. cit., p. 198.

⁴⁸ Este modelo del *policy cycle* propone cinco fases en las cuales descomponer una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones o acciones, toma de la decisión, implementación y evaluación. Roth, Ob. cit., p. 51.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 31.

Muller “eso significa que numerosas políticas públicas no tendrán otro objeto que la gestión de los desajustes producidos por otras políticas sectoriales: la sociedad sectorial, que está en desequilibrio perpetuo, genera de manera permanente ‘problemas’, ‘disfunciones’ o ‘efectos perversos’ que deberán, a su turno, ser objeto de políticas públicas”⁵⁰.

Esta circunstancia de prevalencia de la irracionalidad en múltiples políticas públicas que se adelantan en países del mundo en desarrollo, le da relevancia a los hallazgos de O’Donnell según los cuales la mayoría de la población latinoamericana habita en países que no se pueden catalogar de “poliarquías” (de acuerdo con la comprobación de cumplimiento de los siete atributos señalados por Dahl al respecto)⁵¹. Por lo tanto, tales naciones “funcionan de forma que la actual teoría democrática no nos ha preparado para entender correctamente”⁵². Ante esta evidencia, lo que cobra sentido es la construcción de marcos teóricos desde nuestra academia para nuestros países, y no la situación que prevalece en la actualidad en la que economistas, politólogos e internacionalistas formados en universidades del mundo industrializado pretenden, al regresar a los centros de investigación criollos o a las instancias gubernamentales de estas naciones, deformar los cuerpos políticos e institucionales prevalecientes en nuestras sociedades del sur

del planeta para que se acomoden a vestidos conceptuales diseñados para cubrir otros contextos y realidades.

Dicho todo lo anterior, queda en evidencia, en breve, que “las políticas públicas, al contrario de las esperanzas de algunos, no han hecho que la acción política sea más racional”⁵³. Y, por lo tanto, descontadas la racionalidad del tomador de decisiones y la unicidad del Estado, “la primera tarea del análisis de políticas públicas es ‘deconstruir’ la imagen que los actores quieren dar de sí mismos”⁵⁴.

CONCLUSIONES: ¿CAMBIAR SÓLO EL ÁNGULO DE OBSERVACIÓN, O TAMBIÉN LOS LENTES?

No parece ser, al fin y al cabo, el estudio de las políticas públicas otra cosa que un objeto de estudio que ha cobrado relieve en las últimas décadas. Como en el caso de un ave que camina como pato, nada como pato y grazna como pato, es obvio que se trata de un pato, así mismo, en el caso de los estudios de políticas públicas que nacen al interior de la ciencia política, son adelantados fundamentalmente por politólogos, y utilizan de manera central los conceptos, teorías y metodologías de la ciencia política, no estamos ante nada diferente que a un campo de interés investigativo de la ciencia política.

⁵⁰ Muller, Ob. cit., p. 44.

⁵¹ Robert Dahl. (1989). *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, citado por Guillermo O’Donnell, “Otra institucionalización”, en *La Política*, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, No.2, Paidós, 1996, p. 7.

⁵² O’Donnell, Ob. cit., p. 9.

⁵³ Muller, Ob. cit., p. 88.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 72.

Puede ser que lo que haya cambiado ha sido la perspectiva, el ángulo de observación de un antiguo asunto, pero no han sufrido variación fundamental los lentes mismos de la ciencia política. Como “cada vez más hacer política es hacer políticas públicas”⁵⁵, de la misma forma, cada vez más, hacer análisis de políticas públicas es hacer ciencia política. No se tratan, entonces, los estudios de políticas públicas de una nueva ciencia, con autonomía epistemológica en el sentido en que cuenten con objeto, método y propósito propio y original; sólo nació o retomó su impulso, un nuevo campo de investigación.

Pero también debe anotarse que, si acordamos que la no linealidad es una característica esencial de muchas políticas públicas, el analista debería incluso hacer esfuerzos por desbordar el marco de la ciencia política y echar mano de las herramientas que nos brindan ahora las llamadas ciencias de la complejidad: “Las ciencias de la complejidad representan una filosofía determinada del cambio. No tanto de los cambios continuos, regulares, predecibles y controlables, sino, mejor aún, de los cambios súbitos e irreversibles”⁵⁶. Y como situaciones de ese tipo (súbitas e irreversibles) pululan en la política, el Estado, la sociedad y el sistema internacional, se hace necesario estudiar las políticas públicas desde la concepción de que “la evolución no consiste en transformaciones continuas y uniformes”, sino, por el contrario,

“la evolución es el estudio de rupturas, quiebres, pliegues y discontinuidades”⁵⁷.

Pero inclusive hay quienes cuestionan la validez y la trascendencia misma de hacer estudios de políticas públicas, para concluir que tal vez lo de estos comienzos del nuevo siglo y milenio sea el estudio de las políticas sociales, de las políticas de vida, de la biopolítica. Y esto se plantea así porque,

“de cara a los temas y problemas propios de las políticas de la sociedad civil, la ciencia y la tecnología se revelan como políticas sociales, esto es, políticas definidas a partir y en función de los intereses y las necesidades primarias de la sociedad civil. En este sentido, son temas, problemas, intereses y necesidades propios de la sociedad civil aspectos como: el respeto a los derechos humanos, la elevación de la calidad de vida y de la dignidad, la cohesión social, la confianza y el respeto, la calidad del medio ambiente, la seguridad humana, la convivencia, los espacios de acción y la ética civil”⁵⁸.

En esta línea argumentativa se plantea la necesidad de pasar de las políticas públicas a las políticas sociales y a las políticas de la vida. Del interés centrado en el Estado, al interés primordial en la sociedad civil, en el individuo. De las consignas de servir el interés nacional y defender las razones de Estado, al imperativo de abogar por la vida misma en este planeta azul que nos correspondió habitar.

⁵⁵ Muller, Ob. cit., p. 87.

⁵⁶ Maldonado (noviembre 2005), Ob. cit., p. 199.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 201.

⁵⁸ Maldonado (abril 2005), Ob. cit., p. 83.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, Graham T. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Bobbio, Norberto. (2001). *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Fukuyama, Francis. (1990). “¿El fin de la historia?”, en *Ciencia Política*, No. 19, Segundo Semestre, Bogotá, pp. 63-81.
- Hoffman, Stanley. (1990) “Una ciencia social norteamericana: relaciones internacionales”, en *Jano y Minerva*, Buenos Aires, GEL.
- Lahera, Eugenio. (2004). “Política y políticas públicas”, *Serie Políticas Sociales*, N. 95, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Maldonado, Carlos Eduardo. (2005). *CTS + P Ciencia y tecnología como política pública y política social*. Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia y Observatorio de Ciencia y Tecnología.
- Maldonado, Carlos Eduardo. (2005). *Termodinámica y complejidad: Una introducción para las ciencias sociales y humanas*, Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Maquiavelo, Nicolás. (1988). *El Príncipe*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Meier, Gerald M. y Joseph E. Stiglitz (editores). (2002). *Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva*, Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega.
- Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Roth Deubel, André-Noël. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora.
- O’Donnell, Guillermo. (1996). “Otra institucionalización”, en *La Política*, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, No.2, Paidós.