

Peter de León, *Democracy and the Policy Sciences*, Nueva York, State University of New York Press, 1997, 143 p.

Sergio Cárdenas Denham*

El privilegio más natural del hombre, junto al derecho de actuar por sí mismo, es el que consiste en combinar sus prácticas con las de sus prójimos, y el de actuar en común con ellos. Por tanto, ello me lleva a concluir que el derecho de asociación es casi tan inalienable como el derecho de la libertad personal. No obstante, si la libertad de asociación es una fuente fructífera de ventajas y prosperidad para algunas naciones, puede pervertirse o ser llevada a excesos por otros, y el elemento vital puede convertirse en un elemento de destrucción.

Tocqueville, *La democracia en América*, vol. I, libro segundo, capítulo 5 (1840).

Con su obra *La orientación hacia las políticas*,¹ Harold D. Lasswell estableció una serie de principios que constituyeron un parteaguas en el estudio del desempeño gubernamental, pues destacó el proceso de elaboración y aplicación de las políticas como la unidad de análisis para el estudio de la actividad gubernamental. Al afirmar que “todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana”, Lasswell reconoce de manera explícita uno de los fines primordiales de la naciente ciencia de

las políticas, propuesta que es recuperada de manera notoria por el autor Peter de León en su libro *Democracy and the Policy Sciences*.

El autor considera que la concepción de la “ciencia de políticas de la democracia” ha sido menospreciada, por lo que propone un enfoque alternativo que rescate los objetivos y los valores originales de Lasswell incorporando el concepto de “democracia participativa” como uno de los fines que deben ser considerados en todo momento para el análisis y la implementación de las políticas públicas.

De León inicia su libro estableciendo que las actuales prácticas gubernamentales y los enfoques utilizados para el estudio, el análisis y la implementación de las políticas públicas, han llevado a una desvia-

ción que aísla toda posibilidad de incorporar el concepto de democracia que Lasswell propuso. Esta desviación es atribuida a la aplicación de un modelo positivista basado en el análisis de tipo económico, que valora en exceso la formalización de los modelos y, por lo tanto, cierra toda posibilidad de incorporar variables de tipo político. Debido a estos su- puestos, De León sugiere aplicar un paradigma postpositivista que permita incorporar, al análisis de las políticas, variables no consideradas por los enfoques en uso.

De acuerdo con el análisis de este autor, el ciudadano experimenta un desencanto con el desempeño gubernamental, por un desplazamiento de objetivos en las estructuras de gobierno, materializado en la nula incorporación de intereses ciudadanos en las decisiones gubernamentales.

La aparición de una elite que determina las acciones gubernamentales, con enfoques que desdeñan la participación democrática del ciudadano en la formulación de modelos de política pública, se convierte en una constante que da forma a lo que el propio Lasswell denominaría “la ciencia de políticas tiránica”, la cual elimina *de facto* toda posibilidad de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, generando una separación entre gobierno y ciudadano.

De León establece, por lo tanto, que la propuesta crítica de su estudio se centra en que “These two apparent phenomena of the decline of democracy and the rise of the policy sciences are not independent, rather, in both

theory and practice, they feed upon and reinforce one another” (p. 8).

Para sustentar lo anterior, Peter de León presenta las posturas ideológicas que configuraron el modelo de gobierno estadounidense, para analizar posteriormente las características de las diversas orientaciones de la ciencia de políticas. Para sustentar su propuesta postpositivista, señala repetidamente la existencia de variables no consideradas por los enfoques positivistas y propone la figura de los análisis de políticas participativas (PPA, del inglés Participatory Policy Analysis), como una metodología que “operativiza” su propuesta.

A fin de comprender el actual diseño institucional del gobierno de Estados Unidos, De León nos remite a los principales actores intelectuales que participaron en la definición de la configuración política actual, y encuentra dicha labor intelectual en el trabajo presentado por los autores Madison y Tocqueville. La aportación principal del primero es la creación de un conjunto de instituciones que, una vez enmarcadas en un esquema de pesos y contrapesos, limitan el riesgo de que los individuos se apropien de las estructuras de gobierno. Contrariamente a esta propuesta, Tocqueville propone el desarrollo de un sistema basado en una democracia participativa, en la que el ciudadano sea tenido en cuenta de manera permanente y directa. De León resume estas propuestas diciendo que Madison opta por establecer controles externos a través de instituciones que garanticen la sepa-

* Alumno de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del CIDE, generación 1998-2000.

¹ Lerner y Lasswell, “The Policy Orientation”, en *The Policy Sciences*, 1951.

ración de poderes, en tanto que Tocqueville opta por controles internos sobre el individuo.

Estos antecedentes nos muestran que la discusión sobre la dualidad democracia directa e indirecta permanece hasta nuestros días. De acuerdo con el autor, el diseño institucional estadounidense respondió a los postulados de Madison, gracias a lo cual el individuo es desplazado a un segundo plano, con lo que *de facto* se desplaza la democracia participativa y se refuerza la participación a través de una democracia indirecta. La consecuencia de este diseño es la separación tajante entre ciudadanos y gobierno, ya que no existen instituciones que permitan la participación del ciudadano de manera directa, lo cual, en el análisis del autor, justifica considerar que el elemento perdido en la actualidad es el capital social, entendido según la definición de Putnam.

Una vez que describe el proceso de definición del sistema de gobierno estadounidense, el autor presenta un análisis del paradigma que rige el estudio de la ciencia de las políticas, destacando que los conceptos "democracia", "dignidad" e "integración de valores resultados de las relaciones interpersonales", manejados en su momento por Lasswell, permanecen sin atenderse, a pesar del tiempo transcurrido; la causa de este abandono, según De León, se encuentra en que los acercamientos a las políticas públicas no tuvieron en cuenta esta perspectiva del trabajo de Lasswell.

Para afirmar lo anterior, el autor

analiza las principales corrientes de estudio del fenómeno de las políticas públicas, destacando la postura utilitarista y el enfoque basado en el racionalismo liberal.

El autor señala que los principales postulados del primer enfoque son comprendidos con la protección de los individuos respecto de la intervención gubernamental, cuya acción debe ser reducida al mínimo, puesto que con la idea de la "mano invisible" de Smith, la conducción ordenada de la sociedad está garantizada. Esta corriente recupera los supuestos de Madison al considerar la necesidad de una conformación de instituciones que protejan a la sociedad y garanticen que prevalezcan los intereses generales por sobre los particulares.

De León considera que, con este enfoque, aparece la visión positivista, en la que los principios de las ciencias naturales son aplicados a las ciencias sociales, en busca de una cientificidad. Ésta puede ser representada en la ciencia de las políticas por la aplicación de herramientas de análisis de tipo microeconómico y la importación del criterio de eficiencia como unidad de análisis del desempeño gubernamental. Desde la perspectiva del autor, la aplicación de este criterio desdeña la democracia participativa, pues ésta no incide en el logro de un mejor desempeño gubernamental.

La rigidez y formalidad que implica este enfoque eliminan la posibilidad de incorporar al análisis variables de tipo político, las cuales son consideradas como subjetivas desde la perspectiva positivista. Irónica-

mente, este enfoque limita la participación democrática con el argumento de que la elite a cargo del gobierno debe buscar de manera decidida el bienestar de la mayoría, relegando la participación democrática por una decisión técnica con sus criterios de evaluación. La consecuencia obligada es un desplazamiento de los fines por los medios, de lo cual resulta evidente la imposibilidad de consolidar el ideal lasswelliano de la ciencia de las políticas de la democracia.

El racionalismo liberal

Contrario a la postura anterior, De León señala que el racionalismo liberal propone la existencia de instituciones que generen condiciones igualitarias, lo que desacredita al concepto utilitarista.

El reconocimiento expreso sobre la imposibilidad de generar una conducción social entre los ciudadanos sin la intervención de un tercer partido, genera una dependencia obligada hacia las estructuras creadas para tal efecto. Esta dependencia implica, desde la perspectiva de De León, un doble riesgo: el primero es la posibilidad de crearse un control excesivo de la voluntad ciudadana por organizaciones de carácter técnico; y el segundo consiste en la institucionalización de la separación ciudadano-gobierno, debida a la aceptación incuestionable de que la sociedad requiere instituciones que permitan la convivencia social.

Para De León, tanto el utilitarismo como el racionalismo liberal per-

miten una separación entre la estructura de gobierno y el ciudadano, como consecuencia del control ejercido por una elite sobre la elaboración y la implementación de políticas. Ninguna de las corrientes considera a la democracia ni a la consulta del ciudadano como prioritaria frente a la tecnificación requerida para atender el interés de la mayoría.

Una visión de los enfoques alternativos

El autor considera que es necesario diversificar los enfoques de las políticas a fin de permitir que se incorporen los valores democráticos abandonados por la postura positivista. Para ello, define una postura que no considera perder rigidez en el método, sino generar una apertura a la consideración de variables de tipo político que deben incluirse en el análisis de las políticas públicas, y destaca la necesidad de una multidisciplinariedad que permita considerar los valores asignados según la visión original de Lasswell.

A través del enfoque postpositivista, De León intenta incorporar la posibilidad de considerar valores políticos como medio de análisis que permita romper con la visión racionalista tradicional.

Dentro de las posturas que dan forma al enfoque postpositivista, De León considera relevante la propuesta de la teoría crítica de Habermas, quien argumenta que las ciencias sociales tienen un alcance limitado en su investigación. Para Habermas,

existe una necesidad de generar lo que denomina "condición ideal del discurso", a través de lo cual es posible que la acción comunicativa facilite el consenso democrático. Como elemento principal en la propuesta de Habermas, encontramos la apertura para el diseño de instituciones que estimulen la identificación y la integración de intereses comunes y emergentes. Tenemos entonces que esta teoría sustenta la necesidad de generar una interrelación entre los actores sociales que son considerados durante el proceso de implementación y aplicación de las políticas públicas. La "comunicación de un solo lado", que estaría representada por las decisiones y la implementación de la tecnocracia como organización al frente del gobierno, debe ser eliminada, por lo que corresponde generar una apertura en los métodos de análisis de las políticas, a fin de garantizar una inclusión del fenómeno político en las variables de estudio.

Aunque la propia evaluación de De León con respecto a la propuesta de Habermas es negativa, constituye una teoría que presenta la necesidad de garantizar una mayor equidad y apertura democrática en la definición de las actividades de la sociedad.

El autor resume en tres ideas principales las discusiones sobre el enfoque de las políticas: existe una limitación del modelo racional en cuanto a la imposibilidad de considerar valores; hay una multitud de interpretaciones que pueden ser de utilidad para plantear acercamientos alternativos al análisis de las políticas; y es necesaria la recu-

peración de la propuesta de complementar el enfoque de las políticas a través de incorporar valores de democracia participativa.

La operativización de la democracia en las políticas

Ante la dificultad de encontrar un punto intermedio entre la legitimidad y la eficiencia, y frente a la constante falla de los actuales enfoques para incorporar variables de tipo político en el análisis, es necesario generar una ciencia de las políticas crítica, la cual, de acuerdo con De León, deberá cumplir con las siguientes funciones:

1. Garantizar que las políticas implementadas respondan a los intereses de la población a la que va destinada.

2. Convencer a los encargados de implementar las políticas públicas de que es necesaria una mayor apertura al ciudadano, de la misma manera que el ciudadano debe ser convencido de que la representación busca respetar los intereses de la mayoría.

3. Aportar soluciones frente al riesgo de encontrar resistencias a los cambios en el comportamiento organizacional generados por las modificaciones en los objetivos de los implementadores de políticas.

4. Aportar los elementos necesarios para abandonar la postura de la tecnocracia y considerar al ciudadano en las deliberaciones de la elaboración de políticas.

5. Mejorar el proceso de comunicación entre el ciudadano y el gobierno, a partir de los supuestos de la teoría crítica.

6. Permitir una acción de planeación técnica que incorpore conocimientos prácticos y la experiencia del ciudadano.

Una parte medular del método propuesto por De León en su enfoque alternativo, la encontramos en la incorporación de los PPA. Éstos vienen a convertirse en el mecanismo institucional a través del cual se incorporan los ciudadanos al diseño de las políticas. A través de la formación de grupos de ciudadanos comunes, se intenta romper con la separación gobierno-ciudadano, que se profundizó como resultado de la aplicación de enfoques que privilegiaban la formalización y tecnificación de métodos. Estos paneles aportan información sobre las condiciones y los intereses del ciudadano, con lo que se enriquece el proceso de diseño de las políticas públicas destinadas a su comunidad.

El principal objetivo de los PPA es recuperar la figura de participación cívica del ciudadano, materializando los ideales de Tocqueville y Lasswell, al mismo tiempo que consolidan la propuesta de la racionalidad comunicativa de Habermas.

Como puede observarse, la existencia de esta figura rompe con los esquemas tradicionales del proceso de formulación de políticas, de manera que este enfoque se basaría de modo imprescindible en la participación del ciudadano, a quien se con-

sidera dispuesto a integrarse en este tipo de proyectos. Aunque el propio autor reconoce la posibilidad de una aplicación limitada de los PPA, debido a las resistencias naturales que se presentan por culturas de comportamiento organizacional en las estructuras de gobierno, no deja de ser importante la consideración de incorporar la democracia representativa, como un elemento sustancial, al análisis de las políticas públicas.

De acuerdo con algunos supuestos teóricos, este enfoque mejoraría el desempeño gubernamental, ya que los PPA generan información certera sobre las condiciones sociales en que se desenvuelve el gobierno. Esta metodología permite la incorporación de la participación ciudadana de manera institucionalizada, lo que, de acuerdo con los argumentos esgrimidos por el autor, permitirá alcanzar los valores de democracia participativa desdeñados por los enfoques tradicionales.

Como último punto, De León aborda la posibilidad de encontrarse ante dos caminos en los que las instituciones y los individuos deberán ser considerados desde el enfoque post-positivista. Para afirmar lo anterior, el autor encuentra el sustento en el desgaste de las instituciones tradicionales generadas bajo el enfoque positivista, además de considerar que los valores democráticos permiten la presencia de capital social y renuevan, también, las instituciones que propician la convivencia organizada.

La propuesta de De León es una llamada de atención respecto a las

limitaciones de los enfoques tradicionales para estudiar a una sociedad dinámica. La imposibilidad de incorporar variables como la democracia y los medios de participación ciudadana en el estudio y la implementación de las políticas públicas con base en los enfoques en uso, representa una distorsión de la realidad con un alto costo en la obtención de herramientas que permitan facilitar el estudio y la comprensión integral de los fenómenos sociales.

Sin embargo, es posible que este llamado de atención tuviera un efecto mayor si se desarrollara un traba-

jo más profundo sobre la aplicación y el uso práctico de estas propuestas.

Aunque el autor reconoce que su propuesta es sólo un inicio, la posibilidad de que esta teoría se refleje en nuevos estudios de las políticas públicas dependerá de la aplicación práctica de sus primeras observaciones. De realizarse de una manera convincente y con principios que reduzcan la ambigüedad de las variables que se incorporan a este tipo de estudios, la ciencia de las políticas habrá recuperado algunos de los principios que fueron menospreciados durante mucho tiempo.