

EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Entrevista con Charles Lindblom

César Cansino

En 1959, Charles Lindblom publicó un artículo en la Public Administration Review titulado "The Science of Muddling Through" que vino a revolucionar el estudio de la política. En aquella oportunidad Lindblom propuso una metodología original para el estudio de los procesos de toma de decisiones y de elaboración de políticas que adquirió una gran cantidad de adeptos desde entonces.

Lindblom puso el acento en un entendimiento de las políticas públicas como procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción. El estudio de las políticas públicas es pues, desde esta perspectiva, el estudio de poderes en conflicto, enfrentándose o colaborando ante opciones y cursos de acción específicos.

A aquel ensayo de 1959 le siguieron numerosas obras, entre las que destacan The Intelligence of Democracy (1965), The Policy-Making Process (1979), Policy and Markets (1983) e Inquiry and Change (1990). Los trabajos de Lindblom siempre han sido polémicos y ocupan un lugar de privilegio en la ciencia política contemporánea. Bajo el impulso de Lindblom el estudio de las políticas públicas ha logrado convertirse en uno de los objetos centrales de los análisis politológicos.

En la presente conversación, mantenida en su oficina en Yale Univer-

sity, donde enseña desde hace más de cuarenta años, salen a relucir algunas de las virtudes que lo convirtieron en uno de los grandes pensadores políticos de nuestro siglo: su profunda desconfianza hacia los planteamientos "ilustrados" de racionalización social, su confianza en la capacidad de la libre interacción social para ofrecer vías de solución, y su mentalidad pragmática y al mismo tiempo crítica.

* * *

—En buena parte de su obra, desde *Politics and Markets*¹ hasta *Inquiry and Change*,² prevalece el intento de dar lugar a una teoría empírica de la democracia. Para ello, usted ha cuestionado la validez empírica de las definiciones clásicas de la democracia por lo que ha sido criticado por diversos autores como Peter Bachrach.³ Para comenzar con esta conversación, me gustaría conocer el balance personal que Charles Lindblom hace de estas confrontaciones en términos de su propia propuesta y a la luz de las críticas y comentarios producidos en torno a la misma...

—Me parece que el ataque comportamentista a la teoría clásica de la democracia puede ser añadido sin problemas a la teoría de la democracia. Lo mismo puedo decir de los autores que, como Bachrach, criticaron estas visiones empíricas de la democracia. Como resultado de estas nuevas propuestas tenemos una teoría de la democracia más sofisticada y completa que antes. Ahora bien, pese a que en la ciencia política en Estados Unidos predominan los usos empíricos de la democracia para fines de investigación, se tiende a mirar a la democracia de manera más benigna de lo que es en realidad. Todavía somos un tanto reticentes a reconocer sus enormes imperfecciones. Ello nos lleva a descuidar temas como el del papel del liderazgo o del control social de los líderes, los cuales he tratado de incorporar en mis investigaciones.

¹ Ch. Lindblom, *Politics and Markets. The Worlds Political-Economical Systems*, Nueva York, Basic Books, 1977.

² Ch. Lindblom, *Inquiry and Change*, New Haven, Yale University Press, 1990.

³ Véase, en particular, P. Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism. A Critique*, Boston, Little Brown and Co., 1967.

Por lo que a mí respecta, cuando comencé a trabajar en la teoría de la democracia, yo era economista. Como puede suponerse, mi principal interés era relacionar la teoría del mercado con la teoría de la democracia, y no me preocupaba entonces atacar a la teoría clásica de la democracia para construir una nueva. Simplemente trataba de encontrar su utilidad, con muy poca conciencia del cambio histórico que se estaba produciendo entonces en la teoría política, y encontré que era posible hacer comparaciones entre la organización social del mercado y la democracia. Dada mi formación fundamentalmente en economía, me interesaba sobre todo entender cómo funcionaba el mercado. Así, cuando intenté reunir material para ver cómo trabaja la democracia me encontré con un terreno que percibí totalmente distinto, por lo que en un primer momento no fui particularmente sensitivo a su estudio. Sirva ésto para subrayar que al inicio jamás intenté ofrecer una nueva propuesta para el estudio de la teoría democrática; sólo quería ofrecer algo nuevo sobre la compatibilidad entre la democracia y el mercado. Esta convicción surgía de la simple observación del funcionamiento de los Estados de bienestar.

Hasta mucho tiempo después caí en la cuenta de que mi elección temática me había aproximado a los nuevos enfoques empíricos que estaban surgiendo en la ciencia política de esos años. Conforme fue creciendo mi interés en estos enfoques consideré oportuno incorporarlos en mi trabajo. Ahora sí, la comparación entre mercado y política me permitía entender al mercado como un proceso similar al político, que involucra negociaciones, conflictos y acuerdos. Sin embargo, al tiempo que exploraba compatibilidades y similitudes, estaba algo descontento, pues no tenía claro hasta qué punto la teoría pluralista de la democracia podía formalmente reconocer los serios defectos del grado de pluralismo real en el orden político. Pensaba que al no reconocer estos defectos, la teoría pluralista continuaba reproduciendo una imagen benigna de la democracia más que una imagen realista o más rigurosa.

—*Ciertamente, en su libro Politics and Markets, usted señala que las poliarquías occidentales, lejos de permitir un verdadero control popular sobre los procesos políticos encabezados por los líderes seleccionados,*

están dominados por los intereses de las enormes firmas empresariales y corporativas, lo cual vuelve antidemocrática la práctica real de estos sistemas. Recuerdo también que usted sostenía entonces que eran muy reducidas las posibilidades reales para cambiar ese estado de cosas. Mi pregunta es, ¿comparte aún esta visión desencantada del futuro?, ¿existen posibilidades de transitar hacia un capitalismo democrático?

—Sí, sigo pensando de esa manera. Pero corregiría ligeramente la interpretación que usted hace de mi pensamiento. Cuando trabajé estos temas traté siempre de rechazar el concepto de dominación para explicar las relaciones entre el mercado y la política. En efecto, la noción de dominación era un concepto muy técnico dentro del pensamiento marxista, por lo que decidí no usarlo. Más bien, argumenté que las corporaciones con un enorme poder e influencia no pueden reconciliarse con los principios democráticos. Esta convicción está precisamente en el centro de mi visión pesimista de la democracia. Sigo creyendo que difícilmente puede hacerse algo contra este tipo de influencia desproporcionada e inequitativa. Con todo, puede percibirse un cambio gradual en este aspecto, ilustrado por el hecho de que incluso en países como Estados Unidos, donde existe la dominación de clase más existosa, la política se hizo más selectiva en el gran movimiento sindical en los años treinta. Sin embargo, cuando surgen los movimientos de liberación de los negros y el feminista, no tuvieron un mayor impacto en la dominación corporativa, aunque sí demostraron que los sistemas pueden cambiar de maneras muy significativas.

Al considerar esta posibilidad, observé que la proporción de dominación de las corporaciones puede aumentar en la medida en que logran cooptar las mentes, y no por el poder que tienen de encarcelar gente o de censurar lo que dicen. Sin embargo, si se piensa que la población en Estados Unidos y Europa ha incrementado crecientemente su nivel de escolaridad, se vuelve cada vez más difícil para las corporaciones capturar cerebros.

Otro factor que me parece desastroso para el control popular de la democracia en Estados Unidos y muy seguramente también en Europa es la profesionalización y comercialización de la persuasión política, entendido como el tutelaje del interés público en favor de un candidato. De hecho,

en las elecciones presidenciales en Estados Unidos de los últimos años hemos visto los procesos más manipuladores y generadores de ignorancia.

Pero quisiera agregar algo más. Existen muchos grupos, como grupos obreros, de minorías étnicas, mejor organizados que en el pasado y que están comenzando a disponer de la democracia de manera más ruidosa que de costumbre, lo cual puede contribuir a mejorarla. Los dos grandes accidentes de mi vida, la gran depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, también tuvieron este efecto.

La gran depresión de los años treinta nos dirigió hacia una ampliación de los aspectos humanos de la democracia: seguro social, seguro de desempleo, etcétera. A partir de entonces cambió radicalmente la percepción de los estadounidenses sobre cómo podían utilizar a su gobierno. Fue sin duda un enorme cambio en lo que suele llamarse la calidad de la democracia.

Por su parte, la Segunda Guerra Mundial fue una gran conquista, pues persuadió a mucha gente que en ese tiempo tenía dudas sobre la capacidad del gobierno más allá de sus fronteras. Ello fue posible gracias a que el gobierno de Estados Unidos impulsó en una situación de emergencia una compleja organización social para organizar sus ejércitos, su economía, colocar armas en todo el mundo, etcétera. De igual forma, cabría esperar que la actual crisis ecológica nos conduzca hacia algunas reconsideraciones fundamentales con la participación activa de la población. Algo similar puede decirse frente a la posibilidad de una guerra nuclear y otras amenazas a la humanidad. Pese a esto, no encuentro cómo la democracia pueda perfeccionarse en la mayoría de los países del planeta.

—Una parte fundamental de su contribución al análisis de las políticas radica en su descripción de las relaciones entre mercado y políticas, entre economía y gobierno, a través de conceptos como autoridad, intercambio y persuasión. ¿Cómo evalúa usted su propia incursión en este sector de la ciencia política y cuál es su balance personal del estado actual de los análisis de políticas?

—Más que mi trabajo sobre la relación entre economía y política, creo que mi trabajo sobre incrementalismo despertó mayor interés entre los politólogos. De hecho, esta propuesta para estudiar las políticas públicas

se convirtió en una suerte de modelo estandar en la mayoría de los libros de texto sobre el tema.

En mi libro sobre el análisis de los procesos de elaboración de políticas,⁴ consideré que las propuestas en boga para estudiar las políticas eran muy simples y no contemplaban la complejidad de la política real. Después de esa propuesta, sería limitado para cualquiera estudiar los procesos de elaboración de políticas sin considerar la participación de los actores involucrados, la competición que se establece entre ellos, al igual que en el mercado, etcétera. Por lo que respecta al futuro de este sector de estudios, creo que hay todavía muchos temas que trabajar y que puede crecer mucho más en el futuro.

—En la secuela de investigaciones realizadas por usted y por otros estudiosos de las políticas fue conformándose, aunque con muchas otras influencias, un sector de la ciencia política cada vez más preocupado por el empleo de las matemáticas, las estadísticas y los lenguajes formales así como por el rigor científico, tales como las teorías de la elección racional. ¿Cuál es su opinión de estos desarrollos dentro de la ciencia política?, ¿considera que puedan volverse dominantes en el futuro de la disciplina?

—Ciertamente, debido al crecimiento inusitado de la tecnología al servicio de la ciencia, como la computación, es inevitable que crezca el interés por el empleo de lenguajes cada vez más especializados dentro de las ciencias sociales en general. Sin embargo, no creo que lleguen a ser dominantes ni que lleguen a producir los trabajos más distintivos o decisivos en la ciencia política.

En otras palabras, crecerán, pero difícilmente opacarán la otra cara de los análisis surgidos en los años cincuenta y sesenta. Una manera de constatar ésto es que la mayoría reconoce que los nuevos enfoques y métodos científicos no son adecuados o son terriblemente limitados por lo

⁴ Ch. Lindblom, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1979 (existe traducción al español: Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991).

que requieren ser complementados por otras formas de análisis. Más aún, los grandes pioneros de las ciencias sociales no tienen un origen rigurosamente positivista.

—*En reiteradas ocasiones usted se impuso como objetivo explícito lograr mayores niveles de objetividad y científicidad en el estudio de lo político. Utilizando tales criterios, ¿qué ha cambiado en la ciencia política desde que usted se impuso tales objetivos y qué falta por hacer para alcanzar mejores desarrollos?*

—En el pasado tuvimos una tradición dominante en ciencia política poco crítica y más bien benigna en su interpretación de la democracia. Ahora existen más tradiciones de pensamiento en permanente conflicto o competición. En la actualidad existe una suerte de conflicto interno en la disciplina informalmente institucionalizado. Mientras que en el pasado no había una ala de escritores de izquierda en la ciencia política en Estados Unidos, ahora hay decenas de ellos que enseñan en universidades respetables. Como puede observarse con este ejemplo, han cambiado muchas cosas. Ahora bien, creo que la situación está todavía muy lejos de lo óptimo. Pese a la diversidad de posiciones y escuelas no existe una verdadera confrontación de ideas entre ellas. En lo personal, no se cómo pueda superarse esta limitante. En mi trabajo como profesor he intentado al menos estimular a la gente para ver los defectos de la ciencia política contemporánea, lo limitada que es, y hasta dónde podemos superar estas deficiencias. Sin embargo, pareciera que no hay un interés institucional en las universidades por definir mejores programas de investigación.

Pero volviendo a mi argumento central, las distintas escuelas tienden a no comunicarse eficientemente. Quizá la mayoría de los científicos de la política piensen que lo óptimo para la disciplina es que exista un intercambio y colaboración fructífera entre todas las escuelas de pensamiento. Esto se piensa casi como un modelo ideal que debe inspirar nuestro trabajo. Yo no pienso así. Mi modelo es que siempre haya contienda entre escuelas, permanente crítica y cuestionamiento entre ellas, pues no creo que exista o que pueda existir, dada la complejidad del mundo, una sola interpretación válida y universal. Asimismo, la cuestión acerca de lo que

queremos hacer con el mundo no depende de si hay o no un acuerdo o decisión compartida, pues la gente inteligente siempre va a estar en desacuerdo.