

Prometeo, o es un rechazo firme a Fausto? La imaginación industrial de Badham no llega lejos; sin embargo, hay que conocerla.

JOSEPH HODARA

HUGHES, Steven W. y Kenneth J. Mijeski, *Politics and Public Policy in Latin America*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984, 250 pp.

La motivación con la que, seguramente, fue escrito el libro de S.W. Hughes y K.J. Mijeski no puede más que aplaudirse. Tal parece que los autores, conscientes de la abundancia de trabajos publicados sobre América Latina en las últimas décadas, hubiesen decidido escribir uno con características diferentes. Implícita en el planteamiento de Hughes y Mijeski se encuentra la principal crítica que, en mi opinión, se le puede hacer a esos textos: la ausencia de un punto de vista desde el cual sea posible analizar y comparar sistemáticamente naciones con características sociopolíticas, económicas y culturales tan diversas. *Politics and Public Policy in Latin America* pretende demostrar las ventajas, tanto teóricas como descriptivas, de un enfoque que enfatiza una característica común a todo sistema político: la formulación y la instrumentación de políticas públicas, es decir, el estudio comparativo de la relación entre estructura de gobierno y naturaleza del proceso político.

La tarea que se proponen llevar a cabo estos autores —de ser exitosa— tendría la ventaja adicional de hacer posible que este tipo de textos fuesen relevantes no sólo para un público norteamericano, interesado en adquirir un conocimiento de tipo general —desde afuera— de América Latina, sino también para los propios habitantes de estas naciones, preocupados por obtener una visión de su país de origen en términos comparativos respecto al contexto latinoamericano. Quizá no exista mejor manera de realizar esta pretensión que por medio de un enfoque que privilegie una problemática que, en los últimos años, ha ido adquiriendo relevancia teórica entre un grupo cada vez más amplio de científicos sociales, sobre todo entre aquellos preocupados por el estudio de las relaciones entre la burocracia, el Estado y la sociedad vía el análisis de políticas estatales. Sin embargo, pese a las loables intenciones de los autores, las lecciones que podemos extraer de su obra se deben más a lo que éstos se propusieron hacer que a lo realmente logrado. Veamos por qué.

En el prefacio se plantea, como objetivo fundamental del libro, el análisis del proceso de formulación e instrumentación de políticas públicas en seis países: Brasil y Perú, Costa Rica y Venezuela, México y Cuba, considerando tres categorías de regímenes políticos. Los dos primeros pertenecen a lo que los autores llaman “regímenes militares”, los siguientes representan a los “regímenes democráticos” y los últimos quedan clasificados

como “regímenes pos-revolucionarios”. Se pretende, además, que el par de países seleccionados para cada categoría general represente variaciones interesantes del tipo en cuestión. Por ejemplo, los autores establecen un contraste entre el periodo 1968-1975 en Perú y los años posteriores al golpe militar de 1964 en Brasil; en ambos casos, se trata de gobiernos militares, uno más conservador que el otro. Lo mismo ocurre con los casos de México y Cuba, en los que difiere radicalmente la orientación ideológica de sus respectivas revoluciones.

En el primer capítulo, al intentar definir lo que entienden por “políticas públicas”, los autores llegan a la conclusión de que la única manera de evitar una discusión semántica fútil consiste en adoptar una conceptualización de tipo muy general. Para ello, recurren a Thomas Dye, para quien ese concepto se refiere a todo aquello que un gobierno decide hacer o dejar de hacer, en contraposición con lo que dice que hará o no hará. El resto del capítulo contiene una presentación esquemática de cinco modelos o enfoques utilizados para el análisis tanto de los procesos que determinan la adopción de políticas públicas, como de sus repercusiones sociales.

El primer enfoque al que se refieren los autores es aquél en el que se concibe al proceso, previo estudio, como una “secuencia de etapas o ciclos”, que van desde la definición de un problema social como tal, hasta la evaluación de una política concebida para solucionar dicho problema. Los autores mencionan la crítica que tradicionalmente se ha hecho a este enfoque, a saber: la imposibilidad de establecer con certeza la existencia y el orden de cierto número de etapas invariables en el proceso de toma de decisiones.

Los estudiosos norteamericanos también hacen referencia al “modelo racional” de la acción social que presupone el enfoque anterior, según el cual todo agente social involucrado en decisiones sobre políticas estatales orientará su conducta, necesariamente, hacia ciertas metas que tratará de conseguir de la manera más eficiente posible. Al hablar de la crítica que usualmente se hace a este modelo, esto es, su distancia con respecto a la realidad, Hughes y Mijeski observan que ésta no implica la falsedad del modelo sino más bien deriva de su función esencial: la de constituir un instrumento para tipificar y no para definir a la realidad.

El “modelo incrementalista”, en el cual se critica al “modelo racional”, es el tercero al que hacen alusión nuestros autores. En el argumento central de este modelo se sostiene que no siempre es posible sopesar racional y exhaustivamente las opciones para la acción antes de definir una política. De ahí que una nueva política, por lo general, se distinga sólo marginal o incrementalmente respecto a las políticas ya existentes en ese mismo campo. Además de señalar la acostumbrada crítica respecto a la dificultad que entraña hacer una distinción entre un cambio incremental, y otro que no lo es, Hughes y Mijeski se preguntan hasta qué grado es ésta una característica inherente a todo proceso de toma de decisiones en materia de políticas estatales, independientemente del tipo de régimen de que se trate.

El cuarto modelo que se menciona es el “perceptual” en el que, más

que un interés por explicar la conducta individual, se intenta analizar el grado y el tipo de conflicto político que pueden resultar de la formulación o adopción de ciertas políticas. La naturaleza de este conflicto depende de la percepción que tengan los diversos agentes sociales de las posibles consecuencias de esas políticas. Por ejemplo, no puede esperarse una misma reacción frente a políticas de “tipo distributivo” que ante aquéllas de “tipo redistributivo” pues, en el primer caso, se favorece a ciertos grupos sociales sin lesionar a otros, mientras que en el segundo, el favorecer a algunos implica, inevitablemente afectar los intereses de otros. Respecto a las distintas tipologías desarrolladas a partir de este modelo, Hughes y Mijeski se limitan a señalar las ventajas obvias que, para los latinoamericanistas, tendría la tipología aplicada por John y Susan Purcell para el caso mexicano.

Por último, se incluyen en el recuento a las teorías “corporativistas” y “dependentistas”, argumentando que, aun cuando se trata de teorías con propósitos más amplios, éstas contienen, necesariamente, los elementos para una caracterización del proceso de formulación e instrumentación de políticas estatales. A manera de ejemplo, los autores intentan demostrar que se pueden utilizar los supuestos generales del enfoque corporativista, respecto a las relaciones Estado-sociedad, en la investigación de políticas públicas.

A pesar de que este capítulo trate cuestiones muy importantes, el análisis teórico, que hubiese podido convertirse en la espina dorsal del libro, tan sólo se reduce a una revisión superficial de la literatura sobre el desempeño del aparato administrativo, y agrega poco a la discusión general sobre esta problemática. Por otra parte, están ausentes los criterios teóricos y metodológicos indispensables para un ordenamiento lógico y conceptual de los capítulos monográficos siguientes.

Esta omisión se percibe desde el capítulo 2 que se refiere al papel que desempeñan ciertos actores en el proceso de formulación e instrumentación de las políticas estatales en las naciones estudiadas: los partidos políticos, los grupos de interés, los actores gubernamentales e internacionales. Aquí, una vez más, aun cuando los autores hacen referencia a problemáticas centrales de nuestros sistemas —como el presidencialismo, el carácter *sui generis* de los partidos políticos o el tipo de presión que están en posibilidad de ejercer los grupos de interés—, el tratamiento que se les da es una mezcla de supuestos no comprobados, reiteraciones de lugares comunes, generalizaciones no fundamentadas, y juicios valorativos que comparan desfavorablemente a los países de América Latina con democracias occidentales como la de los Estados Unidos.

Esta misma situación se repite en los tres capítulos centrales del libro (3, 4 y 5) en los que los autores presentan una breve reseña histórica de los casos por ellos seleccionados como representativos de las tres categorías de regímenes políticos que, a su juicio, pueden encontrarse en América Latina. En esos capítulos se intenta explicar la adopción de diversas políticas en los ámbitos económico, social, y de derechos civiles, a partir de la relación

entre la composición de los grupos dominantes, los intereses de los distintos agentes sociales, el grado de centralización en el proceso de toma de decisiones y el contexto internacional. Este análisis se lleva a cabo para los seis países estudiados en diferentes épocas históricas. Se incluyen, además, artículos de otros autores<sup>1</sup> que se centran en estudios de caso respecto a, por ejemplo: políticas agrarias, industriales, de desarrollo rural o de relaciones internacionales en las seis naciones seleccionadas. Pero, ¿qué finalidad puede tener la presentación de todo este material empírico sin que ésta presuponga una claridad conceptual, una unidad de enfoque o, al menos, una sistematización de los problemas a comparar?

Finalmente, no debe sorprendernos que en los últimos dos capítulos (6 y 7) los autores no estén en posibilidad de adoptar una posición concluyente respecto a la problemática que se propusieron explorar al principio del libro: la relación entre tipo de régimen, formulación de políticas gubernamentales e impacto social de las mismas. W. Hughes y Mijeski no logran detectar diferencias significativas entre las políticas en materia económica y social a través de las distintas categorías de regímenes por ellos utilizadas. Sí encuentran, en cambio, una relación entre cierto tipo de políticas en el ámbito de los derechos civiles y determinado tipo de regímenes políticos lo cual, según ellos mismos aceptan, es cierto por definición.

Esta situación lleva a los autores a dudar de los criterios así como del nivel de generalidad de su tipología de regímenes políticos, a grado tal que llegan incluso a preguntarse si todo este ejercicio clasificador tiene realmente algún sentido o si es meramente un juego semántico que en nada ayuda a conocer las características del proceso político en América Latina.

Estamos muy lejos de afirmar que no valga la pena perseguir el interés que orienta al libro que comentamos. Lo que cuestionamos es la manera en que dichos autores realizan este esfuerzo. En nuestra opinión, los errores cometidos en este escrito son errores básicos de procedimiento. Hughes y Mijeski no definen con el rigor requerido el uso de sus términos y, en consecuencia, tampoco identifican con claridad el o los objetos a los que éstos hacen referencia. En otras palabras, tanto el sentido como el referente de los conceptos centrales de "régimen" y de "políticas públicas" quedan oscuros. ¿De qué tipo de decisiones gubernamentales se está hablando y a qué nivel del sistema político se está haciendo referencia? ¿Se está pensando en la emisión de una ley o en la conducta de un policía, por ejemplo? ¿Con base en qué criterios se escoge una tipología de regímenes políticos y no otra, de entre la infinidad de tipologías posibles?

<sup>1</sup> Stephen G. Bunker, "Social Welfare Programs in the Brazilian Amazon, 1970-1975"; Juan M. del Águila, "Revolution and Foreign Policymaking: How Cuba influences Nicaragua"; Merilee S. Grindle, "Rural Underdevelopment and Public Policy in Mexico"; John D. Martz, "The Families of Venezuelan Policymaking"; Cynthia McClintock, "The Agrarian Reform Policy in Peru", y Mark B. Rosenberg, "Bureaucratic Politics and Social Policy: the Emergence of Costa Rica's Welfare State".

Del esfuerzo por otorgarle un significado preciso a nuestros conceptos depende la posibilidad de escoger aquellos hechos empíricos pertinentes para establecer una hipótesis respecto a la problemática que nos interese analizar, hipótesis que quedará corroborada o refutada al final de la investigación. Pero no se trata de encontrar el concepto verdadero o universalmente válido de "régimen político" o de "políticas estatales". Dado que no existen las definiciones esenciales, se trata de una decisión metodológica tanto respecto al objeto de estudio como a su conceptualización. En otras palabras, se trata de postular como válidos aquellos conceptos que mejor nos sirvan para explicar una problemática tal y como ésta ha sido planteada históricamente.

La conceptualización de nuestras reflexiones no consiste entonces, como parecen sospecharlo los autores de este libro, en un mero juego semántico. Por el contrario, este ejercicio constituye la condición *sine qua non* para todo quehacer científico, pues de él depende la capacidad de juicio a que se refería Kant tanto en el sentido de "juicios determinantes" como de "juicios reflexionantes", es decir, la capacidad de establecer una relación entre lo particular y lo universal. Si carecemos de ella, nunca dejaremos de fluctuar entre la "Escala de las generalizaciones fáciles y la Caribdis de los particulares irrelevantes".

El filósofo de la ciencia, Sir Karl Popper, le otorga un papel muy importante a la tradición en el avance del conocimiento científico. Nuestros autores le conceden la razón al aceptar que el análisis de la relación entre estructura gubernamental y políticas estatales constituye una preocupación de la filosofía política desde Aristóteles. El reto importante, tanto para los latinoamericanistas como para los estudiosos de la vinculación entre estas sociedades y su burocracia estatal, no está en patentar un nuevo problema como tal sino en el intento por definir los viejos problemas con una precisión y un rigor cada vez mayores.

KAREN KOVACS

DAVIS Nathaniel, *The last two years of Salvador Allende*, Cornell University Press, 1985, 480 pp.

La discusión sobre la "vía chilena al socialismo" motivó una serie de interpretaciones provenientes de todos los sectores del elenco político. Últimamente, empezaron a aparecer los "testimonios" o memorias confirmando o desmintiendo ciertas interpretaciones acaecidas en Chile durante 1970-1973.

Nathaniel Davis, embajador de los Estados Unidos en Chile durante este periodo, nos entrega su propia y personal narración de algunos de los hitos sobresalientes del proceso de la Unidad Popular y de la intervención estadounidense.

La construcción del libro es coherente, con buenas pruebas argumentales. Comienza, sin embargo, con un sofisma básico: la aceptación de cierta