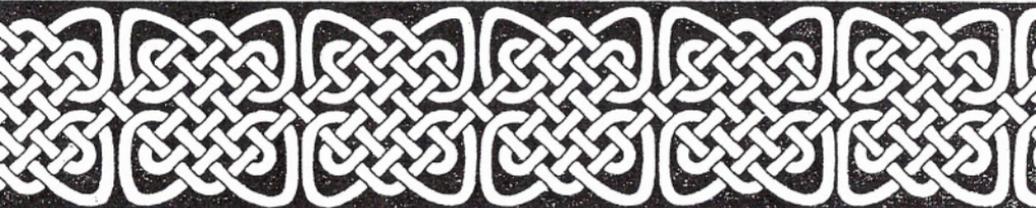
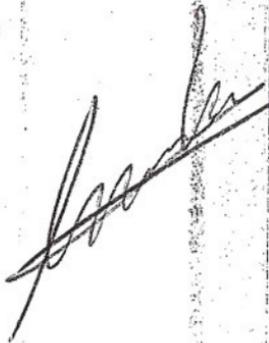


EL PROCESO de ELABORACIÓN de POLÍTICAS Públicas

CHARLES E. LINDBLOM



Colección
Estudios
Serie
Administración
General

MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

Instituto Nacional de Administración Pública

INTRODUCCION

La complejidad de la realidad administrativa, la multiplicidad creciente de sus funciones, la constante utilización de mecanismos formales e informales en el ejercicio de sus cometidos, los numerosos puntos de contacto que presenta su actividad en relación con instituciones y agregados sociales de todo tipo, hacen del estudio de las administraciones públicas, al mismo tiempo, una labor apasionante, por lo que tiene de central en la dinámica social, como difícil de reducir a los parámetros de una sola disciplina académica. Los trabajos de gente como Simón, Dahl, Lindblom, Wildavsky o Majone han resultado esenciales para comprender que la política no es sólo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la representación política, a través de análisis exhaustivos de partidos o elecciones. La llamada escuela del "public policy" nos ha ido aportando un volumen significativo de estudios y análisis en los que subyace la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha. El mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción, conectando con otras disciplinas, como la economía, el derecho o la sociología, en la voluntad de explicar procesos de intervención pública en sociedades pluralistas.

En ese contexto, resulta excesivamente simple, y poco útil desde el punto de vista descriptivo y prescriptivo, la pura aceptación del esquema racional-legal, en el que la división de poderes es operativa y real. Unos deciden, otros ejecutan, y son constatados para evitar posibles desviaciones. En los estudios de "public policy" se parte de un supuesto distinto. Se parte del supuesto pluralista, en el que poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que ~~los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que~~ participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación,...) de manera simultánea. Se "burocratizan" los procesos políticos, se "politizan" los procesos burocráticos, se "socializan" unos y otros.

Las fronteras o confines entre políticos y burócratas se vuelven más confusas, no sólo por el entrecruzamiento y recambio constante de unas mismas personas en ambas categorías, sino porque no resulta fácil distinguir roles reales, basándose en lo formalmente establecido, en los procesos de toma de decisiones. Esa descripción es mucho menos "elegante" y rotunda que la "clásica", acercándose a esa confusa y ambigua descripción de Donsire que habla de "equilibrio de tensiones, inherentemente inestable, en el que existe estabilidad por las muchas vías en que es potencialmente inestable". Pero, esa confusión no es sino la propia del contexto que se pretende analizar.

El punto de engarce de ese "equilibrio inestable" serían los productos de esa administración, los resultados de la interacción entre política y administración, pero también los resultados de la interacción de ese otro gran conjunto de actores antes mencionados. Se trata pues de un enfoque de ciencia política que pretende alejarse del método formal-institucionalista, sustituyéndolo con una aproximación empírica, y con la pretensión de generalizar las hipótesis explicativas que puedan surgir de los análisis de toma de decisiones y materialización de políticas, a través del recurso al método comparado con el fin de controlar hasta cierto punto la generalización de los análisis realizados y su posible uso prescriptivo en otros casos o contextos. La política como acción, y no tanto como estructura, y el fundamento en la matriz social de toda actividad política y administrativa, serían pautas a seguir, en un análisis que pretenda centrarse en las causas y consecuencias de esa actividad.

¿Qué están haciendo los poderes públicos? ¿Por qué lo están haciendo? ¿Por qué? ¿Qué consecuencias tienen sus acciones sobre la realidad social?, son probablemente las cuestiones básicas de un planteamiento como el que estamos apuntando. Interesa, por tanto, todo aquello que, en palabras de Dye, los gobiernos eligen hacer o no hacer. Lo amplio de tal definición no deja de concretar algo. Interesan los actores y sus características políticas y organizativas, por ejemplo, no en ellos mismos, sino en su relación con la elaboración de la agenda de actuación de los poderes públicos, en su influencia en la toma de decisiones, o en su participación en la implementación y evaluación de esas políticas.

Es también este campo de análisis y estudio, el que permite considerar la importancia del concepto de gestión pública. El surgimiento de este, para algunos, nuevo paradigma teórico, que pretende integrar técnicas gerenciales propias del sector privado, con las consideraciones específicas del sector público, como son las presencia de lógicas políticas que atraviesan el funcionamiento administrativo, y las conocidas dificultades para individualizar los "productos" de esa acción administrativa, o para identificar los parámetros de rendimiento de esa misma acción, abre perspectivas interdisciplinares y de aplicación profesional muy importantes.

La coincidencia de todos estos enfoques en la acción resulta revelador de una precaución por mejorar la capacidad de los poderes públicos de dar respuesta a los problemas colectivos. No a través de fórmulas o "recetas" realizadas con las más sofisticadas técnicas o con los mejores deseos, sino a partir del análisis del proceso, en continua evolución, de implementación de los programas públicos, entendiéndolos como procesos de aprendizaje social, de constante adaptación a un entorno cambiante, y con posibles reconsideraciones de objetivos y medios. Desde este punto de vista, sin duda, uno de los instrumentos más potentes al servicio del gestor público, y del establecimiento de programas de actuación con posibilidades de éxito, que anticipen problemas, que refuerzan la necesidad de argumentación y persuasión política, lo constituye: el análisis de políticas públicas y sus batería de estudios de caso y técnicas específicas.

Se trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos. Se trata de examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto de análisis y las vías y formas de representación establecidas. Se trata de ver quién interviene en cada política concreta y con qué resultados. Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de actuación o su pertenencia formal a tal o cual corriente, tendencia o posición social, sino en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado.

Cuando hablamos, por tanto, de "Política pública", nos estamos refiriendo a "procesos", "decisiones", "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, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de "poderes" en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos.

Es en todo este contexto, en el que el libro de Charles E. Lindblom que aquí presentamos adquiere todo su sentido. No es este quizás el libro más importante o relevante de la densa bibliografía de Lindblom, pero sí es un libro fundamental para adentrarse en una aproximación al mundo de la política que se ha revelado como muy fecunda en estos últimos treinta años. Existen pocas dudas acerca de la importancia de Charles E. Lindblom en el panorama de la Ciencia Política contemporánea. Quizás por ello pueda considerarse sorprendente que este sea el primer libro de Lindblom traducido al castellano y editado en España. Mejor sería decir que nos encontramos ante una nueva muestra del retraso de los estudios politológicos en este país.

De aquel mítico artículo de Charles E. Lindblom publicado en la *Public Administration Review*, en lo que hoy es un lejano 1959, "The Science of Muddling Through", hasta su última y polémica obra, *Inquiry and Change*, publicada en 1990 por la editorial de la universidad de Yale (en la que Lindblom lo ha sido todo), han transcurrido apenas treinta años. En este tiempo el estudio de las políticas públicas ha logrado convertirse en uno de los objetos centrales de la ciencia política contemporánea. Si en 1970, en uno de los congresos de la *American Political Science Association*, se constituyó el primer "panel" dedicado a temas de "public policy", hoy se considera que más de un tercio de los politólogos norteamericanos se dedican a ese campo de análisis. En Europa, la fuerza creciente de esta perspectiva analítica se detecta tanto en los seminarios a ella dedicados en los sucesivos congresos del *European Consortium of Political Research*, y también en la oleada de publicaciones que sobre el tema están apareciendo no sólo en los países anglosajones o del norte de Europa, sino también en Italia o en Francia.

El libro que aquí presentamos se plantea como una introducción al tema. Y como tal tiene las ventajas y los inconvenientes de un texto pensado en clave de curso universitario. Las ventajas proceden de la claridad con que se exponen los conceptos, claridad reforzada por la brillantez y perspicacia analítica

de alguien profundamente escéptico ante visiones sinópticas de los procesos de interacción social. Inconvenientes derivados de lo limitado de su pretensión. La tremenda escasez de textos en castellano en el campo de las políticas, ha aconsejado al INAP y a su Consejo Editor la publicación de una obra absolutamente imprescindible en los itinerarios formativos de aquellos que quieran entender los procesos de la acción política y sus corolarios en la actuación de las administraciones públicas.

Para mí resulta especialmente emotivo el realizar esta introducción. Y lo es por dos motivos. Uno de carácter personal: hace tres años tuve la oportunidad de conocer personalmente al profesor Lindblom. Nuestro común amigo, el profesor de Harvard Michael Barzelay, que conocía el interés de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona por introducir la aproximación de políticas públicas en España, nos sirvió de enlace. A pesar de tener más de setenta años, tanto él como su mujer, Rose, desprendían un notable magnetismo. Estuvo entre nosotros un par de semanas, en las que ofreció algunas sesiones académicas sobre la posición privilegiada de los intereses empresariales en el juego pluralista (extraída de su célebre obra *Politics and Markets*), y sobre la necesidad de defensa del disenso como clave del cambio social (a modo de prolegómeno de su ya mencionada y última obra *Inquiry and Change*). Por otro lado, participó activamente en su seminario internacional sobre Gestión Pública, que el profesor Josep María Vallés y la UAB habían organizado como presentación del Master en Gestión Pública que se viene desarrollando desde entonces. También en ese marco sorprendió a todos los asistentes (entre los que se encontraban los profesores ^(es) Mercalfe, Bruno Dente, Jeremy Richardson, Jean Pierre Nioche, Michael Barzelay, Lars Jeding o Eduardo Zapico) por la agudeza y espíritu crítico de sus comentarios, en absoluto protocolarios.

Pero lo es también por la vinculación "doctrinaria" que me une con los planteamientos analíticos presentes en la obra de Lindblom. 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, me han servido de inspiración desde que hice mis primeros pasos en el mundo del análisis de políticas públicas. Es por todo ello que para mí representa hoy un honor firmar este pequeño prólogo a este libro de Charles E. Lindblom, con el que esperamos que el lector español en general, y especialmente aquellos interesados en conocer mejor el funcionamiento del sistema político pluralista y de la forma de proceder de sus administraciones públicas, encuentre elementos de reflexión y de análisis que nos permitan mejorar la capacidad de repuesta de esas administraciones en relación a las demandas sociales.

Bellaterra, diciembre 1991

Joan Subirats

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración

CAPITULO PRIMERO

LA POLITICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROCESO DE ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

En La República, Platón analizó la Justicia respondiendo a la pregunta de: ¿qué es y cómo se consigue? Maquiavelo se centró en el problema de cómo conseguir y mantener el poder y Hobbes se preguntó cómo mantener la ley y el orden dada la tendencia de la sociedad de desembocar en una guerra de todos contra todos. Rousseau cuestionó en una gran frase por qué "el hombre nace libre, y en todas partes está encadenado". Aunque todos escribieron sobre diferentes aspectos de la Política, ninguno tuvo un gran interés en la elaboración de las políticas públicas.

Tanto la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y la Declaración de la Independencia de América se relacionan con palabras tales como tiranía, derechos y libertad, pero no con las palabras del proceso de elaboración de políticas públicas.

Históricamente, los pueblos han buscado la democracia como una garantía de la libertad personal, no como un proceso de elaboración de políticas públicas ni como una forma de control popular de este proceso. De hecho muchos, incluidos los padres de la Constitución, han temido que un control popular del proceso de elaboración de las políticas públicas desembocaría en la tiranía.

Una gran figura del pensamiento social de occidente hizo de la elaboración de políticas, especialmente de su eficiencia y racionalidad, el centro de su trabajo, comenzando así una tradición intelectual que persiste hasta nuestros días. En la "Riqueza de las Naciones", Adam Smith analiza las deficiencias de las políticas comerciales de los gobiernos contemporáneos. Propuso quitar la política económica de las manos del gobierno para que pasaran a ser controladas por el mercado. La nueva profesión de la economía adoptó el estudio de la racionalidad en los asuntos públicos, que desde entonces ignoró ampliamente al gobierno y predicó las virtudes del mercado como instrumento de racionalidad social. En las ciencias políticas, el estudio de la elaboración de las políticas gubernamentales y de su racionalidad permanecen subordinadas a otros intereses, siendo de relevancia tan solo recientemente. Como estudiosos

de las ciencias políticas nos volvemos con gran interés hacia cuestiones sobre la elaboración de políticas públicas ya que éstas permiten replantear elementos durante mucho tiempo despreciados en el análisis de los sistemas políticos. Los nuevos estudiantes de ciencias políticas pueden estar sorprendidos de que hasta ahora no se haya estudiado el proceso de elaboración de políticas públicas en las ciencias políticas.

EFICACIA Y CONTROL POPULAR

En el mundo democrático liberal, las dos cuestiones más sobresalientes sobre la política gubernamental se centran en su eficacia en la solución de problemas y en el grado de respuesta al control popular.

La cuestión de la eficacia tiene varias formas: ¿De qué manera se enfrenta un gobierno inteligente con los problemas de la nación? ¿Sabe el gobierno lo que está haciendo? ¿Debaten en profundidad las políticas los líderes? ¿Es la Administración necesariamente ineficiente? ¿Cómo se explican sus principales problemas? ¿Cómo se puede elevar la eficacia en la elaboración de las políticas públicas? ¿Pueden ser de utilidad las ciencias sociales? ¿Pueden ayudar los expertos? ¿Por qué nunca se solucionan ciertos problemas que se repiten constantemente: por ejemplo, las huelgas, el cuidado de los enfermos mentales y las zonas urbanas ruinosas?

La cuestión del control popular se presenta de diversas formas. ¿Quién formula verdaderamente las políticas públicas? ¿La formulan las élites? ¿Tienen alguna influencia los ciudadanos de a pie? ¿Podrían si lo intentaran? ¿Tienen importancia las elecciones? ¿Tiene alguna importancia que gane un partido u otro? ¿Es conveniente una mayor participación popular en el gobierno? ¿Por qué en una democracia se toleran cosas tales como los impuestos regresivos, la violencia en la calle, la corrupción en la empresa privada y en la Administración, el cuidado médico inadecuado para la mayoría de la población, los colegios mal equipados y los servicios públicos inadecuados?

La exploración de estas preguntas se convertirá en un análisis del sistema político. El análisis se centrará principalmente en la elaboración de políticas públicas en los EE.UU., prestando alguna atención a la política democrática en otros países y algunos aspectos de los sistemas autoritarios. A diferencia de otros libros sobre políticas públicas, este análisis no examinará los pros y contras de políticas concretas -por ejemplo, la energética o la anti-inflacionista. Sin embargo sí se plantea la cuestión de cómo se elaboran las políticas públicas.

COMO ESTUDIAR EL PROCESO

Para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y cómo se relacionan y controlan unos a otros. Hay muchos tipos de participantes y cada uno juega un papel especial: los simples ciudadanos, los líderes de los grupos de interés, los legisladores, los líderes del Legislativo, los miembros de los partidos políticos, los jueces, los funcionarios, los expertos técnicos y los empresarios.

¿Cuál es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas? Un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas. Primero se estudia cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente cómo se evalúan las políticas (1).

Sin embargo rápidamente se descubre que el reparto de papeles en este drama no cambia mucho al ir pasando desde el primer acto hasta el último. Además, la manera en que cooperan o compiten entre sí los participantes, no varía mucho de un paso a otro.

Algunos temas intelectuales se presentan a través de todas las fases. En nuestro estudio organizamos, en la mayoría de los casos, un análisis de los temas que son comunes a todas las fases de la elaboración de políticas. Un análisis de políticas realizado paso a paso podría obscurecer los temas generales y fenómenos universales al buscar los aspectos que son únicos de cada etapa. Sin embargo también analizaremos ciertos aspectos especiales de la formulación de la agenda y de la implementación.

La Competencia Limitada de las Ciencias Políticas

Nuestra perspectiva tiene la ventaja adicional de permitir que nos centremos en ciertos aspectos en los que las ciencias políticas tiene algo que ofrecer. No nos exige movernos, paso a paso, a través de explicaciones en las

(1) Diferentes autores ven esta secuencia de manera ligeramente distinta. Harold Lasswell, uno de los precursores de esta aproximación, establece los siguientes pasos: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término (H. Lasswell, "The Public Interest", in The Public Interest, ed. C.F. Friedrich (Nomos, vol. 5) New York: Atherton Press, (1962).

que un conocimiento ordinario podría ser de igual utilidad. Los estudiosos de las ciencias sociales tienen que evitar ~~el~~ explicar lo que la gente ya sabe.

Tomemos por ejemplo el primero de los pasos antes mencionados, la formulación de la agenda. Se pueden hacer muchas observaciones: entre otras, que el descontento de los ciudadanos políticamente no activos no facilitará que sus problemas se planteen en la agenda de políticas públicas; además algunos activistas, quizás el líder de un grupo de interés o un candidato a un cargo público, deben de plantear la cuestión para que provoque la atención de los cargos públicos; que algunos participantes tienen acceso al proceso de políticas públicas y otros no; y que algunos miembros de la Administración juegan un papel importante al llamar la atención de ciertos problemas ante los responsables de las políticas públicas. Esta lista puede realizarla cualquier persona razonable e informada. La mayoría de la gente, incluso los poetas y las bailarinas de ballet, saben mucho sobre estos y otros aspectos de la elaboración de políticas públicas. (2)

Las ciencias políticas ofrecen proposiciones clarificadoras en tan solo algunos de los aspectos de la determinación de la agenda política. Por ejemplo, uno es que el aprendizaje social o el adoctrinamiento crea un clima de opinión que mantiene muchos temas alejados de la agenda especialmente los temas que desaffan los fundamentos del propio sistema político-económico. Por ejemplo, la mayoría de nosotros ha aprendido a creer en un Congreso de dos Cámaras, y por lo tanto no consideramos en serio la abolición del Senado. Un segundo caso es el que las agendas son en gran medida determinadas mediante la interacción entre personas que luchan entre sí sobre la forma de cooperar. Muchos de los problemas de la formulación de políticas públicas resultan de esta cooperación. La existencia de un gobierno abre la posibilidad de cooperar en iniciativas -para la construcción de presas, educar a los jóvenes, volar a la luna- que de otra forma serían imposibles. ¿Cómo pueden aprovecharse estas oportunidades, quién debería explotarlas, y en beneficio de quién? Todos estos temas complicados son parte de la agenda política.

La Formulación de Políticas Públicas como un Proceso No Claro

El método del "paso a paso" corre también el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso

(2) Por esta razón, no hemos dedicado una o dos páginas a la definición del término políticas y la elaboración de políticas. Casi ninguna definición lo conseguiría, excepto las que limitan las "políticas" a las decisiones sobre reglas permanentes para imponerse en el proceso de decisión, como ocurre en: "Es política del senador el tomar parte activa en toda legislación agrícola". Este es un concepto muy limitado. Para nuestro objetivo una decisión permanente es una decisión de política, pero también lo son otras muchas decisiones específicas tomadas luego sobre la legislación agrícola.

ordenado y racional, como el de escribir un artículo para un curso en la universidad con una introducción, un cuerpo principal y una conclusión, y con cada una de las partes consecutivas bien conectadas. El que las políticas públicas se elaboren de esta forma debería de ponerse en cuestión más que suponerse.

Algunas de las características de la elaboración de políticas públicas evidencian lo contrario. Por ejemplo, la solución para un grupo supone un problema para otro. Unos precios agrícolas elevados soluciona el problema de los agricultores, pero crea un problema para los consumidores. Además un número de problemas de política pública se integra en la agenda como consecuencia de los intentos de implantar otras políticas. Consecuentemente, la fase de implementación y la fase de elaboración de la agenda se mezclan mutuamente. Por ejemplo, los EE.UU. necesitan políticas para controlar a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y a otras agencias de información principalmente a causa de medidas tomadas previamente para utilizar estas agencias para implementar la política nacional de seguridad. Durante la implementación se generan problemas y se transmiten a la agenda política. (3)

Téngase en cuenta también que la evaluación de políticas, a menudo percibida como el último paso, no constituye un paso en la formulación de las políticas públicas a menos que ofrezca ideas sobre los posibles próximos movimientos. Si se trata de un paso distintivo, la evaluación de políticas se trataría como ligado a otros intentos de valorar y formular las próximas políticas.

Además, las políticas a veces se formulan a través del compromiso de los decisores de políticas públicas, sin que ninguno tenga bien presente los problemas a los que responde la política acordada. A veces como acabamos de ver, las políticas surgen de oportunidades más que como respuestas a problemas. Se puede decir que la política en los EE. UU. da mucha libertad a los monopolios, especialmente a los oligopolios, restringiendo por lo tanto el alcance de la ley antitrust a un pequeño número de casos, a no ser que lo decida un cargo público o una agencia. La política emerge de alguna forma del sistema de elaboración de las políticas públicas pero no de una manera ordenada.

Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado "políticas públicas". Como ya se dijo, todo gobierno y política se puede percibir como un proceso de elaboración de políticas públicas. Si se hace así, no se caerá en el error de entender la elaboración de políticas públicas como un aspecto de la política, como ocurre cuando se analiza como una

(3) Ver el capítulo: "Policy as its own Cause", in Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Boston: Little, Brown & Co., 1979).

serie secuencial de fases. La gente reflexiva se desespera al intentar buscar un responsable por el fracaso de una política.

Estos encuentran dificultades incluso para identificar las múltiples influencias ejercidas en las políticas. Su frustración apoya nuestro argumento: para entender la elaboración de políticas públicas hay que comprender toda la vida y actividad política.

LA EVALUACION DEL PROCESO DE POLITICAS PUBLICAS

¿Una vez descrito el proceso de políticas públicas, se puede evaluar? Para algunos el lento proceso de desegregación racial en los colegios americanos—una desegregación todavía incompleta después de pasadas décadas desde que se ordenara por el Tribunal Supremo— es una evidencia concluyente de los defectos de la elaboración de políticas públicas en América. ¿Aun así, si la desegregación camina lentamente por la sensibilidad de la política pública a la opinión pública, puede hablarse de un proceso defectuoso?

Las dificultades de la evaluación son a menudo muy claras. ¿La orden del Presidente Truman de lanzar la bomba atómica en Japón representa un fallo escandaloso en el proceso de elaboración de políticas públicas o un momento de admirable capacidad de decisión? ¿La amenaza del Presidente Kennedy sobre una guerra atómica en la crisis de los misiles de Cuba demuestra la capacidad del proceso de elaboración de políticas públicas en América para elevar los cálculos racionales o es un exceso de confianza en un proceso de consulta en un grupo muy reducido de cargos públicos (aunque al final no provocara una guerra nuclear)? ¿Se examinó en las decisiones del poder ejecutivo o del poder judicial el tener que enfrentarse con el impacto del Watergate en una sociedad democrática, como reclaman algunos observadores, o se salvó la nación de las consecuencias de una conspiración por la casualidad de que el Presidente Nixon grabara las evidencias en su propia contra?

Las dificultades de evaluar el proceso de políticas públicas no se convierte en la imposibilidad de sacar conclusiones de evaluaciones específicas de políticas públicas o de etapas concretas de su elaboración. Como ya se ha advertido, la mayoría de la gente quiere que la elaboración de políticas públicas sea en general democrática. Pero también quieren que sea inteligente. Los dos criterios exigen características contradictorias en la elaboración de las políticas públicas. Ni siquiera podemos especificar lo que queremos decir con proceso democrático de políticas públicas. Por ejemplo, ¿cuál es más democrático el proceso de formulación de políticas del Primer Ministro británico o el del Congreso americano ¿Es más democrático el que haya una gran influencia de los grupos de interés o que ésta sea pequeña?

El que la evaluación sea difícil y sin conclusiones no quiere decir que no haya que intentarla. Pero la clarificación de los hechos fundamentales sobre la elaboración de políticas públicas es una tarea que precede a la evaluación. Esto es lo que aquí podemos hacer, en este pequeño libro, ya que no podemos evaluar.

LA ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS Y SUS RESULTADOS

Las políticas y sus resultados difieren entre los sistemas democráticos y en los autoritarios. Los sistemas autoritarios, por ejemplo, no persiguen políticas de protección de libertades ciudadanas. Los sistemas autoritarios tampoco garantizan el derecho convencional de propiedad privada. Los sistemas democráticos siempre lo hacen. En principio, un sistema democrático podría terminar con la propiedad privada de los bienes de producción y establecer en su lugar un sistema de producción dirigido por el gobierno. El que ningún gobierno democrático no haya intentado nunca hacerlo es un hecho histórico remarkable. (4)

Otras diferencias entre los sistemas democráticos y autoritarios están pendientes de descubrirse, igual que algunas diferencias entre los resultados de los distintos tipos de elaboración de políticas públicas en democracia. Pero el descubrimiento de que en muchos sectores las diferencias entre sistemas de elaboración de políticas no provocan gran diferencia en sus resultados ha ocasionado discordancias en las ciencias políticas. Como entre los sistemas democráticos y comunistas en Europa que tienen un nivel similar de desarrollo económico, por ejemplo, el gasto público de los programas de educación y bienestar son muy parecidos. (5)

Unos cuantos profesores de las ciencias políticas han venido comparando la elaboración de políticas públicas en los Estados americanos. Están intentando comparar el grado en que las diferencias en los programas de educación, bienestar y de carreteras, entre otros, dependen de las diferencias en la formulación de políticas en los Estados, tales como el grado de competición entre los partidos políticos, los sistemas de representación, la fuerza de la Oficina del Gobernador y el número de electores activos. Aparentemente estas diferencias en el sistema político, son menos importantes de lo que antes se creía

(4) Para una visión controvertida de la relación entre la democracia y la propiedad privada, ver William Kingston, "The Lemmings of Democracy" *Studies*, 65 (Winter 1976). Ver también Charles Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), capítulo 12.

(5) Frederick L. Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1968), especialmente la página 310.

para los resultados de políticas públicas. Factores tales como la riqueza del Estado y el grado de industrialización tienen mas peso.

En esta fase de la investigación, no se puede hacer ninguna generalización sobre que diferencias en los sistemas de elaboración de políticas públicas explican las diferencias en sus resultados. El cuadro es complicado ya que algunas diferencias entre los Estados explican diferencias en los métodos de elaboración de las políticas públicas mas que en sus resultados. Sin embargo, esta nueva investigación limita muchas otras visiones profesionales que argumentaban confiadamente que los sistemas de elaboración de política pública si tenían una gran importancia en sus resultados. También sugieren que las reformas del proceso de elaboración de políticas públicas puede no ocasionar grandes mejoras en los resultados. (6)

En todo el mundo, tanto las élites como la masa parece querer, entre otras cosas, la ley y el orden, la producción agrícola e industrial y la movilidad y las comunicaciones. Si, conseguido esto creen que se pueden conseguir otras cosas, entonces querrán cada vez mas tecnologías productivas, un nivel mínimo de calidad de vida para casi todo el mundo, y nuevas iniciativas de investigación, educación y exploración. Estos deseos, no el proceso de elaboración de políticas públicas, explican el porqué los gobiernos persiguen las políticas y sus resultados. El proceso de políticas públicas puede explicar parcialmente cómo el gobierno persigue los distintos objetivos de política pública, pero no porqué se eligen estos objetivos.

(6) La investigación incluye contribuciones de Cnudde, Cutright, Dawson, Dye, Grumm, Hofferbert, McCrone, Robinson, y Sharkansky, entre otros. Se resume y analiza en Richard I. Hofferbert, *The Study of Public Policy*, Indianapolis: (BobbsMerril, 1974), capítulos 4-6.

PARTE PRIMERA

LA INFORMACION Y EL ANALISIS EN LA ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

CAPITULO SEGUNDO EL ANALISIS PARA LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS

En el capítulo anterior se identificaron dos cuestiones fundamentales sobre el proceso de formulación de políticas públicas: como hacer más efectiva las políticas para realmente resolver los problemas sociales y como hacer una política pública que responda al control popular. Sobre la primera cuestión, quizás la mayoría de la gente cree que la respuesta radica en conseguir más información, reflexión y análisis en los procesos de políticas públicas. Reflejando una preocupación creciente con la primera cuestión hoy en día, el estudio de la elaboración de las políticas públicas ha prestado una atención especial al papel de la información y análisis en el proceso de formulación de políticas públicas. Algunos libros y cursos se centran casi completamente en estos componentes intelectuales de las políticas publicas.

Al aparecer nuevos problemas sociales que parecen estar actualmente amenazando la supervivencia humana -escasez de la energía, degradación del medio ambiente y guerra atómica por ejemplo- se ha intensificado una demanda de mayor información y un análisis más cuidadoso de las políticas públicas. Esta nueva demanda de análisis va unida a una cierta ansiedad respecto a quién puede confiarse el análisis. ¿Se confiaría en análisis de utilidad pública realizado por una empresa privada sobre la necesidad de generar energía nuclear? Esta demanda también se enfrenta con el frecuente sentimiento anti-racionalista de años recientes, un sentimiento que declara que la aproximación intelectual a los problemas a menudo se aleja de la realidad al preocuparse en exceso de las categorías analíticas y estadísticas. Sin embargo la demanda de más información y análisis parece inconfundible. Se solicita concretamente la reducción del conflicto político entre los partidos que a menudo se cruzan en el camino del análisis.

Además la segunda de las dos cuestiones -la que trata del control popular- exige que en gran medida la elaboración de las políticas públicas sea siempre política. Muy poca gente en las sociedades democráticas desearía renunciar a sus intereses políticos y el papel que puedan jugar en la formulación de las políticas. La mayoría de ellas querrían al menos votar en las elecciones. La mayoría también desearía ser capaz de decirle a sus representantes la opinión que tienen sobre varios temas incluso aunque como ciudadanos normales no estén

cualificados como expertos en los temas correspondientes. Aunque la gente crea que el gobierno necesita más investigación y análisis, aparentemente lo que se intenta es que los cargos electos permanezcan en sus puestos. La gente cree que las autoridades deberían solicitar los servicios de analistas y expertos pero no abdicar sus funciones políticas en ellos.

En breve, existe un profundo conflicto en las actitudes normales hacia la formulación de las políticas públicas. Por un lado la gente quiere que las políticas estén bien informadas y sean bien analizadas. Por otro lado se quiere que sea democrática y necesariamente política. En otras palabras por un lado se quiere que las políticas sean más científicas, por otro se pretende que permanezcan en el mundo de la política.

Muchos teóricos de la democracia y líderes políticos han intentado resolver este conflicto: Estos aseguran que el intercambio político abierto en una sociedad democrática -la 'competición de las ideas'- es la mejor vía hacia la verdad, que después de todo la política en la democracia ofrece la mejor oportunidad para una formulación de las políticas informada y razonable. Sin embargo no estamos seguros. Aunque sea el mejor camino, parece peligroso. Mucha gente desconfía de la política en la democracia porque creen que la lucha de ideas ofrece menos razonamiento y más conflicto en la formulación de políticas públicas. De esta manera el conflicto entre la razón, el análisis y la ciencia de un lado y la política y la democracia por otro, permanece. Si una sociedad desea más análisis y lógica en la formulación de las políticas públicas, quizás debería ceder algunos aspectos de la democracia. Aunque estos dos principales componentes de la formulación de políticas -el análisis y la política- están en conflicto el uno con el otro, en cierta manera también se complementan. En algunos temas por ejemplo, a la clientela de un legislador no le importaría que éste decidiera mediante un estudio detallado del tema más que en base a la influencia de deseos mal apoyados en la información. Quizás por lo tanto, a pesar del conflicto, una sociedad puede tener una elaboración de políticas públicas a la vez lógica y democrática, o al menos con mejoras desde ambos puntos de vista.

(1) Desde luego, toda política gubernamental es en esencia 'política'. Pero utilizaremos el término 'política' de una manera más restringida para que podamos contrastar el análisis y la política en la elaboración de las políticas públicas, incluso aunque en un sentido más amplio ambas sean política. La distinción podría plantearse diciendo que las decisiones del gobierno pueden hacerse mediante el análisis y la información, por un lado, o ejerciendo el poder por otro lado. También podría expresarse esto bien como el elegir las políticas a través de una discusión y análisis bien informado y pensado, o bien mediante las elecciones, la negociación, el intercambio de favores y el regateo. Por ejemplo, el análisis parece fundamental en las decisiones del Consejo de la Reserva Federal en temas de política monetaria. La política parece fundamental en las decisiones del Congreso para la localización de las bases militares en diversos Estados. El análisis y la política van siempre unidos.

Así es que proponemos un tema central para todo el libro: el conflicto entre el análisis y las políticas en la formulación de políticas públicas y la posibilidad de que los dos, al menos de alguna manera, puedan complementarse el uno al otro. El conflicto provoca grandes dificultades tanto en los Estados Unidos como en cualquier sociedad.

Comenzaremos nuestra investigación observando primero el análisis y la formulación de las políticas públicas: como se practica el gobierno, su potencial y sus dificultades (2). Posteriormente entraremos en los elementos políticos de la formulación de las políticas públicas, así como en las complejas conexiones entre la política y el análisis.

LA UBICUIDAD DEL ANALISIS

¿En que medida se integran los datos, la lógica, las discusiones racionales y el análisis en el proceso de elaboración de políticas públicas? En todos los sistemas políticos la gente recoge datos, los analiza y debate. Aunque estas actividades a menudo se realizan contra reloj y el resultado es desafiante o de hecho no tenido en cuenta, siempre están presentes. Es necesario que apreciemos su alcance antes de investigar la frecuencia con la que son apartadas.

Los cargos públicos, los periodistas, los líderes de los grupos de interés y los ciudadanos interesados a menudo se reúnen para discutir. En países desarrollados como los Estados Unidos, están apareciendo grupos de profesionales especializados en la búsqueda de datos, investigación y análisis de políticas como input regular de la elaboración de las políticas públicas. Los decisores de políticas públicas se sienten a menudo desamparados si no tienen la ayuda procedente de discusiones informativas o de estudios profesionales especializados. Ya que sus adversarios van a utilizar datos reales y argumentos, más les vale estar preparados.

Incluso en los temas en los que la política de partidos presiona con intensidad, los cargos públicos solicitan recursos analíticos. Por ejemplo, si el precio del trigo obtenido por los agricultores bajase alarmantemente, la caída debería exigir una verificación mediante técnicas estadísticas, y el debate sobre el qué hacer provocaría muchos temas a discutir y a investigar. ¿Por qué el descenso del precio? ¿Qué nivel de precios debería mante-

(2) Nuestra intención es cuestionarnos todo tipo de recogida de datos, estudios, discusión, investigación y procesamiento de información pertinentes a la elaboración de políticas públicas. Para un mayor énfasis en algunos contextos especificaremos uno u otro de estos términos. Generalmente el término 'análisis' se utilizará para todos ellos.

nerse? ¿Cómo afecta la caída (y el intento de restauración del precio) a la balanza comercial de pagos? Todas estas cuestiones exigen discusión e investigación.

Década tras década, la Administración aumenta la oferta de información y análisis especializado a tener en cuenta en la elaboración de las políticas públicas. En los Estados Unidos una serie de informes estadísticos -por ejemplo, sobre el número de parados, el nivel de precios, las importaciones y exportaciones, la tasa de mortalidad y los resultados electorales- se amplían continuamente. El gasto del Gobierno federal en investigación social ha aumentado prodigiosamente a un ritmo de entre 500 millones de \$ a un billón de \$, dependiendo de como se defina la investigación (3). La Administración solicita ayuda a las universidades. También ha establecido o emplea los servicios de muchos institutos de investigación especializados tales como la RAND Corporation, creada originalmente por las Fuerzas Aéreas de los Estados Unidos.

De vez en cuando, los cambios en la organización del Gobierno reflejan un intento de concentrar el poder analítico adicional para las políticas públicas. Así el Gobierno federal estableció la Oficina de Presupuesto en 1921; más tarde la reorganizó convirtiéndola en la Oficina de Gestión y Presupuesto para concentrar nuevas tareas analíticas. En 1974 se estableció la Oficina Presupuestaria del Congreso para integrar nuevo personal analítico al servicio del Congreso.

La Planificación Formal

El Gobierno también se interesa por el análisis de las interrelaciones entre las políticas de varios sectores y en el tiempo, lo cual es un tipo de análisis que se denomina a veces planificación. La comisión de planificación y diseño de zonas en una ciudad analiza políticas que pertenecen a la utilización del suelo. El Consejo de Asesores Económicos de Presidente en los Estados Unidos proporciona un asesoramiento de coordinación para las políticas públicas sobre el empleo, el nivel de precios, la balanza de pagos y el crecimiento económico. En el Reino Unido, el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico, igual que la Comisaría del Plan en Francia, permite que el Gobierno tenga una coordinación más informada sobre política de precios, inversión, empleo y comercio exterior.

(3) Para su discusión ver National Research Council, Committee on Social Research and Development, (The Federal Investment in Knowledge of Social Problems", mimeographed, August 25, 1977), capítulo 2.

Los Recursos Analíticos No-gubernamentales

En los países desarrollados como los Estados Unidos, el análisis de políticas se ha convertido en un proceso masivo que afecta a millones de ciudadanos. Las empresas privadas, los grupos de interés, las universidades y los institutos de investigación crean un enorme flujo de estudios no solicitados sobre políticas públicas. A través de sus libros y artículos, incluso las personas no afiliadas son importantes para el análisis de políticas públicas. Más allá del análisis explícito de políticas existe una fuente de información y opinión muy importante que va desde los proyectos de investigación hasta las 'cartas al editor', en los que los responsables de políticas públicas se sumergen en busca de sus intereses (4). El flujo de análisis es más reducido en los países pobres ya que no pueden financiarlo. En los países autoritarios los gobiernos controlan este flujo.

EL ANALISTA DE POLITICAS PROFESIONAL

Con los años aparecen nuevas técnicas -estudios de coste beneficio, investigación operativa, análisis de sistemas, programación matemática- junto con algunas florituras que fracasan, como ocurrió con el controvertido intento de combinar el presupuesto por programas con el análisis de sistemas, conocido como el PPB (Planning - Programming - Budgeting).

A menudo estas técnicas se utilizan en proyectos continuos bajo el nombre de 'análisis de políticas'. Aunque aquí utilizamos el término 'análisis' como una abreviatura útil para todo tipo de información, discusión y análisis de políticas, el 'análisis de políticas' a menudo se refiere de manera más restrictiva a un tipo específico de análisis profesional. En su forma más desarrollada, el 'análisis de políticas' formula el problema como un todo, especificando los objetivos y otros valores, solicitando y evaluando las soluciones alternativas e identificando la solución que se corresponde mejor con los valores formulados (5). Se diferencia del análisis de una parte del problema, como cuando un investigador social estudia el alto coste de la atención médica. Aunque también

(4) Para una visión del tema, ver F. Machlup, *The Production and Distribution of Knowledge in the US* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1962).

(5) Simplemente el identificar estos aspectos del 'análisis de políticas' y del análisis de sistemas supone el mejor comienzo. En el próximo capítulo veremos dificultades que no son aparentes aquí. Sobre en que medida estos métodos se alejan de su forma ideal, existe una amplia bibliografía. Por ejemplo ver Harvey Sapolsky, *The Polaris Missile System Development* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1972).

es útil, este estudio abarca solo un fragmento de las consideraciones relevantes a una decisión sobre la política de asistencia médica.

La Evaluación Profesional

La evaluación profesional de políticas públicas, el estudio profesional de los éxitos y de los fracasos de una agencia en el marco de una política de un programa ilustra el esfuerzo de algunos para elevar el nivel de racionalidad en la formulación de políticas públicas. Idealmente, los estudios de evaluación proporcionan información para la retroalimentación; al revelar lo que fue bien y lo que fue mal en los últimos pasos de la política, éstos proporcionan información para dar los próximos pasos.

Por ley, algunas agencias deben hacer evaluaciones explícitas de sus éxitos y fracasos; otras lo hacen por prudencia. El Departamento de Salud, Educación y Bienestar, por ejemplo lleva a cabo evaluaciones mediante, entre otras vías, la Oficina del Secretario Adjunto para la Planificación y Evaluación. Muchas agencias emplean personal fijo o evaluaciones hechas en el departamento y además contratan investigación externa o empresas de consultoría para evaluar sus programas. Las organizaciones gubernamentales responsables de la supervisión, entre ellas la Oficina General de Contabilidad, también realizan evaluaciones sistemáticas. La Oficina de Gestión y Presupuesto, que después de abandonar el PPB intentó un nuevo método de evaluación llamado Management by Objectives (MBO), continúa buscando métodos más desarrollados de evaluación. El Congreso también realiza evaluaciones, bien a través de Comisiones de Audiencias o bien a través de la evaluación sistemática de personal.

Uno de los intentos más destacados de la evaluación profesional fue el Experimento de la Renta Mínima Garantizada en Nueva Jersey. Para determinar si la Renta Asegurada reduciría el rendimiento del trabajo la Oficina de Oportunidades Económicas inició, mediante el Instituto de Investigación sobre la Pobreza de la Universidad de Wisconsin, un experimento con más de mil familias.

Cada familia recibió una cuantía de renta en metálico por parte de los investigadores, y su efecto en el incentivo al trabajo en estas familias se comparó con el incentivo de un grupo de control no subvencionado en metálico. Con este experimento histórico la evaluación profesional adquirió más importancia en la elaboración de políticas públicas. Otros experimentos vinieron después.

En su deseo de probar que sus programas tienen éxito, los decisores de políticas públicas a menudo distorsionan la evaluación. En la conocida evaluación del programa Head Start, un programa diseñado para proporcionar a los

niños retrasados apoyo en el jardín de infancia o en primer grado muchos funcionarios del programa se opusieron al principio a la evaluación. Cuando una evaluación, iniciada contra sus deseos, comenzó a revelar resultados adversos, la Oficina de Oportunidades Económicas, responsable del programa, intentó suspender la distribución del informe. Muchas instituciones, incluyendo la Escuela de Graduados en Políticas Públicas de la Universidad de California y el Programa Graduado en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard, ofrecen actualmente formación profesional en evaluación y en otros tipos de análisis de políticas públicas. Las Escuelas de negocios de varias universidades han añadido a sus programas nuevos cursos sobre políticas públicas.

Cualidades distintivas del Análisis Profesional

Con el creciente profesionalismo en la evaluación de políticas y otros análisis de políticas, los defensores del análisis profesional a menudo reclaman que, a diferencia de la mayoría de las discusiones sobre política, su trabajo es sistemático, por lo tanto a menudo es comprensivo más que fragmentado y concierne a temas concretos, y es neutral más que partidista (6). De hecho, a menudo es sistemático. Intenta delimitar los diversos factores relevantes para un tema concreto y organiza el tratamiento de estos factores considerando sistemáticamente las relaciones entre ellos: por lo tanto depende en gran medida de modelos matemáticos para alcanzar una interrelación lógica y ajustada de las partes. Algunas personas no están de acuerdo con el argumento de que sea comprensivo (por razones que veremos más adelante). Claramente, sin embargo, una búsqueda sistemática de variables relevantes ocasiona algún grado de análisis comprensivo. Análogamente algunos critican que se puede evitar lo partidista, ya que todo el mundo, algunos piensan, favorece ciertas causas y valores sobre otros.

Más adelante se examinará el problema del partidismo. Aquí podemos hacer notar sin embargo que un cierto tipo de partidismo en el análisis de políticas generalmente es considerado como aceptable para el análisis profesional de políticas. Los analistas profesionales, por definición, están comprometidos a realizar un análisis disciplinado y con evidencias. Se convierten en partidistas, a veces de manera apasionada, en nombre de la razón, incluso aunque también se inclinen por el partidismo en nombre de otras causas (7).

(6) Por ejemplo, ver Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1968).

(7) *Ibid.*, pp. 95-96.

Específicamente estos son a menudo útiles para buscar las soluciones 'eficientes' a los problemas.

En este contexto 'la eficiencia' significa una solución que incorpora elementos ventajosos para todos los participantes y para sus clientelas. De manera aislada, los participantes no siempre las descubren. Los analistas profesionales se convierten en expertos en la búsqueda de situaciones próximas a lo que los economistas llaman soluciones de eficiencia de Pareto, soluciones que, comparadas con la situación existente, benefician a todos o a alguna de las partes sin dañar a los demás. Sus análisis pueden mostrar, por ejemplo, que ciertas reducciones en la carga media de transportes por ferrocarril podría beneficiar a sus usuarios por ahorros y al mismo tiempo a los ferrocarriles al fomentar un mayor tráfico y unos mayores ingresos.

Los analistas profesionales a menudo se expresan como partidistas de valores a largo plazo - por ejemplo, cuando se preocupan de la extinción de recursos energéticos o de diversos tipos de contaminación del medioambiente que pueden ser un problema en un futuro lejano, o sobre la deforestación. Este tipo de tendencia partidista probablemente es útil para corregir la perspectiva a corto plazo de la mayoría de los participantes en el proceso de la elaboración de políticas públicas.

¿SE TIENE EN CUENTA REALMENTE EL ANALISIS?

Nuestra manera de pensar a menudo nos hace temer que el análisis no tiene gran fuerza para la solución de conflictos y que los participantes realmente llegan a acuerdos mediante pruebas de fuerza - votaciones, negociación política, tácticas y maniobras o incluso a las armas. ¿Se tiene realmente en cuenta el análisis?

Los decisores de políticas públicas creen que en la práctica sí. Un reciente Director de la Oficina de Presupuestos dijo:

La visión incrédula del asunto es que el cálculo racional en la programación del gobierno es un ejercicio inocuo pero ineficaz, ya que todas las cuestiones importantes se deciden finalmente con criterios políticos....La tesis está equivocada si se pretende querer decir que los resultados de un análisis objetivo y serio de los programas públicos no es influyente y frecuentemente no es decisivo (8). Sin embargo la voz de la

(8) U.S., Congress, House, Committee on Government Operations, Research and Technical Programs Subcommittee, *The Use of Social Research in Federal Domestic Programs*, Part I, 90th Cong., 1st sess., April 1967, p. 2.

razón a menudo no tiene audiencia. En concreto, se podría añadir que una gran parte del análisis profesional realizado por académicos y otros analistas se desperdicia. Los cargos públicos a menudo dicen que no encuentran nada útil en ellos, y los analistas profesionales dicen que los funcionarios ignoran sus conclusiones. El problema ha provocado un torrente de estudios sobre la obstrucción a la investigación social sobre la elaboración de las políticas públicas (9). En el próximo capítulo nos introduciremos en estos obstáculos.

(9) Ver, por ejemplo, una colección de estudios en Carol H. Weiss, ed., *Using Social Research in Public Policy Making* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Co., 1977). Ver También Charles Lindblom and David K. Cohen, *Usable Knowledge* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1979).

CAPITULO TERCERO

LOS LIMITES DEL ANALISIS COMO ALTERNATIVA A LA POLITICA

Habiendo visto ya los múltiples usos del análisis en la formulación de las políticas públicas necesitamos ahora examinar sus límites. ¿Porqué, dados sus méritos evidentes, no hacen los gobiernos más uso de análisis? ¿Porqué no menos política y más análisis? ¿Qué es lo que se interpone en el camino?

Una explicación convencional apunta a una inadecuada provisión de datos reales, debate e investigación durante la elaboración de políticas públicas. Ese no es el problema. Existe material impreso sobre cada uno de los cientos de problemas de políticas tales como la reforma escolar, la provisión de autobuses o la formación profesional, llegando a ser cientos de miles las páginas producidas, casi siempre mucho más de lo que un jefe ejecutivo, un legislador o un funcionario tenga tiempo para leer. Un simple estudio de prospectiva sobre el impacto ecológico de un nuevo reactor de alimentación alcanzó a rellenar diez volúmenes y miles de páginas. Un asesor del Presidente dice que: 'A nuestros decisores de políticas no les falta asesoramiento; en muchos aspectos están saturados de asesoramiento' (1). Tendremos que buscar una explicación en otra parte - en la calidad diversa, más que en la cantidad, del análisis.

Para identificar las limitaciones del análisis como una alternativa a la política, imaginemos una situación en la que las políticas pueden decidirse totalmente en función del análisis sin ningún criterio político, sin que nadie ejerza control o poder sobre nadie, sin ninguna disputa excepto las que puedan plantearse por la información y la investigación. En este caso podremos ver como la política aparece como una respuesta a las diversas limitaciones del análisis.

Para empezar, si nos imaginamos una situación sin política, dependeríamos totalmente del análisis, debemos suponer que para cualquier problema todos los analistas sacarían las mismas conclusiones. (Si no, solo algún tipo de acción política -el voto por ejemplo- podría resolver sus diferencias.) Estos podrían llegar al acuerdo sólo si ninguno de ellos hiciera ningún error de hecho o teórico. Por lo tanto si cometen fallos sus conclusiones sobre las políticas

(1) Henry Kissinger, *The Necessity for Choice* (New York, Harper & Row, Publishers, 1961), p. 351.

serían divergentes. En breve, tenemos que suponer que el análisis es infalible si deseamos evitar el elemento político y la elaboración de políticas públicas.

Además los ciudadanos deben creer en la infalibilidad del análisis. Porque si no lo hicieran, rechazarían las conclusiones del analista; y por lo tanto de nuevo tendrían que hacer uso de los medios políticos para alcanzar una decisión.

Además, los analistas deben encontrar las políticas que son las mejores para un grupo social y que también lo son para otros grupos. De otra manera los grupos no favorecidos por la política seleccionada no la encontrarían apropiada para ellos. El análisis no les proporcionaría la base para aceptar esa política. De nuevo, sólo un proceso político como el del voto o el decreto podría resolver la disputa. Las soluciones analíticas a las cuestiones de políticas públicas exigen por lo tanto una armonía de intereses o valores entre los individuos y entre grupos de ellos en la sociedad. Algunos pueden pensar que puede haber un escape de este último requisito. Incluso suponiendo que no haya armonía de intereses, que cuando algunos ganan con una política pública otros pierden, ¿no podrían los analistas encontrar una solución a la cuestión de como distribuir las ganancias y las pérdidas? Si éstos pudieran, entonces los analistas podrían determinar qué política puede resolver mejor la situación conflictiva. Sin embargo esta vía de escape se enfrenta con un muro. Los analistas podrían determinar como distribuir los beneficios y las pérdidas únicamente si hubiera algún criterio aceptado para hacerlo así. Estos no disponen de tal criterio aunque cada uno podría proponer su preferido. De nuevo sólo un proceso político podría resolver la disputa.

La elaboración de políticas públicas exclusivamente analítica podría también exigir que el análisis fuera terminado a tiempo y con los recursos disponibles.

Finalmente, el análisis podría eliminar la necesidad de la política sólo si, además de todas las condiciones antes mencionadas, se pudieran definir analíticamente los problemas de la sociedad. De otra manera, las disputas sobre que problemas confrontar necesitarían también un acuerdo político. En resumen, la elaboración de políticas públicas analíticamente es inevitablemente limitada - y debe dejar espacio a la política en la medida en que:

1. Pueda fallar, y la gente crea que así es
2. No pueda resolver el conflicto de valores e intereses
3. Sea demasiado lenta y costosa
4. No pueda decirnos de manera concluyente qué problemas confrontar

Veamos a continuación porque cada uno de estos requisitos está lejos de cumplirse.

EL FALLO DEL ANALISIS

La Posibilidad de error

Obviamente, el análisis no es infalible. Nadie, por ejemplo, sabe o conoce todas las razones de "porqué Johny no puede leer". A pesar de su desarrollo, los economistas, no saben lo suficiente como para comprender simultáneamente o enfrentarse simultáneamente con la inflación y el desempleo. Los analistas y los decisores de políticas públicas no tienen el suficiente conocimiento de los problemas, tales como el abuso de las drogas, la rehabilitación criminal, el remedio para la educación de los retardados o la formación profesional. La gente sabe que el análisis y la investigación de las políticas públicas tiene posibilidades de error. Por ejemplo, un economista, que es ahora jefe de investigación en la Oficina de Presupuestos del Congreso, da una opinión que debería de ser ampliamente aceptada. "Se ha hecho un avance considerable en la identificación y medida de los problemas sociales en nuestra sociedad". Además, "el análisis sistemático ha mejorado nuestro conocimiento de la distribución de los costes y beneficios iniciales de los programas de acción social". Aún así sigue siendo cierto, añade el jefe de investigación que "se ha progresado poco en la comparación de los beneficios de los distintos programas de actuación social," y "se sabe poco sobre como producir salud, educación y otros servicios sociales de manera efectiva". (2)

La dificultad básica proviene de la discrepancia entre la limitada capacidad de conocimiento del hombre y la complejidad de los problemas de políticas. Incluso si se ampliaran todos los mecanismos disponibles, desde la lengua escrita hasta los ordenadores electrónicos, la mente no podría abarcar la complejidad de la realidad aunque trabajara a su máxima capacidad.

Según el bien conocido principio de la "racionalidad limitada",

La capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con el tamaño de los problemas cuya solución se requiere para conseguir un comportamiento racional y objetivo en el mundo real - o incluso para aproximarse razonablemente a tal racionalidad objetiva. (3)

(2) Alice Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1971), p. 7.

(3) Herbert A. Simon, *Models of Man* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1957), p. 198.

Tomemos incluso un problema de políticas extremadamente simple, mucho menos complejo que la mayoría de los problemas nacionales. ¿Debería un gobierno local introducir el tráfico de un sólo sentido en las calles del centro de la ciudad? Los decisores no pueden saber el efecto del tráfico (incluido el posible trasvase de la congestión de tráfico a otras calles), sobre el bienestar de los ciudadanos y sobre el beneficio para las empresas y los negocios en ese área céntrica. ¿Podría el análisis contestar a estas preguntas? Este podría ofrecer solamente unas estimaciones poco convincentes. El análisis puede proporcionar solo una variedad de posibles resultados con algunas probabilidades.

Dificultades Transitorias y Duraderas. Entre la mayoría de las características claramente inadecuadas del análisis, está la de que gran parte del análisis no es verdaderamente analítico, a menudo está pobremente respaldado de información, es superficial, con prejuicios o falso. Los analistas profesionales a menudo también se introducen en tareas más allá de sus habilidades o capacidades. Algunos análisis se hacen de manera fácil y barata para probar simplemente lo que alguien ya ha decidido que quiere elegir. Una visión más benigna del análisis contemporáneo es que el problema radica no en su debilidad sino en la insuficiencia del desarrollo científico y de las técnicas analíticas. Aun así en cualquiera de estas dos interpretaciones se deduce que las dificultades persistirán por largo tiempo.

Además, el mejor de los análisis nunca alcanza la infabilidad. Siempre algunos de los mejores economistas del mundo trabajan como miembros del personal del Consejo de Asesores Económicos del Presidente. Sin embargo otros excelentes economistas de manera sencilla podrían desafiar sus descubrimientos, sus teorías y sus recomendaciones. Análogamente, excelentes sociólogos y psicólogos han llevado a cabo y elaborado estudios muy sofisticados de los efectos de la segregación escolar en los resultados de los estudiantes, para luego descubrir que sus conclusiones se declaraban insatisfactorias por otros colegas no menos excelentes.

Información Excesiva e Información Insuficiente. Un analista o un decisor que intenta superar la complejidad de los problemas sociales se encuentra entre la espada y la pared. Por un lado, no tiene la suficiente información, ni sabe cuales son las consecuencias del tráfico de un solo sentido, o "el porqué Johnny no puede leer o si el empleo aumentará o caerá en los próximos seis meses. Supongamos que entonces el analista busca más información. Mucho antes de que consiga lo que necesita, el analista tendrá mucha más información de la que puede digerir, manejar o procesar en el análisis. Muchas de las prácticas del Congreso se pueden entender como protecciones contra este tipo de sobrecarga de información. Los miembros del Congreso tienen tan poco tiempo para los cientos de proyectos de su agenda que terminan especializándose, y por lo tanto siguiendo el liderazgo de otro miembro sobre los

problemas que no entran dentro de su campo de especialidad (4). Todo aquél que desea reflexionar sobre un problema de políticas debe elegir la vía de la información excesiva o de la información insuficiente. No hay una vía intermedia entre las dos que no sea altamente falible. (5)

Las dificultades proliferan y la posibilidad de error se hace mayor porque la sociedad, sus problemas y las respuestas de la gente a estos problemas cambian constantemente.

Para cuando el decisor o el analista de políticas públicas sepa, por ejemplo, que la inflación y el desempleo no suceden conjuntamente y lleguen a entender el porqué no, la estructura institucional de la economía habrá cambiado sustancialmente de tal manera que ahora sí surgen simultáneamente. Este cambio en los últimos años ha deteriorado gran parte de nuestro conocimiento sobre la economía americana.

Muchos líderes y ciudadanos ordinarios dudan, en cualquier caso, de lo que oyen decir a los científicos sociólogos y otros investigadores de los problemas sociales y de las soluciones que éstos proponen. Cuando los economistas, por ejemplo, empezaron hace años a argumentar que el gobierno podría incurrir en déficit presupuestario, que un presupuesto desequilibrado en el gobierno significaba algo muy distinto al desequilibrio presupuestario de un individuo o de una empresa privada, el reto al "sentido común" que suponía esta visión fue más allá de lo que mucha gente podía aceptar. Los escépticos más perceptivos, se podría añadir, pudieron ver que la nueva doctrina no se basaba en hechos científicos sino más bien en una mezcla de conocimiento empírico razonable (pero no convincente) y de asesoramiento, este último incorporado por ciertas normas profesionales (o prejuicios) favorecidas por los economistas.

A menudo se escucha la queja de que los legisladores, otros decisores de políticas y los ciudadanos se resisten a utilizar la información y el análisis disponible porque son ignorantes o irracionalmente hostiles a la solución racional de problemas. A menudo lo son. Pero aun así cuando una autoridad ofrece una

(4) Para una descripción viva y detallada sobre cómo un senador americano asigna su tiempo a pocos problemas bien seleccionados de políticas con el fin de evitar el exceso de trabajo, ver Elizabeth Drew, "Senator", *New Yorker*, September 11 and 18, 1978.

(5) Un fenómeno peculiar y no ampliamente extendido del análisis profesional es que a menudo no proporciona respuesta sino que multiplica las preguntas. El famoso informe Coleman sobre el efecto de las políticas escolares sobre el aprendizaje de los estudiantes y sobre sus resultados es un ejemplo de esto. Aunque excelentes académicos han gastado dos millones de dólares en un estudio, su efecto supuso el comenzar una nueva enorme controversia ya que se descubrieron contingencias en la relación entre la escuela y el aprendizaje. S. Coleman and others, *Equality and Educational Opportunity* (U.S., Department of Health, Education and Welfare, 1966).

recomendación o un descubrimiento para una política pública y otro inmediatamente lo disputa, la gente a menudo no sabe a quién creer. Mucha de su resistencia a la información y al análisis revela nada más que un sabio escepticismo sobre toda información y análisis cuando no se puede distinguir lo bueno de lo malo.

El Conflicto de Valores

El análisis no puede resolver todos los conflictos de valores e intereses. El análisis no puede descubrir cual es la política inequívocamente buena para todo el mundo. Si son buenas para algún grupo dañarán a otros. En este caso, ya advertimos que una solución analítica a las decisiones de políticas públicas requiere un criterio superior a través del cual pueda decidirse que grupo saldrá beneficiado y que grupo perderá.

Pero sin embargo alrededor de dos mil años de investigación filosófica sofisticada han fracasado hasta ahora en el descubrimiento de un criterio adecuado. ¿Cómo podemos saber cuál es la distribución de renta y de riqueza apropiada? ¿Mediante qué criterio final el análisis justifica el peligro de la tecnología cuando beneficia algunas personas y daña a otras? ¿Cuánto debería sacrificar una generación en beneficio de otra? Se pueden tener respuestas a estas preguntas, pero no existe un criterio establecido. El análisis no alcanzará una conclusión. (6)

(6) Para estar seguro, muchas declaraciones evaluativas pueden ser interpretadas como proposiciones empíricas y por lo tanto probadas objetivamente. Estas son declaraciones que intentan ser tomadas como verdaderas o falsas según algún criterio aceptado. Tomemos, por ejemplo, la declaración, "todo el mundo debería tener un buen empleo". Yo podría creer que todo el mundo debería tener un buen empleo porque todo el mundo debe disponer de una buena alimentación y una buena vivienda. Si así es, la declaración puede ser interpretada con el significado de que la gente con un buen trabajo de hecho estará bien alimentada y con una buena vivienda. El que esto sea cierto o falso puede ser comprobado empíricamente. Análogamente bajo algunas circunstancias se podría probar la proposición de que todos deberían estar bien alimentados y con buenas viviendas. El que esto signifique, "que la gente que está bien alimentada y con vivienda es feliz", es una proposición empírica verificable.

Según los modelos a través de esta cadena, sin embargo, llegaremos a abstracciones como "la felicidad", que hace que las proposiciones empíricas que las contienen sean imposibles de confirmar en la práctica. En cualquier caso, eventualmente se llega al final de la línea en la que algunas proposiciones finales de evaluación, que no pueden ser examinadas a la luz de otra proposición conexas, son imposibles de verificar empíricamente incluso como principio. La perspectiva dominante en las ciencias sociales contemporáneas es que este final de la serie de proposiciones es imposible de verificar tanto en principio como en la práctica.

En algunos conflictos, muchos de nosotros aprobamos el criterio de que las preferencias de la mayoría debería prevalecer sobre las preferencias de la minoría. Pero ninguno mantiene tal principio en todos los casos, por ejemplo no lo utilizamos para justificar el quitar los activos o el patrimonio a una minoría o esclavizarles en favor o en beneficio de una mayoría.

Con un examen más profundo, el criterio de la mayoría es válido sólo en casos concretos: solo una fracción muy pequeña de las decisiones gubernamentales puede someterse a voto. Algunas personas en toda sociedad niegan que este criterio tenga ninguna virtud.

El Criterio del Interés Público. ¿Proporciona el concepto del interés público un criterio para el análisis de políticas? El que usted diga, "el control de la contaminación del aire sirve al interés público", puede significar que Vd. cree que la contaminación le daña no sólo a Vd. sino a otras personas así como que usted piensa que las ganancias o beneficios por controlar la contaminación superará a sus costes. Este tipo de opinión, sin embargo, no significa que todos estén de acuerdo con usted o que usted tenga razón. A veces "el interés público" se refiere a un bien universal, esto es, a ciertos valores que se piensa sirven a toda la sociedad. No sabemos de hecho que valores son de este tipo. (8)

(7) Sobre el concepto y la literatura de este tema, ver el artículo "Public Interest" in the International Encyclopedia of Social Sciences (New York Macmillan Co., 1968).

(8) La teoría de la utilidad: el utilitarista Jeremy Bentham del Siglo XVIII pensaba que había encontrado el principio de "la mayor utilidad para el mayor número de gente" como criterio para el análisis de políticas en el que el acuerdo debería de ser posible. El espíritu igualitarista de este principio no fue universalmente aceptado y fue lógicamente rechazado. Ya que no se puede simultáneamente proporcionar la máxima utilidad para el mayor número de ciudadanos; el proporcionar más privilegios o beneficios a A de tal manera que A pueda disfrutar en la mayor medida de un bien concreto supone el reducir los beneficios de B.

En respuesta a esta dificultad técnica en principio, los economistas han explorado la posibilidad de que la maximización de la utilidad (satisfacción) en la sociedad debería ser un criterio universalmente aceptable para la política pública. La mejor política que éstos proponen debería de ser una que creara la mayor cuantía de satisfacción de deseos en la sociedad. Estos descubrieron que su principio era defectuoso en muchos sentidos. Por ejemplo, algunas personas simplemente no creen que la satisfacción de los deseos es un criterio aceptable; algunos deseos, éstos piensan, no deberían ser satisfechos. Mucha gente también cree que los deseos de unas personas son menos importantes que los de otras personas, de aquí por lo tanto que no crean en la simple maximización de la satisfacción de necesidades, sino por el contrario desean que se alcance alguna distinción específica en la satisfacción de necesidades -una distribución en favor de, por ejemplo, la raza aria, los blancos, los hindues, los europeos, los ricos, las viejas familias, los propietarios, la aristocracia de la tierra, etc.. etc...

El Tiempo y el Coste

El análisis también tiene dificultades para cubrir la exigencia de que sea finalizado a tiempo y con los recursos disponibles. La mayoría de las decisiones de políticas se realizan utilizando simplemente un análisis elemental porque las decisiones no pueden esperar hasta que "se conozcan todos los datos". Una análisis serio exige no sólo horas, días o semanas sino meses o años. Los sociólogos han estado trabajando durante las últimas dos décadas en los análisis de los efectos de la desegregación escolar en los resultados educativos de los estudiantes pero todavía no están de acuerdo o han encontrado ninguna respuesta.

Ya que el análisis necesita tiempo, consume recursos. Ya que cada día el cargo público debe tomar decisiones, el presupuesto quedaría exhausto si muchos de los problemas se convirtieran en proyectos de investigación para analizar estas decisiones. Ya que el análisis es en cualquier caso falible, los cargos públicos a menudo rehusarán invertir fuertemente en el análisis. Ningún gobierno ha financiado todavía un proyecto de investigación masivo convincente sobre una elección de políticas, incluso como experimento para ver cuánto costaría hacerlo. Su coste lo hace prohibitivo.

En todas las sociedades, por lo tanto, la mayoría de las cuestiones de política se deciden por métodos más rápidos y más baratos que el análisis: por ejemplo, mediante las elecciones, mediante el voto legislativo o, mucho más a menudo, mediante la delegación de responsabilidades para la decisión en algunos funcionarios designados o nombrados que deben decidir la cuestión sobre si hay o no tiempo y fondos para el análisis.

La Formulación del Problema

Finalmente, una solución puramente analítica y no política sobre la cuestión de cómo el problema de políticas debería ser formulado es en sí mismo imposible. Como hemos visto, los decisores de políticas no se enfrentan a problemas dados. Por el contrario deben identificar y formular sus propios problemas. La violencia callejera aumenta en las ciudades americanas ¿Cuál es el verdadero problema? ¿Un deterioro de la ley y el orden? ¿Una discriminación racial y ética? ¿La impaciencia de las minorías con el ritmo de las reformas? ¿Una revolución incipiente? ¿La baja renta? ¿Un estado o situación de ilegalidad ante lo que de otra manera sería un movimiento de reforma relativamente pacífico? ¿El desorden urbano? ¿La discriminación?

Aunque el análisis puede ayudar en dar respuesta a todas estas cuestiones, no puede responderlas todas plenamente. Hasta cierto punto, la cuestión sobre

cómo formular el problema exige un acto de elección o deseo. De las diversas maneras de formular y atajar el problema o los problemas que acabamos de ilustrar, no existe una forma correcta o incorrecta para elegir entre un análisis u otro.

Estas cuestiones contienen además componentes morales. No pueden ser plenamente establecidos excepto mediante referencias a los valores o intereses en conflicto en una sociedad. El consenso y su establecimiento necesita ayuda de la política más que del análisis.

CAPITULO CUARTO EL ANALISIS PARTIDISTA

Todas estas limitaciones del análisis en la elaboración de políticas públicas nos obliga a replantear la necesidad de la política. Al reconsiderar la relación entre análisis y política nos vamos a trasladar a una nueva perspectiva del análisis.

LA ELABORACION INTERACTIVA DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Volvamos a la distinción entre análisis y políticas en la elaboración de políticas públicas. Cuando decimos que las políticas se deciden mediante el análisis, queremos decir que una investigación de los méritos de las posibles vías de acción han revelado razones para elegir una política en lugar de otras. Cuando decimos que la política más que el análisis determina las políticas a seguir, queremos decir que las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros. (1) Un gobernante decreta una política a seguir. O el legislativo aprueba una política concreta. O los ciudadanos votan autorizando al ganador en las elecciones a ejercer la autoridad del presidente. O dos adversarios políticos se enfrentan el uno contra el otro de múltiples maneras, desde la eliminación política hasta la contratación del personal del contrario.

Cada una de estas maneras políticas de establecer la política a seguir de alguna forma sustituye la acción por el análisis. En lugar de pensar en el problema para plantear la solución, la solución es consecuencia de actos como el votar, decisiones personales, la gente a menudo también sustituye el análisis por los actos, como cuando se lanza una moneda al aire para decidir qué hacer.

Dado que las personas actúan unas sobre otras para resolver los complejos problemas sociales con que se enfrentan, la acción se convierte en interacción. Al actuar entre sí las personas ejercen control unas sobre otras. A menudo lo hacen sin pretenderlo y sin ser conscientes, como cuando los que se manifiestan en la calle tan sólo para influir en los legisladores y de manera inadvertida crean una reacción negativa en los demás ciudadanos.

(1) Utilizaremos el término control para representar los tres significados.

En muchas áreas de la vida distintas a las del gobierno, la solución de problemas mediante la interacción a menudo reemplaza al análisis. En las sociedades occidentales contemporáneas, por ejemplo, las interacciones en el mercado -compra y venta- "solucionan" el problema del uso de los recursos nacionales. Nadie necesita analizar el problema. Por el contrario, en los sistemas del tipo soviético, los planificadores intentan analizarlos.

El identificar la interacción como una alternativa al análisis plantea una cuestión que no es tan simple como a primera vista parece. No simplemente queremos decir que la gente interactúe entre sí. Apenas hace falta decirlo. Tampoco apuntamos simplemente a que la interacción a menudo implanta políticas, como cuando un funcionario implanta un sistema de información sobre la renta y exige su pago para implantar las leyes fiscales. Ni por la misma razón tampoco simplemente decimos lo contrario, la interacción a menudo interfiere en la implantación de algunas políticas, como cuando la gente se amotina o evade la ley. Aunque todo esto es verdad, ninguna de estas proposiciones representan el punto que se intenta desarrollar aquí. Nuestra propuesta es que la interacción por sí misma a menudo, soluciona, resuelve o disminuye los problemas. Las interacciones establecen o hacen las políticas. Como procesos de solución de problemas y elaboración de políticas, las interacciones constituyen una alternativa al análisis.

En la elaboración de políticas gubernamentales, la interacción política puede siempre reemplazar al análisis y de hecho puede a menudo alcanzar soluciones que el análisis no puede. Por ejemplo, si hubiera que resolver cada una de entre el gran número de disputas en las que la gente tiene interés, podría o no ser posible, como hemos visto, el alcanzar a través del análisis una reconciliación de sus diferencias. El método particular de interacción llamado voto puede a menudo facilitar esta decisión. Otro ejemplo sería, si un gobierno decide controlar la tasa de salarios con el fin de controlar la inflación, la tarea de establecer el nivel de salario apropiado puede sobrepasar la capacidad de análisis de cualquiera (o, por razones discutidas en los capítulos anteriores, el análisis podría no ser fiable). En ese caso, una forma de interacción llamada la negociación entre los representantes de la dirección, de los trabajadores y del público en un consejo tripartito sobre salarios podría establecer este nivel.

La manera más frecuente de resolver los problemas de política gubernamental que nadie puede analizar adecuadamente es a través de una forma de interacción llamada la delegación. La responsabilidad de tomar decisiones se delega a algún cargo público. Esta autoridad puede, desde luego, intentar analizar el problema. Pero puede que no. Por el contrario puede lanzar una moneda al aire, decidir de manera más o menos intuitiva, satisfacer sus propios prejuicios o quizás delegar la decisión de nuevo a otra persona. Haga lo que haga, el acto de la delegación en él no produce que la decisión dependa del análisis.

(Y, dependiendo de como haga la decisión -por ejemplo, qué regla intuitiva utilice, si es que utiliza alguna, o que calidad de juicio o prejuicio utiliza en la toma de decisión- uno podría pensar que la decisión es mejor que si se hubiera tomado a través del análisis.)

LA ALTERACION DEL PAPEL DEL ANALISIS

De todo lo anterior se deducen grandes consecuencias para el análisis en la elaboración de políticas públicas. Ya que las interacciones establecen las políticas públicas, como de hecho parcialmente siempre ocurre, el análisis generalmente juega un papel diferente de lo que hemos visto hasta ahora. El tipo de elaboración analítica de las políticas públicas hasta ahora discutido -análisis como alternativa a la política- no representa el típico uso del análisis en la elaboración de políticas públicas. Generalmente el análisis no es una alternativa a la política, sino que opera como un elemento indispensable en la política. Se convierte en un método de ejercer control. Más que atacar frontalmente al problema de las políticas públicas, el análisis más a menudo responde a ciertas necesidades de la gente, especialmente los cargos públicos para controlar a otros en las interacciones políticas. Esto se lleva a cabo de la forma que vamos a especificar.

El Análisis Util para la Interacción

Los diversos participantes en la interacción política utilizan el análisis para mejorar la manera en que juegan su papel interactivo. Si, como alternativa a la búsqueda de una respuesta a una pregunta de políticas públicas, ésta se somete a votación, los individuos pueden desear el utilizar el análisis con vistas a decidir para qué o para quién votar (igual que los participantes en el mercado al comprar o vender analizan lo que de hecho compran o venden). O los negociadores analizan las diversas formas o posturas que deben de tomar para negociar. En cualquiera de estos casos, el análisis de cualquier persona funciona como un instrumento de control sobre los demás.

Adviértase que la tarea de analizar es mucho más fácil cuando el análisis juega tal papel en la interacción. La simplificación de la tarea analítica es más clara en la interacción de mercado. El analizar una venta o compra potencialmente beneficiosa exige menos estudio que el analizar el problema completo de asignar recursos o distribuir renta en la economía. Análogamente, en la interacción política una política de medio ambiente apropiada puede requerir cuantías enormes de análisis mucho mayores que las que se exige a

un negociador que quiere no otra cosa sino negociar eficientemente. Un elector individual puede desde luego considerar el problema de la nación de manera global al decidir como votar, pero la mayoría de los electores analiza su opción de voto de una forma mucho más simple. La reducción de la complejidad hace de este tipo de análisis que sea viable cuando el análisis como alternativa a la política se derrumba frente a la complejidad.

El cómo se adapte el análisis a las interacciones varía en gran medida de un participante a otro. En las interacciones de mercado, el participante principal, el empresario, tiene relativamente claras las ideas sobre su papel en el proceso. Este percibe su trabajo como el de hacer dinero. De esta manera a menudo tiene el deseo de utilizar cualquier tipo de análisis que le ayude a alcanzar su objetivo. No necesita un análisis de cómo la economía debería de estar organizada o sobre si sería bueno para la sociedad el producir, por ejemplo, menos automóviles y más vivienda a bajo coste. Esto representa un ejemplo de como los participantes en interacción a menudo adaptan de manera eficiente sus necesidades analíticas a su papel en la interacción.

Para los participantes en la interacción gubernamental, el papel a jugar está peor definido que en el mercado. ¿Debería perseguir el Secretario de Energía, por ejemplo, su propia visión global del interés público? ¿O centrarse en la conservación de la energía, dejando a otros altos cargos la responsabilidad por otras dimensiones de interés público? ¿O debería implementar la política del Presidente? ¿O, cómo un ejecutivo de empresa preocuparse de que el departamento crezca? Inseguro sobre su propio papel, el Secretario permanece indeciso sobre el tipo de análisis que mejor puede ayudarle a jugar su papel. Puede gastar muchos fondos para conseguir recursos analíticos hasta ver que no le sean útiles, un fenómeno muy común en el gobierno. (2)

El Análisis como Instrumento de Persuasión

Con el fin de jugar un papel interactivo en la elaboración de políticas públicas sobre, por ejemplo, la ayuda federal a la educación pública, un miembro del Congreso valorará (bien informalmente o a través de su personal) la situación actual de los colegios, los problemas actuales, la dirección de los movimientos de esta política en los años recientes y una lista de políticas actualmente en consideración. Los miembros también preguntarán algunas cuestiones que refleje su posición como altos cargos del gobierno federal en una política en la que los gobiernos estatales y locales también son activos:

¿Podemos utilizar la política federal para estimular a los gobiernos estatales y locales para que realicen un mejor trabajo? ¿Podemos mantener el coste de la educación trasladándolo de estos gobiernos al federal? Además, preguntarán un número de cuestiones pertinentes a su postura particular en la interacción política tales como: ¿Teniendo en cuenta mi clientela qué postura debería yo plantear? ¿Teniendo en cuenta el liderazgo del Congreso y mi expectativa de alianzas en el Congreso, qué postura debería de tomar? ¿Cuánta energía debería de invertir en la elaboración de la política de educación, a qué coste para otras políticas? ¿Puedo conseguir ayuda de alguno de los grupos de interés en el tema de la educación?

Si todas estas cuestiones se analizan, el trabajo tan sólo habrá empezado. En la interacción, el legislador debe seguir adelante y preguntar cómo influir o controlar a otros participantes: ¿Cómo podríamos motivar a los gobiernos estatales y locales para que hagan su trabajo? ¿Cómo podría inducir a aquéllos de entre mi clientela que no les guste la política que yo exponga a que perdonen o a que olviden? ¿Cómo podría inducir al menos a unos cuantos de mis colegas del congreso a que se unan a mi, promocionando esta ley o consiguiendo una recomendación favorable para mi proyecto en el comité del Congreso que sea relevante? En resumen, el legislador entiende que el análisis se necesita no sólo para clarificar su propia decisión sino también para atraer a otros participantes en torno a esta postura.

Entre las posibilidades abiertas para atraer a otros a la postura de uno, la persuasión se presenta como una de las más importantes, quizás el método más poderoso. El ser persuasivo, sin embargo, especialmente con otros altos cargos y activistas con buenos conocimientos en el proceso de elaboración de las políticas públicas, exige que el análisis realice otra tarea. El legislador debe analizar cual es su interés y qué es lo que quieren de las políticas. Debe analizar también porque sus políticas preferidas encajarán en sus intereses, esto es, les proporcionarán lo que quieren. (Al hacer esto puede encontrar ventajoso y cambiar su política de preferencias para hacerla más atractiva para aquellos participantes que él quiere influir o controlar). El análisis como un instrumento de persuasión por lo tanto emerge como de una gran utilidad distintiva del análisis en la interacción política.

La persuasión se presenta como una característica fundamental de todo sistema político. Temida como una fuente de control, la mayoría de los gobiernos tratan de controlarla, solamente los gobiernos democráticos permiten el análisis y la persuasión de manera libre. La evidencia del poder de la persuasión aparece en todas partes: en el grado en que los gobernadores autoritarios, que tienen el poder de muchos otros a su disposición, confían en ella en la forma de propaganda y otras formas de indoctrinación; en los presupuestos que las empresas asignan a la publicidad; y en la cuantía del gasto en las campañas

(2) Carol H. Weiss, *Using Social Research in Public Policy Making* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Co., 1977).

políticas y en las relaciones públicas de los grupos de interés en la democracia.

Gran parte de la persuasión funciona mediante la simple repetición del mensaje o mediante actos espectaculares o cualquier otra manera de eliminar los juicios críticos. Pero, por otro lado, mucho de éllo se basa en el análisis. Especialmente entre los líderes políticos, incluyendo los funcionarios, la persuasión se basa en la comunicación de hechos críticos y en el análisis. Un senador, por ejemplo, persuade a uno de sus colegas para que apoye un proyecto de ley mostrándole el análisis de las consecuencias para la defensa nacional o para alguna otra cuestión. Un senador gana la reputación de ser especialmente influyente porque conoce "los hechos". El poder de persuasión de la información y el análisis también estimula la queja común entre los legisladores de que se sienten prisioneros de los funcionarios o a veces de los profesionales del lobby que controlan los hechos relevantes. Todos los que reclaman conocer y no se les ha contradicho- que esto no se puede hacer o que es la única alternativa posible pueden alcanzar una gran influencia en la decisión.

La gran influencia del análisis persuasivo lleva a algunos observadores a sugerir que los analistas, los intelectuales, o las personas con una capacidad especial de análisis constituyen una élite creciente en los sistemas políticos contemporáneos. Tal élite se hace cada vez más sospechosa en la medida en que el prestigio del análisis se intensifica con la complejidad técnica de la elaboración de políticas públicas en el mundo moderno. En el campo de las relaciones internacionales, por ejemplo, las múltiples conferencias de tipo informal organizadas por el Consejo de Relaciones Exteriores y su revista, "Asuntos Exteriores", constituye un forum en el que los eruditos discuten sobre las políticas con un gran impacto en los decisores de políticas gubernamentales que están entre ellos.

Tal élite de eruditos es la primera de la que veremos en nuestra exploración sobre la elaboración de política pública. (3)

Dos Rutas para la Persuasión a través del Análisis. El análisis persuasivo generalmente funciona en la medida en que la gente es persuadida genuinamente por éste. Aun así éste alcanza su efecto en algunas circunstancias sin realmente persuadir. Para comprender esta segunda posibilidad no muy conocida, hay que entender que según muchas circunstancias las personas en conflicto no quieren una escalada de disputas. A menudo estarán de acuerdo en terminar la disputa siguiendo una regla -por ejemplo, la regla de votar. Una alternativa sería el que el mejor análisis ganara. Los decisores de políticas

públicas en la Administración, por ejemplo, a veces siguen la regla tácitamente aceptada de que cierto tipo de temas deben ser considerados resueltos a través de la competición entre análisis. De hecho todos acuerdan no ir más allá de eso, es decir, no luchar más fuerte que con el análisis o con los hechos, porque la escalada más allá de este punto podría exigir demasiado tiempo y energía y provocaría demasiados riesgos. El resultado es que como norma todos aceptan cierta solución no porque realmente estén persuadidos de sus méritos sino porque simplemente han acordado tomar la decisión, de acuerdo con los standards convencionales, los que han planteado mejor el caso.

EL ANALISIS PARTIDISTA

A todos estos usos del análisis como un instrumento de control en la interacción política, le podemos denominar como el análisis partidista. Todos los participantes de la interacción política en alguna medida juegan un papel de partidarios. Cada participante presiona bajo su punto de vista un conjunto de intereses. De esta forma, todo elector individual cuenta como un partidario. De la misma manera lo hace el legislador, el funcionario y, desde luego, el líder de un grupo de interés. El denominarles partidarios no significa que todos sean igualmente limitados en sus opiniones o igualmente preocupados con la relación entre sus propios intereses y los intereses generales. El legislador, por ejemplo, a menudo plantea una visión extremadamente amplia de las necesidades nacionales y puede a veces dejar a un lado casi completamente su papel partidista.

Incluso el Presidente es un partidario. Supóngase, que presiona en favor de una política en el Congreso en el que tanto la Cámara de Representantes como el Senado la rechazan. El Presidente observa que, dado que el conflicto de intereses es muy grande, el problema de políticas no va a tener una solución analítica sino que va a ser decidida mediante la interacción política. El Presidente puede por lo tanto analizar las alternativas de políticas que entren dentro de la serie de políticas aceptables por el Congreso, aunque no sean deseables según su opinión. O puede buscar una nueva política que no sufra las objeciones, por muy inválidas que él piense que sean, a su primera propuesta.

O bien el Presidente puede analizar las posibilidades de inducir a la Cámara de Representantes y al Senado para que reconsidere, digamos ofreciendo a los líderes del Congreso a cambio algo que ellos quieran. En resumen, utilizará información, discusión e investigación específicamente para desarrollar sus próximos movimientos para ganar el conflicto que tiene con el Congreso.

Aunque los partidarios utilizarán los recursos analíticos solamente para impulsar sus propios intereses, éstos interactúan con muchos otros partidarios.

(3) Ver Seymour Martin Lipset and Asoke Basu, "The Role of the Intellectuals and Political Roles", in *The Intelligentsia and the Intellectuals*, ed. Aleksander Gella (Beverly Hills, Ca.: Sage Publications, 1976).

que hacen lo mismo en nombre de sus intereses respectivos. Como cada uno integra el análisis en el proceso interactivo en su propio beneficio, al menos alguno de estos análisis se convertirá en referencia común para todos los participantes. Cada uno puede retarlo o utilizarlo si es útil para un acuerdo, éste podrá ser utilizado por todos. Si lo que hace es obstruir, podrá ser tenido en cuenta como un análisis competitivo. Muy posiblemente, la fábula de la "competición de ideas" que se considera esencial para la democracia pluralista, en general, la forma el intercambio entre analistas partidarios y los mismos decisores partidarios de políticas públicas que utilizan sus análisis. Esto puede ser cierto incluso si algún tipo y grado de partidismo hace girar a los participantes hacia una interpretación errónea flagrante y una falsificación clara.

Los intentos extraordinarios y a veces con éxito de persuasión a través del análisis partidista han marcado algunos de los puntos en la historia americana en ocasiones en las que los líderes políticos convencen a los diversos grupos principales de la población de que cada uno de sus intereses quedarán cubiertos si se integran en una coalición de intereses. Lincoln parece haber percibido que esta era su tarea cuando intentó transformar el debate sobre la esclavitud en un tema de supervivencia de la Unión. Después de la Guerra Civil Mark Hanna creó alrededor del Partido Republicano una nueva configuración de los intereses de la empresa privada, el trabajo y los agricultores para la industrialización que se convirtió en la opinión dominante durante las décadas siguientes y explicó el largo período dominado por gobiernos republicanos en los Estados Unidos. Franklin Roosevelt también reestructuró las aspiraciones políticas y las controversias políticas con el New Deal. Los líderes que saben analizar la discordia encuentran algunos intereses comunes y persuaden a cada grupo discordante de que su interés radica en perseguir una nueva serie de objetivos, aparecerán en la historia como grandes figuras de sus tiempos. (4)

(4) Ver Eric Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies* (Cambridge, Mass.: Harvard University Center for International Affairs, 1972).

CAPITULO QUINTO

SACANDO EL MAXIMO PROVECHO DEL ANALISIS

El desarrollo cultural extiende nuestra capacidad para resolver problemas, incluso aunque este desarrollo sea elemental. La misma capacidad de hablar supone un avance. El lenguaje escrito también, ya que implica un precioso beneficio el poder registrar la información de tal manera que no necesitemos resolver los mismos problemas una y otra vez. La cuantificación y el cálculo igual, ya que con ellos se hace posible la medida. Incluso el más simple instrumento analítico como es el de la "clasificación y división de un problema en sus partes también proporciona una mejor capacidad para la solución de problemas. (1)

Otros factores poderosos que aumentan nuestra capacidad analítica incluyen los procesos específicos de análisis riguroso y formal: las matemáticas y la lógica; la amplia colección de técnicas llamadas "método científico"; la teoría de la probabilidad, a través de la que podemos extender nuestra capacidad para enfrentarnos con la incertidumbre; la potente herramienta de la contabilidad de doble entrada, desarrollada alrededor del siglo XIII; y los ordenadores, uno de los avances del siglo XX.

De otras fuentes inesperadas podemos también ampliar nuestra capacidad analítica. Por ejemplo, una crisis a menudo transforma la percepción de los decisores de políticas públicas (y algunas veces impulsa su energía también), con el resultado de que se consigue una nueva visión del problema. (2) Aunque generalmente pensamos sobre la crisis como algo a evitar, algunas crisis de tipo medio, como puede ser considerado el presupuesto anual, pueden provocarse de manera deliberada para estimular al decisor de políticas públicas.

(1) Un estudio excepcionalmente perceptivo y estimulante sobre como seleccionar con precisión y subdividir los problemas y como ayuda ello a la racionalidad se presenta en H.A. Simon. "The Architecture of Complexity", *Proceeding of the American Philosophical Society*, 106 (December 1962).

(2) Para estudiar los puntos fuertes y débiles de la toma de decisiones en situación de crisis ver Irving L. Janis and Leo Mann, *Decision Making* (New York, Free Press, 1977) capítulo 3. Ver también, sobre la posibilidad de que la crisis mejore la capacidad de decisión de las organizaciones, H.L. Wilensky, *Organizational Intelligence* (New York: Basic Books, 1967), pp. 76-77.

Estos métodos son muy válidos para aumentar la capacidad analítica porque nuestras mentes son muy limitadas. Nuestra limitación de conocimiento nos obliga a invertir mucho en técnicas para extender la capacidad de nuestras mentes. A pesar de estas ganancias, nuestra capacidad de conocimiento en un momento dado siempre permanece limitada, siempre lejos de la complejidad del problema con el que nos enfrentamos en la elaboración de políticas públicas.

A través de la historia intelectual y ahora claramente en la literatura sobre políticas públicas, se presentan dos versiones -más precisamente visiones o ideales- sobre como una sociedad como la nuestra puede extender más allá el uso de la mente humana para resolver los problemas sociales. (3) Uno enfatiza el análisis como una alternativa a la política; y el otro, presenta el análisis como una parte de la interacción política. La primera versión por lo tanto enfatiza la visión convencional del análisis con la que nosotros empezamos; y la otra el análisis partidista. Tanto en teoría como en la práctica los proponentes de cada uno de los dos tipos de análisis argumentan entre sí sobre cómo mejorar el proceso de políticas públicas. Aunque todas las sociedades se basan en ambos tipos de análisis, los proponentes de cada uno de ellos presionan por un mayor protagonismo para el tipo de análisis con el que están de acuerdo.

EL PROCESO CIENTIFICO Y ESTRATEGICO DE ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

Un grupo de defensores cree que la mente humana, a pesar de sus limitaciones, puede enfrentarse muy bien con las complejidades del mundo social, no necesariamente hoy o mañana pero si en algún momento. Ellos por lo tanto quieren elevar el componente analítico y reducir el componente político en la elaboración de políticas públicas. Con esta visión, los pasos básicos en la elaboración de políticas públicas corresponde estrechamente a los pasos de una iniciativa científica: se identifica y se formula cuidadosamente el problema, se estudian las posibles soluciones, se examinan las soluciones alternativas y se procede a una elección final. Los defensores de este método ideal perciben la elaboración de políticas públicas apropiada cuando es un ejercicio intelectual más que un proceso político. La conclusión lógica de esta propuesta idealista, que muchos de sus defensores consideran como una forma extrema, es que el gobernante ideal se parece al rey filósofo de Platón y no a una persona elegida en un proceso político como el de las elecciones.

(3) Para un mayor análisis ver Charles Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), capítulos 19 y 23.

El Ideal Estratégico

Los defensores de la visión que compite con la ideal, comienzan o parten de la capacidad limitada de conocimiento del ser humano. Partiendo de este sentido de la limitación, plantean dos grandes injerencias estratégicas. La primera exige la subordinación del análisis a la interacción, lo cual es percibido como un hecho de vida que tiene que ser aceptado y por lo tanto incorporado en los modelos ideales de elaboración de políticas públicas. La segunda exige la simplificación del análisis en todas las formas posibles, por ejemplo, procediendo paso a paso a través de la prueba y error más que tratar de comprender el problema de manera completa.

Además, ya que los defensores del modelo estratégico ideal ven los problemas como muy complejos para la mente humana, su confianza en el trabajo del analista o de cualquier decisor de políticas públicas no va muy lejos. La responsabilidad por la elaboración de las políticas públicas debería de ser compartida por una pluralidad de analistas y decisores de políticas públicas que interaccionen entre sí. Un buen proceso de elaboración de políticas públicas exige además que cada participante confronte una variedad de desafíos, e incluso que cada hecho o dato argumentado se sujete o sea sometido a prueba. Esto no es simplemente el desafío elegante de un analista o académico contra otro (como ocurre en el método científico que se valora en la visión anterior), sino que se trata de un desafío o prueba ampliamente extendido a través de la sociedad por medio de una pluralidad de participantes en el proceso de elaboración de políticas públicas. Dado que las oportunidades de desafío y prueba se desvanecerán a menos de que estén cuidadosamente protegidas, las libertades civiles son esenciales para la visión estratégica del análisis de políticas públicas. La sociedad debe buscar unas buenas políticas, o establecer los hechos y encontrar la "verdad" a través de la "competición de ideas", no a través de la habilidad analítica de un rey filósofo o cualquier élite de intelectuales que pueda compararse.

Los defensores del modelo ideal estratégico desde luego aprueban el uso del análisis partidista. De hecho suponen que la competición de ideas ocurre en un contexto entre partidistas. Sólo se puede tener en cuenta a los partidistas para incorporar en el proceso de políticas públicas todos los hechos y argumentos relacionados con su propio interés. Su motivación impulsa ampliamente la búsqueda de la verdad en la medida en que ésta pueda ser alcanzada.

Los defensores del modelo estratégico ideal encuentran su visión de la elaboración de políticas públicas confirmada por su creencia de que, cuando la gente tiene distintos valores, más allá de un cierto punto, el análisis o más análisis no puede ayudar y debe ser complementado por una interacción en el proceso de las políticas públicas.

Las objeciones a la visión científica

Los defensores del modelo ideal estratégico no niegan el valor que aporta la ciencia y las ciencias sociales cada vez más al servicio de la elaboración de políticas públicas. Pero perciben la visión científica o ideal como no muy útil ya que no consigue orientarla. Creen que cuando los científicos que tratan de resolver problemas se enfrentan con uno complejo que realmente no pueden controlar, estos caen en improvisaciones inútiles. Los defensores del modelo estratégico entienden que su modelo es un ideal útil, que especifica las líneas a seguir tales como: aceptar la subordinación del análisis a la política, crear la competición entre los analistas, aceptar el partidismo, y utilizar una variedad de simplificaciones tales como la prueba y error.

Objeciones al modelo ideal estratégico

Los defensores tienen completamente equivocada la visión estratégica de la elaboración de políticas públicas. Estos creen que se puede probar la racionalidad de una política solo mediante un análisis más o menos científico de ella.

Estos creen que la crudeza de la controversia política y de la interacción política, en la que la gente manipula y ejerce coacción sobre otras personas, no pueden ser sustituidos por los procesos de elección racional. Además, el partidismo es peligroso. Obscurece la comprensión individual más que conseguir la clarificación mutua. En cuanto la simplicación de los problemas a través de instrumentos como el de prueba y error, sus oponentes replican: que hay que utilizar esas simplificaciones hasta que haya un mejor conocimiento pero como tales simplificaciones al contrario que la aproximación científica a los problemas, éstos son tendentes al error, y por lo tanto no merece la pena incorporarlos en los ideales o las líneas generales a seguir.

Por su parte los defensores del modelo estratégico replican que de hecho sus simplificaciones admiten error. Incluso aceptan que la competición de ideas también puede provocar errores. Todo intento de solucionar problemas, creen éstos, admiten errores -de una manera peligrosa- el mismo intento de extender el análisis más allá de lo que éste puede conseguir y el no intentar desarrollar líneas directrices para enfrentarse con las limitaciones del análisis, característica típica de la estrategia científica también tiende al error.

El Conflicto Continuado

Se pueden identificar dos tipos de defensores. Los de la visión científica que incluye a Platón, Rousseau, Marx (y muchos representantes del

pensamiento comunista teórico), y en el mundo occidental contemporáneo, algunos defensores de la planificación y de otro tipo de soluciones formales de los problemas como el análisis de sistemas. Los principales defensores de la visión estratégica incluyen a los teóricos de la democracia y el liberalismo especialmente a John Stuart Mill y a los liberales y pluralistas ingleses del siglo XIX, junto con una diversa colección de intelectuales contemporáneos en las ciencias sociales y naturales, la filosofía y los asuntos públicos que defienden la diversidad, el conflicto, la flexibilidad y la improvisación como los activos principales de la sociedad para resolver problemas. Otros siguen el mismo camino porque temen un exceso de organización de la sociedad y de mentalidad burocrática para la solución de problemas en las manos de decisores de políticas públicas con naturaleza científica. (4)

Algún tipo de elaboración de políticas públicas explícitamente combina elementos de ambas visiones, y la mayoría de la gente tiene elementos de ambos en su mente. (5)

Pero ambos siguen siendo corrientes intelectuales en conflicto y con gran fuerza. De vez en cuando una corriente u otra se refresca con nuevas teorías o a causa de algún éxito práctico en la elaboración de políticas públicas tal como muchas de las nuevas técnicas del análisis "científico" de las Políticas identificados en el capítulo 2.

Claramente el conflicto entre las dos visiones no reside simplemente en las técnicas analíticas sino en la relación entre el análisis y las políticas. Plantea cuestiones básicas sobre qué estructura política se beneficia más de un análisis útil. Al presionar en favor de técnicas científicas formales, los defensores de la visión científica también presionan por el tipo de organización política y

(4) Entre muchos con este estilo de pensamiento están: en el campo de la filosofía, Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies* (London: G. Routledge and Sons, Ltd., 1945) and Michael Polanyi, *Personal Knowledge* (Chicago University of Chicago Press, 1958); en las ciencias: Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), and Imre Lakatos, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programs" in *Criticism and Growth of Knowledge*, ed. Imre Lakatos and Allan Musgrave (Cambridge: Cambridge University Press, 1970); en las ciencias sociales: George Simmel, "Conflict and the Web of Group Affiliations" (Glencoe, Ill.: Free Press, 1956); Lewis Coser, *The Functions of Social Conflicts* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1956); Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1958); Harvey Liebenstein, "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", *American Economic Review*, 56 (June 1966); Burton Klein, *Dynamic Economics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977); Richard R. Nelson, "The Economic Problem and the Role of Competition" (Paper presented to the Society of Government Economists, Atlantic City, N.J., September 17, 1976); and Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: Free Press, 1965).

(5) Ver Amitai Etzioni, "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making", *Public Administration Review*, 27 (December 1967).

administrativa que apoyan tales técnicas. Tienden a la autoridad centralizada en el ejecutivo y a transferir la autoridad de los votos de los electores y el legislativo hacia una burocracia altamente cualificada.

Por el contrario los defensores de la visión estratégica son pluralistas. Deben mantener la autoridad difusa -en el Congreso, por ejemplo en muchas comisiones del Congreso-, también tienden a encontrar méritos sustantivos en la actividad de los grupos de interés, así como en el amplio debate público y discusiones en grupo, incluso aunque no esté bien informada o basada en información de profesionales especializados en técnicas analíticas. Los dos grupos también difieren en su concepción de la planificación formal. El primero percibe la planificación como algo idealmente análogo a la investigación científica. El segundo la percibe como la práctica de la típica estrategia analítica partidista reforzada por la especial atención a consideraciones a largo plazo y ampliada a las interconexiones entre las políticas específicas. (6)

LOS ACUERDOS EN LA PRACTICA COMUN

A pesar del conflicto, los defensores de ambos modelos ideales están de acuerdo en que en la práctica ideal los decisores de políticas públicas y los analistas deben utilizar estrategias simplificadoras, ya que una búsqueda exhaustiva de la maximización, de la mejor de todas las políticas posibles generalmente cuesta más de lo que vale. Una estrategia realista, por lo tanto, intenta conseguir un nivel de cumplimiento por debajo de la maximización. Si el gobierno encuentra una manera satisfactoria de reducir el déficit en su balanza de pagos, normalmente no buscará otra forma mejor. Los defensores de ambas visiones "satisfacen" más que maximizan resultados en la práctica real, incluso los defensores del modelo científico lo consideran criticable. (7)

La Naturaleza Periódica

Muchos decisores de políticas públicas ven el proceso como un proceso sin fin en el que una serie de pequeños mordiscos sustituyen al gran bocado que pudiera nunca ser ofrecido. En los Estados Unidos los decisores de

(6) Un análisis de la planificación como la propuesta en la segunda escuela de pensamiento aparece en: Dennis A. Rodinelli "Public Planning and Political Strategy" Long Range Planning, 9 (Abril, 1976).

(7) La palabra y el concepto provienen de H.A. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice", Quarterly Journal of Economics, 69 (February 1955).

políticas públicas se interesan indefinidamente en los impuestos, la seguridad social, la defensa nacional, la conservación, la ayuda exterior etc. Suponen que estos problemas nunca se desvanecen y se mantienen por sí mismos listos para ofrecer resultados una y otra vez. La diferencia entre los decisores científicos y los estratégicos es menor en la realidad práctica que en su actitud.

Los decisores estratégicos perciben este mordisqueo como una estrategia para moverse a través de una serie de cambios incrementales en la política. Reclaman que al hacerlo así centran el análisis del decisor de políticas públicas sobre experiencias más familiares y mejor conocidas; reduce mucho el número de las políticas alternativas a explorar; reduce el número y complejidad de los factores a analizar; saca provecho de la información de retroalimentación (8); y limita el análisis a lo que es viable políticamente (9). Los decisores científicos ven el mismo proceso como indeciso, improvisado, tímido, estrecho, poco convincente y siempre aplazado.

La Ideología

Otro ejemplo de acuerdo en la práctica, es la dependencia del análisis de la ideología. La ideología sirve como una clara ayuda especializada para el análisis. La problemática palabra "ideología" significa muchas cosas. Puede denotar una serie de generalizaciones importantes y entrelazadas sobre la organización social. Un ejemplo es la ideología americana que integra todas las ideas sobre la democracia, la libertad, el pluralismo, la empresa privada, el individualismo y la responsabilidad social de tal manera que guía el pensamiento de los americanos sobre las políticas públicas. También puede denotar una

(8) La formulación más precisa de la retroalimentación como una ayuda a la toma de decisiones la han dado aquellos que han intentado describir el proceso social generalmente como un proceso de comunicación, teniendo su liderazgo en N. Wiener, The Human Use of Human Beings, (Boston: Houghton Miffling Co., 1950). Ver también John D. Steinbruner, The Cybernetic Theory of Decision (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1974).

(9) El incrementalismo como una estrategia se discute ampliamente en David Braybrooke and Charles Lindblom, A Strategy of Decision (New York, Free Press, 1963). Para un ejemplo de una aplicación a un área específica, ver A. Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, 2nd. ed. Boston: Little, Brown & Co. 1974). Para una discusión de la utilidad de tal estrategia en diversos campos de la decisión ver Albert O. Hirschman and Charles Lindblom, "Economic Development, Research and Development, Policy Making: Some Converging Views" Behavioral Sciences, 7 (April, 1962). Para una controversia sobre la estrategia ver, "Governmental Decision Making", a symposium, Public Administration Review, 24 (September 1964), pp. 153-165.

serie de valores más formales y altamente organizados, como los principios Marxista-Leninistas.

Incluso cualquier conjunto de generalizaciones interrelacionadas y débilmente organizadas sobre la organización social ayuda en gran medida al análisis y es probablemente indispensable. Parece que todo análisis de políticas depende en cierta medida de una ideología definida de esta manera. Aunque no sea dogmática, un compromiso que funcione para la democracia pluralista y la gran empresa, por ejemplo permite al analista de política restringir la búsqueda de políticas y simplificar el análisis. En efecto, la ideología aparta ciertos valores o ideas de la línea de fuego de algunas críticas o al menos proporciona su defensa. Estas ideas, cuya verificación requerirían una imposible recogida de datos y análisis, puede ser por lo tanto introducida en el análisis como hechos ya pensados y establecidos.

Incluso las ideas erróneas o simplificadas organizan y simplifican el análisis. No obstante si están lo suficientemente alejadas de la realidad la ideología puede provocar políticas que no funcionen. La ideología proporciona un equilibrio entre la simplificación de ideas que suponen una ayuda y la simplificación de ideas que pueden provocar perjuicios.

Estas variadas estrategias para la simplificación son la última pieza de la respuesta a la pregunta por la que comenzamos esta serie de cuatro capítulos: ¿En qué medida puede la información, la discusión razonada y el análisis introducirse en la elaboración de políticas públicas? En estos capítulos hemos visto que el análisis puede tener éxito o no. Hemos prestado atención a los dos tipos diferentes de análisis: uno como alternativa a la política, el otro como una parte de la política. Para mejorar la formulación analítica de las políticas a largo plazo hemos visto que hay dos escuelas de pensamiento que difieren sobre cuales de los dos tipos deben utilizarse.