

ROBERT D. BEHN

7. El análisis de políticas y la política*

EN EL JUEGO de la política pública, para usar la metáfora de Graham Allison, hay dos jugadores principales, los analistas de políticas y los políticos.¹ A los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto. Recalcan la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y de que se proceda con especial atención al jerarquizar los diversos objetivos en competencia. Los analistas quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos. Con fe en sus técnicas, los analistas derivan sus conclusiones de modelos matemáticos abstractos.² En contraste, a los políticos interesa la distribución de los productos, y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver

* Publicado originalmente con el título "Policy Analysis and Policy Politics", en *Policy Sciences*, num. 19, 1986, pp. 33-59. Traducción al español de Graciela Bellón.

¹ Graham T. Allison, *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown, 1971, pp. 162-63. Allison sugiere considerar la toma de decisiones en política como un juego en el que cada uno de los jugadores juega una posición distinta, más que como una representación teatral en la que cada actor tiene un papel fijo. [Ver el volumen II de esta colección]

² En este artículo, distingo el "análisis de políticas" de la "investigación sociológica" y de la "evaluación de políticas". El análisis de políticas examina un problema de políticas concreto en un esfuerzo por establecer qué debe hacer el gobierno. Usualmente, pero no siempre, se hace el análisis para un decisor concreto que quiere tomar, tiene que tomar o es capaz de tomar una decisión específica (o emprender una acción específica) sobre un cierto problema. El análisis de políticas hace preguntas como "¿Qué debe hacer el go-

el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados. Con fe en el proceso político, los políticos basan sus recomendaciones en la fuerza de las posiciones de sus electores.

Esta división del mundo de las políticas es similar a las "dos culturas" que C.P. Snow encontraba en el mundo intelectual, la de los científicos físicos y la de los intelectuales literarios.³ Como el científico de Snow, el analista de políticas es el optimista, completamente convencido de que la propuesta de su análisis es la mejor opción y que puede ser de gran ayuda a la sociedad. Como el intelectual literario, el político de las políticas es el pesimista, igualmente convencido de que el último invento del analista de sistemas, el presupuesto por programas, la gestión por objetivos o el presupuesto base cero, sólo harán que el proceso de las políticas sea más complicado, no mejor, y que el único curso razonable es seguir en la brega tratando de salir del apuro. Como en las dos culturas de Snow, los valores, actividades y emociones, fundamentalmente diferentes del analista y del político, pueden inhibir la

bierno acerca del desempleo?" La investigación sociológica y la evaluación de políticas también pueden estar motivadas por el deseo de determinar qué debe hacer el gobierno en un momento dado, pero se acercan a la cuestión sólo indirectamente. La investigación sociológica está diseñada para revelar relaciones, no necesariamente casuales, entre distintas variables (de las casuales podría no estar ninguna sujeta a manipulación del gobierno). Se pregunta: "¿Cómo se relaciona la probabilidad de que un individuo esté desempleado con su sexo, raza, edad, educación, antecedentes criminales y su historial de empleos previos?" A diferencia de la sociología, la evaluación de políticas está diseñada para determinar el impacto de los programas en curso. Hace preguntas como "¿Qué tan eficaz es el programa para reducir el desempleo?"

La investigación sociológica y la evaluación de políticas requieren de investigación original lo que implica problemas metodológicos de diseño de la investigación, recolección de datos y análisis de la información. En contraste, el analista de políticas, más que llevar adelante su propia investigación, frecuentemente examina los resultados de las investigaciones de otros para determinar qué consecuencias pueden tener para el tratamiento del problema de políticas públicas en cuestión. Para ello realizan algunos cálculos simples sobre los datos o resultados, con el fin de llegar a conclusiones que sean útiles para el problema. El análisis de políticas contiene una recomendación explícita y usualmente detallada para la acción (o inacción) gubernamental. Mucho se ha escrito sobre los usos de la investigación en ciencias sociales. Este artículo se centra en el análisis de políticas.

³ C.P. Snow, *The Two Cultures and the Scientific Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge 1959.

comunicación entre ellos y provocar una antipatía cáustica y perniciosa.

La dicotomía es por supuesto una exageración. El analista y el político descritos son tipos ideales, tal vez caricaturas, que definen los polos de un espectro continuo que va desde el matemático, fascinado con las complejidades de sus modelos, hasta el funcionario público que busca autopromoverse, derrochando recursos en la comunidad electoral que más pueda beneficiarlo. La distribución se concentra en dos polos, con los jugadores agrupados cerca de los dos extremos, de tal manera que parecen casi estar organizados en dos equipos o quizá en dos ligas con jugadores que participen en juegos similares pero con distintas reglas, tradiciones y sistemas de anotación. En lo que sigue, los términos analista y político se refieren estrictamente —y esto debe subrayarse— a estos tipos ideales, aunque los ejemplos usados para ilustrar su comportamiento y actitudes se tomarán necesariamente de las palabras y acciones de los jugadores políticos reales, mucho más complejos.

En realidad, cada jugador individual posee una combinación única de habilidades analíticas y políticas. En cualquier juego de políticas los jugadores tomarán partido según sus talentos y preferencias. Así, un político tradicional puede ser bastante analítico cuando se trata de asuntos que no le afectan a él o a sus electores, y un analista puede ser bastante político cuando estudia políticas que interfieren con sus intereses o con los de su comunidad analítica. Arnold J. Meltner ha advertido acerca de "la falsa división del mundo de la decisión política en dos campos incompatibles", insistiendo en que no hay que exagerar la división.⁴ Aún así, la racionalidad económica y la racionalidad política frecuentemente entran en conflicto y la naturaleza de este conflicto afecta de tal manera la práctica del análisis político que no puede ignorarse.

⁴ Arnold J. Meltner, *Policy Analysis in the Bureaucracy* University of California Press, Berkeley, Calif., 1976, p. 278.

I. *Las ideologías analíticas y políticas*

Sólo algunas de las diferencias de conducta, actitudes y estilo antes citadas se relacionan directamente con el conflicto entre el analista y el político y con la influencia relativa de ambos jugadores en la elaboración de las políticas

EFICIENCIA, EQUITAD Y DISTRIBUCIÓN

El criterio del analista para la selección de políticas es la eficiencia económica agregada.⁵ La mejor política es la que arroja mayores beneficios netos. La suma de todos los beneficios y la resta de todos los costos proporcionan al analista la medida del interés público. El criterio de utilidad o beneficio social neto ignora por supuesto los problemas de distribución: quién recibe los beneficios y quién paga los costos. Aun en la alternativa más eficiente, algunos individuos o grupos pueden encontrar que sus costos exceden a sus beneficios. Pero el analista argumentará siempre en favor de aquella opción de política cuyos costos agregados generen los mayores beneficios y hacen así posible compensar a los perdedores o alcanzar los objetivos distributivos de la sociedad, cualesquiera que éstos sean. El criterio de eficiencia ofrece la mejor oportunidad para redistribuir el ingreso hacia aquellos grupos que la sociedad considere más necesitados o con mayor mérito.

El argumento de que los objetivos distributivos se pueden lograr mejor al maximizar la eficiencia económica puede tal vez

⁵ Mi definición de "análisis de políticas" —tal como es practicado, más que como debería ser practicado— considera que es más importante la disciplina de la economía que la estadística, la investigación de operaciones, la planeación urbana e incluso el "análisis de políticas" tal como se enseña hoy día en las nuevas Escuelas de Políticas Públicas. Esto es porque (1) la economía proporciona el criterio por el que se guían la mayoría de los analistas políticos al formular sus juicios y (2) la mayoría de los analistas de nuestro tiempo o llegaron a su trabajo con una formación importante en economía o rápidamente la adquirieron. Notemos, por ejemplo, que el gabinete original del Presidente Carter, con doce directivos, estaba formado por cinco economistas, cinco abogados (o políticos) y dos "otros" que, como prueba de que también se pueda llegar a Washington sin grado académico, entran también en la categoría de político.

usarse para justificar la desatención a las consideraciones de equidad. Según la ideología analítica, la meta de la equidad social se puede alcanzar mejor, sin tener que estar ajustando cada uno de los programas y políticas particulares, con un programa completamente independiente de redistribución que introduzca preferiblemente alguna forma de impuesto negativo al ingreso. Que el diseño, la aprobación y la implementación de este programa redistributivo haya resultado imposible es desafortunado y molesto, pero no es una causa suficiente para modificar el criterio de eficiencia al analizar cuestiones tales como el control de la contaminación, el tráfico masivo, los recursos humanos en el área de salud, la administración de recursos hidráulicos o la defensa militar. Identificar el número de perdedores en ocasión de una nueva política y la cuantía de su pérdida, diseñando un mecanismo práctico para compensarlos, puede ser bastante difícil, pero la posibilidad teórica de hacerlo es suficiente para adoptar el criterio de eficiencia. Porque el analista está profundamente interesado en la equidad social defiende vigorosamente la alternativa más eficiente, pues ésta es la única la manera de conseguir la mayor cantidad de beneficios para fines de redistribución. Pero una vez que ha dejado constancia de su preocupación, el analista tiende a dejar el problema de la equidad para más adelante.⁶

Que la eficiencia predomine sobre la equidad como valor analítico es bastante explicable. Existe una medida única y simple pa-

⁶ Henry Rose escribe: "¿Deben tratarse aparte con una política de distribución del ingreso? El procedimiento usual en los analistas de costo-beneficio es, por supuesto, observar las consecuencias distributivas y limitar al análisis a una medida de eficacia agregada —una razón por la cual los decisores políticos muestran poco entusiasmo por tales análisis... Usualmente en casos específicos no hay manera de identificar a todos los ganadores o perdedores, y los costos de información necesaria para intentar su identificación son frecuentemente muy altos. Más aún, los mecanismos para compensar a los perdedores son débiles o inexistentes... Un analista que omite los efectos distributivos y trata sólo de la eficiencia agregada se ocupa de una parte del problema del decisor y quizá sólo de una pequeña parte." ("The Role of Cost-Benefit Analysis Policy Making", en *Cost Benefit Analysis and Water Pollution Policy*, edit. Henry M. Peskin y Eugene P. Seskin, Urban Institute, Washington, D. C., 1975.

ra la eficiencia: los beneficios sociales netos. En contraste, la equidad sólo puede describirse indirectamente, en términos de las curvas de Lorenz y los coeficientes de Gini. No hay una medida única y simple para determinar si una distribución del ingreso o de los activos es más equitativa que otra. Más aún, no importa qué tan difícil sea determinar los costos totales y los beneficios totales, siempre será más difícil determinar su distribución.⁷ Muchos beneficios pueden ser directos y concentrados, pero casi todos los costos (para el contribuyente y para el consumidor, en ocasión de un aumento de la deuda nacional y la inflación resultante) serán inevitablemente indirectos y dispersos. Como la eficiencia es un criterio simple, único, específico y medible, es más adaptable que la equidad para el trabajo analítico.

En contraste, el político se interesa más en la distribución. No son los ciudadanos individuales, sino las comunidades organizadas de ciudadanos las que tienen la influencia política. Como representante electo o autoridad política designada, el político responde a los electores, no a la noción abstracta de beneficio público agregado, propia del analista. Al político le interesa profundamente saber en cuánto se beneficiarán sus electores y cuánto han de pagar.⁸ Robert H. Haveman escribe:

En tanto que el análisis de política se centra en los costos y beneficios que las medidas políticas conllevan para la sociedad co-

⁷ Robert H. Haveman y Julius Margolis citan este argumento como uno de los muchos argumentos en contra de sopear formalmente los costos y beneficios para decidir quién se beneficia y quién paga. "Obtener información exacta sobre el impacto distributivo del gasto público frecuentemente es difícil. No sólo debe uno asegurarse de la distribución de los costos entre los contribuyentes y entre quienes verdaderamente suministran los recursos. A causa de la dificultad de calcular con exactitud estos lineamientos con el conocimiento existente, no resulta todavía adecuado incorporar el balance de la equidad en los cálculos formales de beneficios y costos" ("Public Expenditure and Policy Analysis: An Overview", en *Public Expenditure and Policy Analysis*, 2a. ed., edit. Haveman y Margolis Rand McNally, Chicago, 1977).

⁸ A esto se debe el que Harold D. Lasswell titulara su libro, donde examina las políticas públicas desde la perspectiva de "las actitudes funcionales de políticos activos", *Politics: Who Gets What, When, How*, McGraw Hill, N. Y., 1936.

mo un todo, son pocos los decisores políticos individuales que encuentran significativo el criterio de beneficio social para sus objetivos más limitados. Si el legislador, al tomar en consideración los costos de una decisión, logra repartirlos disimuladamente entre los ciudadanos concentrando legalmente los beneficios en un grupo privilegiado cuyo apoyo busca obtener, no le importará el hecho de que los costos agregados excedan con mucho a los beneficios. En realidad, el análisis responde a preguntas que no interesan a la mayor parte de los legisladores.⁹ Y son los políticos, no los analistas, quienes toman la mayoría de las decisiones políticas importantes.

Un ejemplo de la diferencia de sus perspectivas son las recientes controversias sobre la política de recursos hidráulicos, construcción de presas, sistemas de riego y control de inundaciones. Al usar las técnicas habituales del análisis de costo-beneficio, el analista concluye que muchos proyectos hidráulicos son ineficientes —que sus costos totales son mayores que sus beneficios totales— y por ende no deben ser llevados a cabo.¹⁰ Más aún, los beneficios de estos proyectos están bastante concentrados (y son obvios), mientras que los costos están ampliamente distribuidos (y pasan inadvertidos), otorgando así a ciertos grupos considerables beneficios netos a pesar de la ineficiencia agregada de los proyectos. Al ser sensible a los intereses de sus electores más organizados y activos, el político concluye que los proyectos son de lo más valioso para ellos —que por supuesto lo son— y por lo tanto deben ser realizados. No hay una comunidad electoral que pueda quejarse

⁹ Robert H. Haveman, "Policy Analysis and the Congress: an Economist's View", *Policy Analysis* 2, (primavera, 1976): 247.

¹⁰ Véase el comunicado de prensa de la Casa Blanca del 18 de abril de 1977, "Statement on Water Projects", para los cálculos de costo-beneficio de los treinta y dos proyectos de recursos hidráulicos en las diversas listas de impacto político del presidente Carter. Para diecisiete de estos proyectos, la proporción final de beneficios a costos fue de menos de 1.0. Para una visión crítica del análisis de costo-beneficio de un proyecto, véase Steve Hanke y Richard A. Walker, "Benefit-Cost Analysis Reconsidered: An Evaluation of the Mid-State Project", *Water Resources Research*, 10, no. 5, 1974, pp. 898-908.

de costos tan dispersos. Y el que los beneficios sean evidentes en tanto que los costos pasen inadvertidos es un hecho que debilita todavía más la perspectiva analítica. La visión del político termina por triunfar.

Un economista escribe: "Muchos programas se administran sin atender demasiado a su impacto distributivo. No debe sorprendernos entonces cuando estos programas evidencian consecuencias distributivas indeseables".¹¹ Ciertamente no debemos sorprendernos, pero por otras razones. Es arrogante creer que el descuido del analista en las cuestiones distributivas sea algo menor, comparado con el comportamiento de otros jugadores en el juego de las políticas. Es más, la razón de que las consecuencias distributivas sean tan indeseables es precisamente porque alguien —el político— presta toda la atención al impacto distributivo. Las políticas con consecuencias indeseables se aprueban no por ignorancia, sino por una combinación de conocimiento y apatía: el conocimiento de los pocos que saben que se pueden beneficiar sustancialmente con dicha distribución, y que presionan entonces fuertemente por "su" programa, y la apatía de los muchos que pagan por él y para quienes el costo es individualmente tan pequeño que no vale la pena hacer mayores esfuerzos para oponerse al programa. De hecho, los perdedores pueden incluso apoyar el programa a cambio del apoyo de los ganadores para otro programa (con otro conjunto distinto de consecuencias distributivas indeseables) que a su vez los beneficie.

La atención del político al impacto distributivo no refleja una preocupación por la equidad, sino precisamente lo opuesto. El interés del político en la distribución es estrictamente localista, mientras que el del analista es meramente teórico. El interés del político es, no obstante, una respuesta a las realidades del inter-

¹¹James T. Bonnen, "The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions", en Robert H. Haveman y Julius Margolis, *Public Expenditure and Policy Analysis*, 1a. ed., edit. Haveman y Margolis, Chicago: Rand McNally, 1970, p. 246.

juego de las fuerzas políticas, los conflictos entre grupos y la lucha por obtener la generosidad del gobierno. No es de extrañar entonces que los intereses del político logren ser dominantes en el proceso decisivo ni que las consecuencias distributivas sean tan opuestas al designio declarado.

INSUMOS, RESULTADOS Y BENEFICIOS

Una premisa básica del análisis de políticas es que los resultados de una política pública son la base más adecuada para evaluar sus logros. El aprendizaje de analista debe estar siempre pendiente de no usar equivocadamente los insumos como medida de los beneficios del programa. Los beneficios se pueden evaluar correctamente sólo a partir de cuánto se obtiene de un programa y no de cuánto se invierte en él. Para evaluar, por ejemplo, los programas de la Marina de los Estados Unidos, un analista no toma en cuenta o pondera el número de marineros, barcos, aviones y misiles, sino que evalúa la capacidad de la Marina para llevar a cabo varias misiones como salvamentos, asalto anfibio a playas, ataques aéreos y detección y destrucción de submarinos en una variedad de escenarios.

En contraste, el político frecuentemente encuentra que, para sus propósitos, los insumos proporcionan la medida adecuada de los beneficios del programa. Para el analista, por ejemplo, los beneficios de los programas militares son los resultados (la seguridad nacional), pero la cuestión central para un político es saber qué tanta ganancia y empleo arrojan a sus electores (no hay que olvidarse de la distribución) los distintos tipos y niveles de gastos militares. El político puede sentirse obligado a defender el sistema bélico de su preferencia en términos de defensa nacional (resultados), pero su evaluación frecuentemente se basa en dólares y empleos (insumos).

Esta diferencia de perspectiva ayuda a explicar la resistencia del político al presupuesto por programas. Para el analista, un pre-

supuesto por programa ayuda mucho en la toma de decisiones del gasto público porque relaciona explícitamente los gastos con los resultados del programa. Por razones análogas, al político le gusta el presupuesto por objetivos, porque está organizado en términos de insumos. El político y el analista prefieren respectivamente el formato presupuestal que ponga de relieve revele lo que perciben como beneficios del programa.

Desafortunadamente, los problemas conceptuales, metodológicos y prácticos frecuentemente hacen difícil definir, medir y predecir los resultados significativos de cualquier política. En general es más fácil identificar los insumos que los resultados. Evaluar un sistema bélico en términos de las ganancias y los empleos producidos es mucho menos difícil que evaluarlos en términos de su contribución (marginal) a la seguridad nacional. Por lo tanto, el analista necesita estar alerta ante la tendencia humana de creer que los insumos son una expresión adecuada de los beneficios.

En su ya clásico artículo sobre "Análisis de sistemas y proceso político", James R. Schlesinger establece que uno de "los lineamientos del análisis de sistemas" es lograr que los análisis y las decisiones de asignación de recursos se orienten hacia categorías de resultados más que de insumos, pero advierte que "en el mundo real de la decisión política es extraordinariamente difícil privilegiar los resultados más que los insumos".¹² No obstante, menos de una década después, el mismo Schlesinger no pudo evitar la trampa. En un esfuerzo por documentar "el desequilibrio de la balanza militar" entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, Schlesinger citó varias "estadísticas comparativas", casi todas medidas de insumos:

Desde el año fiscal de 1968, el número de efectivos norteamericanos ha disminuido en 1.5 millones de hombres. Actualmente el número es inferior en casi 600,000 hombres con res-

¹² James R. Schlesinger, "System Analysis and the Political Process", *Journal of Law and Economics*, 11, octubre 1968, pp. 285-286.

pecto al nivel existente antes de Vietnam. Y en casi 500,000 hombres con referencia al tiempo de Eisenhower... En el año fiscal de 1968 la Marina tenía 976 barcos. En el año fiscal de 1976 este número se ha reducido a 483 barcos.. Desde 1960, el número de efectivos militares soviéticos ha crecido aproximadamente de tres millones de hombres a 4.4 millones, es decir, más que el doble del conjunto militar de los Estados Unidos. Los soviéticos dedican al menos el 15 por ciento del producto nacional a actividades de defensa... La tasa de producción (soviética) de aviones de guerra excede a la de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos en un factor de cuatro... Según los cálculos los soviéticos gastan más que los Estados Unidos prácticamente en todas las categorías importantes. Se calcula que, en conjunto, los soviéticos gastan un 45 por ciento más que los Estados Unidos en equivalentes de dólar.¹³

Asombrosamente, Schlesinger, el partidario del análisis, no hace el menor intento para comparar las capacidades y los resultados de las fuerzas militares soviética y norteamericana.

La decisión en favor de una política puede claramente seguir la definición de los beneficios del analista o del político. Consideremos el problema hipotético del control de roedores diseñado por Edith Stokey y Richard Zeckhauser para ilustrar el análisis de costo-eficiencia. Una ciudad tiene 500 departamentos infestados de ratas, un tope financiero de 10 000 dólares y dos posibles programas de control de roedores; el método A cuesta 100 dólares por departamento y es eficaz en un 90 por ciento, el método B cuesta sólo 40 dólares por departamento, pero es eficaz en un 50 por ciento. La aritmética básica muestra que con el método A la ciudad puede tratar 100 departamentos y espera eliminar las ratas en 90 de las 500 unidades infestadas. Usando el método B, podrán ser tratados 250 departamentos con el resultado previsible de que

¹³ James R. Schlesinger, "A Testing Time for America", *Fortune*, febrero 1976, pp. 147-149.

las ratas serán eliminadas en 125 de las 500 unidades. Si se sigue el criterio de los resultados, el número de departamentos de los cuales se eliminan las ratas ofrece la medida de los beneficios del programa, por lo cual el analista de políticas claramente prefiere el método B.¹⁴

Ahora introduzcamos otro programa hipotético: el método P cuesta sólo 20 dólares por unidad, pero es eficaz sólo en un 10 por ciento. Dado que con el método P sólo podría esperarse eliminar las ratas de 50 unidades, el analista de políticas claramente lo colocaría por debajo del método A y del B. Sin embargo, el político ve el problema de otra manera. Si se sigue el criterio de los insu- mos del programa, el número de departamentos tratados ofrece la medida de los beneficios del programa. En esta perspectiva, el método A “beneficia” sólo a 100 departamentos y el método B “beneficia” a 250 departamentos, mientras el método P “beneficia” al total de las 500 unidades. Establecidos los insumos como medida de los beneficios –y dado el interés en la distribución– el político prefiere obviamente el método P.

El analista, por supuesto, se burla del razonamiento del político: “El método P sólo ofrece buenas intenciones, no resultados.” Pero hay una cierta lógica política, si no analítica, en la preferencia del político por el método P, particularmente si se toman en cuenta sus incentivos profesionales. De entrada, los resultados son muy difíciles de predecir y sólo se puede calcular la eficacia global de cada programa. Ahora bien, cada conjunto de cálculos de eficiencia, enfrenta cierta incertidumbre para determinar los resultados exactos de cada uno de los tres programas (aunque, dado un modelo de probabilidad binomial, no mucha).¹⁵ La magnitud de

¹⁴ Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, New York: W. W. Norton, pp. 154-155. [Traducción española en preparación, M. A. Porrúa, México.]

¹⁵ Por ejemplo, hay menos de un 7 por ciento de probabilidades de que el método P elimine las ratas de 60 o más unidades habitacionales y menos de un 0,2 por ciento de que elimine las ratas de 70 o más unidades. De manera similar, hay menos de 3 por ciento de probabilidades de que el método B elimine las ratas en menos de 110 unidades, y menos de 0,1 por ciento de que las elimine en menos de 100 unidades.

los beneficios resultantes en cualquiera de los tres programas podría entonces ser cuestionada. Por el contrario, los beneficios de los insumos pueden ser cuantificados con toda exactitud.

Todavía más, percibir y medir los resultados puede ser más difícil que medir los insumos. La gente puede no saber en cuántos departamentos de su cuadra se han eliminado las ratas, pero tendrá una idea muy clara de cuántos departamentos han sido tratados. El organismo de control de ratas sabrá también exactamente cuántos departamentos ha tratado por toda la ciudad, aunque seis meses después no pueda informar con exactitud a las autoridades de cuántos departamentos se han erradicado las ratas como resultado directo del programa.

Finalmente, hay cuestiones de distribución y de equidad. Los métodos A y B son bastante equitativos antes de que se haga un sorteo para decidir cuál habitación recibe el tratamiento, pues cada casa tiene el 50 por ciento de probabilidades de recibirlo y 25 por ciento de probabilidades de que sus ratas sean eliminadas. Pero una vez que se han seleccionado los departamentos sujetos al método B, la mitad de ellos tiene un 50 por ciento de probabilidades de que se eliminen los roedores y la otra mitad no tiene ninguna. Con el método P, sin embargo, cada departamento tiene un 100 por ciento de probabilidades de recibir el tratamiento y de esta manera tiene siempre la misma oportunidad –aun si sólo del 10 por ciento– de que sus ratas sean eliminadas (aunque nunca se acusó de que hubiera habido trampa en el sorteo, en general a la gente le pareció injusto). El político tendrá menos problemas para explicar su apoyo a un programa con sólo 10 por ciento de probabilidades de eliminar las ratas, que para explicar el apoyo a un programa que trate sólo a la mitad de los departamentos. Aun cuando el programa que preferido por el político sea el menos eficaz, lo apoya la lógica política que puede fácilmente derrotar a los argumentos analíticos.

Aunque este ejemplo es hipotético, los valores y conductas que ilustra son bastante reales.

En el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, informa Charles L. Schultze, hay un subprograma llamado 'capacidad de producción agrícola', que cubre las actividades que buscan incrementar la eficiencia y la productividad de las granjas. Algunas de las actividades de este subprograma son tareas de investigación, tales como el control de plagas o la investigación para mejorar las semillas".¹⁶

Para el analista, el beneficio de este programa se mide por el aumento de la capacidad productiva de la agricultura norteamericana. Schultze nota, sin embargo, que los comités de asignación de recursos del Congreso brindan los fondos operativos "a cientos de pequeñas estaciones de investigación agrícola sabiamente dispuestas por todo el país—estaciones que frecuentemente son demasiado pequeñas para ser eficientes".¹⁷

Con la eficiencia como criterio decisivo y los resultados como medida de beneficio, el analista de políticas a menudo concluye que es mejor concentrar los recursos. En efecto se maximizan los resultados-beneficios totales al concentrar los insumos donde las ganancias marginales sean mayores. En contraste, con un interés en la distribución y el insumo como medida de los beneficios, el político prefiere dispersar los recursos ampliamente. La distribución de los insumos-beneficios puede ser maximizada al asignarlos donde no hay ninguno. Esto resulta en lo que Schultze llama "el intercambio funcional de favores políticos".

Es difícil llevar a cabo programas, particularmente los de inversión pública, cuando apuntan a resolver un problema específico y geográficamente delimitado. Los programas de inver-

¹⁶ Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1968, p. 28.
¹⁷ *Ibid.*, p. 29.

sión federal, diseñados para resolver los problemas específicos de las ciudades del interior, suelen extenderse con reformas del congreso hasta incluir las áreas rurales. A su vez, los programas comprobablemente útiles para enfrentar necesidades rurales específicas son extendidos hasta incluir áreas metropolitanas... El actual proceso legislativo, al presentar las propuestas de la administración en paquete, favorece el intercambio de favores en proyectos sin salirse de las líneas funcionales.¹⁸

El programa de Ciudades Modelo, ideado como un experimento para conocer el impacto que resulta de la concentración de recursos en barrios pequeños de unas pocas ciudades, terminó por extenderse a todas las ciudades importantes.¹⁹ Los gobernadores del Noreste, celosos de los fondos que se dedicaban a proyectos de irrigación del árido Oeste y a la transformación de ciudades sureas en puertos, no exigieron que se pusiera fin a estos proyectos inútiles e impracticables. Lo que exigieron fue que los recursos financieros se extendieran a los proyectos hidráulicos con el fin de reconstruir su propio sistema de agua descuidado y maltrecho. "tenemos que conseguir para el Este algo del barril sin fondo de las políticas", dijo un asesor gubernamental.²⁰

En el juego de las políticas, el interés del político en la distribución y los insumos se impone por lo general al interés del analista en la eficiencia y los resultados.

COSTOS HUNDIDOS

Para el analista de políticas, los "costos hundidos" no cuentan. Las obligaciones en que se ha incurrido, sean pagos ya hechos o

¹⁸ *Ibid.*, p. 134.

¹⁹ Edward C. Banfield, "Making a New Federal Program: Model Cities, 1964-1968", en *Policy and Politics in America: Six Case Studies*, edit. Allan P. Sindler, Boston: Little, Brown, 1973, pp. 124-158.

²⁰ Margot Hornblower, "East's Rublings Alter Politics of Water, *Washington Post*, 11 de abril de 1978.

compromisos irrevocables de pagos futuros, no son recuperables, no importa qué alternativa se elija. Por consiguiente, para el analista, los únicos costos que cuentan en un proyecto son los costos de oportunidad, estimados según el valor de cualquiera de las oportunidades futuras a las que se ha renunciado por tener que completar el proyecto. Los costos hundidos representan oportunidades perdidas y aunque, vistas de lejos, pudiera uno arrepentirse de la decisión de haber comprometido esos costos (y por ende de haber perdido varias oportunidades), ya es demasiado tarde para hacer algo al respecto.

Los políticos sin embargo tienen una actitud diferente. Y el analista termina por justificarlos. Melvin Price, congresista de los Estados Unidos, argumentaba contra la propuesta de dar por terminado el proyecto de construcción del avión nuclear: "No se entiende por qué el Departamento de Defensa no continúa con el proyecto de construir un avión después de haber hecho una inversión tan cuantiosa".²¹ Nick Galifianakis, otro miembro del Congreso, también protestó cuando el Servicio Nacional de Parques interrumpió su programa de control de la erosión en Cabo Hatteras: "Me parece que estamos por perder la inversión que habíamos hecho".²²

Otro ejemplo es la construcción del Centro Nacional de Visitantes en Washington, D.C. que había seguido adelante precisamente por el deseo de los políticos de justificar los costos irrecuperables. Un miembro del Congreso lo consideraba "una vergüenza para la comunidad... es prácticamente inútil". Otro confesaba que era "un desastre... una pena verlo". Sin embargo, ambos estaban de acuerdo en terminar la construcción. ¿Por qué? Porque ya se han gastado 45 millones de dólares. "El problema es que está ahí", expli-

có Elliott H. Levitas presidente del consejo de administración del Subcomité de la Cámara para Edificios y Parques Públicos, del que dependía el Centro de Visitantes. "Debemos terminarlo o dejarlo como un monumento a lo malo que puede ser el gobierno." Así que, en mayo de 1979, el comité votó en favor de autorizar otros 39 millones.²³

Sin embargo, los costos hundidos pueden proporcionar al analista información útil. Si se deben restar los costos irrecuperables del gasto total *fijo*, entonces mientras mayores sean los costos hundidos, menos recursos se necesitan para completar el proyecto y más sentido tendrá terminarlo. Sin embargo, si unos costos hundidos muy grandes implican un gasto total creciente, superior muy significativamente a la estimación original, entonces los costos hundidos muy grandes son muy importantes no sólo por lo que revelan acerca de los gastos ya invertidos en el proyecto, sino por lo que implican en gastos futuros necesarios para completarlo.

Así, al evaluar un proyecto, el analista compara los costos *remanentes* con los beneficios *remanentes*. Antes de que se haya hecho nada, todos los costos y los beneficios son remanentes. Pero ya que la mayor parte de los beneficios no se lograrán antes de que sea completado el proyecto, mientras que la mayor parte de los costos se han ya comprometido, la proporción de los beneficios remanentes respecto de los costos remanentes subirá al ir avanzando el trabajo. Por lo tanto, a causa de los costos hundidos, frecuentemente tiene sentido completar proyectos a medio terminar, aun si en retrospectiva es obvio que el proyecto no tenía sentido desde un principio.

Ahora bien, aun en el caso de que el análisis del proyecto a medio terminar revele que los costos remanentes exceden a los beneficios remanentes, el político de políticas puede muy bien preferir que se complete el proyecto. En 1977, por ejemplo, la ad-

²¹ W. Henry Lambright cita a Price en *Shooting Down the Nuclear Plane*, Indianapolis y New York: Inter-University Case Program and Bobbs-Merrill, 1976, p. 18.

²² El Congreso de los Estados Unidos, House Second Supplemental Appropriations Bill 1971, Hearings before Subcommittees of the Committee on Appropriations, 92d Congress, Primera sesión, Washington D.C.: Government Printing Office, 1971, p. 206.

²³ Donald P. Baker, "Criticized Visitor Center Still Voted 39 million dollar", Washington Post, 10 de mayo, 1979.

ministración Carter emprendió la reevaluación de treinta y dos proyectos hidráulicos. Después de hacerse los estudios, se recomendó seguir adelante con nueve proyectos "sin modificación", aun cuando se había calculado que la proporción de los beneficios remanentes respecto de los costos remanentes era menor que 1.0 en ocho de los nueve proyectos.

Un proyecto (Lyman, en Wyoming) estaba completo en dos terceras partes, pero tenía una proporción de beneficios remanentes a costos remanentes de sólo 0.5. Entre los "factores de decisión", la administración Carter consideró "el porcentaje de terminación del proyecto (los costos hundidos del proyecto) y el hecho de que la compensación en términos de riego dependía de la terminación".²⁴ Un funcionario del Departamento del Interior de los Estados Unidos, al preguntársele por qué los ocho proyectos en que la proporción de beneficios remanentes a costos remanentes era menor que 1.0 no habían sido completados, siguió insistiendo en que estaban "demasiado adelantados".²⁵ Un ayudante de la Casa Blanca explicaba "es un problema de expectativas... La gente tiene derecho a esperar que el gobierno federal termine lo que empieze".²⁶

La presa Tellico de la Tennessee Valley Authority ofrece un último ejemplo. Además del infame asunto del *snail darter* (pez de agua dulce), no tenía sentido desde la perspectiva del analista terminar el proyecto. ¿Por qué? Porque los costos excedían por mucho los beneficios que se obtendrían, costos que incluían 35.2 millones de dólares en costos de capital perdido y 40 millones en costos de oportunidad por la muy valiosa tierra de siembra que se inundaría si se terminaba la presa. La Ley de las Especies en Peligro de 1973 había sido reformada en 1978 para crear el Comité de las Especies en Peligro con objeto de introducir exenciones, si

(entre otras cosas) los beneficios de un proyecto resultaban claramente superiores a la alternativa que contemplaba la posibilidad de salvar una especie animal. Como los beneficios netos de Tellico eran negativos, claramente la opción de continuar era inferior a la alternativa de no hacer nada, razón por la cual el comité decidió no otorgar la exención.²⁷ Sin embargo, con 103 millones ya invertidos en el proyecto, los políticos presionaron para que se completara. Argumentaba el senador Howard Baker de Tennessee:

Yo simplemente no puedo quedarme tranquilo al ver que se insulta al sentido común, al ver que se decide detener la construcción de una presa que estaba virtualmente terminada antes de que la ley (de las especies en peligro) hubiera sido aprobada y antes de que se hubiera descubierto el famoso pescado.²⁸

Además del acento en los resultados más que en los insumos, otro de los "principios guías del análisis de sistemas" de James Schlesinger es "evitar las técnicas que conducen sin pensarlo a compromisos indeseados que resultan en enormes gastos".²⁹ Sin embargo, ¿por qué tendrían que ser eficaces estas técnicas? Por el deseo de justificar los costos hundidos. El razonamiento puede parecer circular, pero raramente es percibida la circularidad. Con su interés en la distribución, el político busca proporcionar beneficios al mayor número posible de sus electores. Ahora bien, dada la dificultad de poder distribuir beneficios a todos con resultados

²⁷ Para un análisis costo-beneficio de la determinación de la presa de Tellico, véase U.S. Department of the Interior, Office of Policy Analysis, "Teico Dam and Reservoir, Staff Report to the Endangered Species Committee", mimeografiado, Washington, D.C., 1979, esp. pp. 2.14-2.15. Increíblemente, la rva arguye que, como la tierra sembrable detrás de la presa ya se compró, el valor de esta tierra debe considerarse como un costo hundido, aun cuando todavía hay que inundar la tierra, que además podría venderse nuevamente si el proyecto no se termina.

²⁸ Se cita a Baker en "Snail Darter Wins Another Victory on Senate Floor Vote", *Congressional Quarterly*, 24, 16 de junio, 1979, p. 1143.

²⁹ Schlesinger, "Systems Analysis and the Political Process", p. 285.

²⁴ Casa Blanca "Statement on Water Projects", p. 34.

²⁵ Entrevista personal, 26 de enero de 1978.

²⁶ Entrevista personal, 20 de junio, 1978.

tangibles (debido a que es necesario concentrar recursos para obtener tales resultados), es más fácil distribuir rápida y extensamente los insumos. Aun con recursos limitados, todos pueden obtener algunos pocos pero reales beneficios de insumos. Los beneficios de resultados o productos vienen inmediatamente después porque de otra manera los insumos iniciales "hundidos" se habrían desperdiciado.

Para el analista el costo hundido es una variable económica, pero es también una variable política; indica cuánto del prestigio del gobierno y de sus funcionarios más importantes está invertido en el proyecto. El costo hundido proporciona una medida del poder y una medida de las expectativas de la ciudadanía que se beneficiará si se completa la empresa. Allen Schick escribe, "lo que la economía desecha como costo irrecuperable, la política lo premia como interés creado".³⁰ Si los costos hundidos son suficientemente cuantiosos, ya sea en términos absolutos o porcentuales, el político apoyará la terminación del proyecto.³¹

EL IMPERATIVO DEL ELECTORADO

Las diferencias entre el analista y el político pueden originarse en la indiferencia del analista a las comunidades electorales organizadas y a la devoción del político hacia ellas. El político busca satisfacer los "deseos" explícitamente expresados de la gente; el analista se ocupa de lo que la gente "necesita".³² El analista no cree que sea necesario que los individuos se organicen para

³⁰ Allen Schick, "Systems Politics and Systems Budgeting", *Public Administration Review*, 29, 2, marzo/abril 1969, p. 148.

³¹ Por supuesto que los individuos por su parte tampoco ignoran siempre los costos hundidos. Richard Thaler argumenta que los consumidores, cuando toman una decisión, sopesan el placer a ganar contra el dolor de saber que se perdió un costo irrecuperable ("Toward a Positive Theory of Consumer Choice", *Journal of Economic Behavior and Organization*, en prensa). Por lo tanto, los ciudadanos particulares podrían no simpatizar mucho con el dictamen del analista de ignorar los costos hundidos; de hecho, los políticos tratan de justificar los costos irrecuperables precisamente porque si los ignoran aparecerán como derrochadores y harán el ridículo ante la ciudadanía.

³² Le debo a Willis D. Hawley esta observación.

mostrar que una política es deseable; el político cree que eso basta. Stokey y Zeckhauser resumen bien la visión del mundo del analista:

Una de las grandes virtudes del enfoque costo-beneficio es la de tomar en cuenta los intereses de los individuos que están mal organizados o menos involucrados. Esto contrasta con la mayoría de los procedimientos de las decisiones políticas. En la perspectiva analítica, los proyectos cuyos beneficios no sobrepasen sus costos no son deseables, aun cuando los impulsen poderosos grupos de intereses. Los beneficios y costos que se acumulan para todos —los constructores de la carretera, los ecologistas, la "gente menor", los usuarios y los prestadores de servicios, los contribuyentes— serán contados sobre una base de dólar por cabeza. El análisis de costo-beneficio es una metodología con la cual buscamos obtener eficiencia y tiene como resultado limitar los desvaríos del proceso político.³³

La virtud del análisis es que ignora la influencia distorsionadora de los grupos organizados. Pero esto es una responsabilidad. La indiferencia del analista ante las comunidades de electores parecería suponer que no existen intereses organizados capaces de ampararse frente a las conclusiones del análisis y de conseguir el apoyo en la arena política donde se toman las decisiones de políticas. Con regularidad inquietante lee uno en la literatura del análisis político enunciados como "la resistencia política a la propuesta fue subestimada, desafortunadamente".³⁴ La indiferencia del analista a las comunidades electorales —y a los

³³ Stokey y Zeckhauser, *Primer*, p. 151.

³⁴ Por ejemplo, "aunque la oposición de la mayoría de los agentes de trabajo al plan de los incentivos era conocida, el poder político que podrían ejercer no se hizo del todo evidente sino hasta después de haberse formulado el sistema". David Greenberg, Al Lipson y Bernard Rosker, "Technical Success, Political Failure: The Incentive Pay Plan for California Job Agents", *Policy Analysis*, 2, Otoño 1976, p. 568.

arreglos existentes que las crearon y las apoyan—ayuda a explicar por qué los analistas a menudo no ven la magnitud de la oposición que, muy predéciblemente, desafiará cualquier intento de cambiar estos arreglos y por qué a menudo no saben qué hacer para vencer o aplacar a los opositores.

II. *La política, el análisis y la influencia*

Los analistas, aun si no les gusta o no lo aceptan, son jugadores políticos en el juego de las políticas. Los políticos usarán sus análisis para apoyar u oponerse a determinadas propuestas políticas. Es más, si los políticos no usan los análisis de alguna manera —ya sea para tomar o para justificar decisiones—, las labores del analista serán intrascendentes.

En realidad, los políticos tienen varios incentivos para acercarse al análisis de políticas. Pueden usar el análisis para adoptar mejores decisiones políticas, pueden temer quedar a merced de un analista cuyo estudio no comprendan, o pueden tener la esperanza de emplear el análisis para reforzar sus propias opiniones. Así, los políticos contratarán personal analítico y buscarán la asesoría de analistas externos. Y algunos tratarán de usar el análisis para legitimar sus programas favoritos manipulando sutilmente los métodos del análisis (por ejemplo establecer una tasa de descuento absurdamente baja) para inclinar en su favor las conclusiones del análisis.

De manera similar, los analistas necesitan acercarse más al trabajo de los políticos. Como dice un ayudante del Congreso, "los analistas no saben realmente qué presiones tenemos los políticos. Y no les importa".³⁵ Otro escribe:

...con frecuencia, el análisis de sistemas no tiene importancia en la toma de decisiones políticas porque los analistas de sistemas no saben qué es lo que cuenta para los decisores. El análisis será más útil en la medida en que los analistas entiendan mejor los contextos de la toma de decisiones y realicen su trabajo con este entendimiento...³⁶

Los analistas políticos van a requerir un mejor conocimiento de la política, a menos que quieran ser mercenarios de los patrocinadores políticos, sin importarles apoyar la política de quién sea, y a menos que deseen que sus principios analíticos sean manipulados sin el menor escrúpulo. El motivo puede ser defensivo u ofensivo —evitar que se haga un mal uso de su análisis, o lograr que sus voces analíticas sean más influyentes— pero los analistas tendrán que volverse más capaces políticamente.

¿NO SE CABILDEA EN PRO DE LA EFICIENCIA?

Frecuentemente los economistas que se adentran en el mundo político se quejan de que no existe un cabildeo en pro de la eficiencia.³⁷ El propósito de cualquier grupo de interés es asegurar beneficios amplios y directos para sus miembros. Y los beneficios de la eficiencia, aunque amplios en conjunto, los perciben los miembros de la sociedad como pequeños e indirectos. Que no exista una organización para cabildear en los palacios de gobierno de los estados y en los ayuntamientos de las ciudades en favor de los beneficios de la eficiencia económica general no es sorprendente. Sólo el analista más ingenuo puede esperar que la alternativa que él ha demostrado como la más eficiente sea la

³⁶ Laurence E. Lynn, Jr., "Systems Analysis: Pitfalls from the User's Perspective", en *Handbook of Applied Systems Analysis*, edit. E.S. Quade, Laxenburg, Austria: Institute for Applied Systems Analysis.

³⁷ Por ejemplo, escribe Havenman, "con excepción de unos pocos esfuerzos recientes, no existe un grupo operativo que cabildee en pro de la eficiencia económica", *Policy Analysis and the Congress*, p. 247.

que va a ser defendida automática y entusiastamente en la arena política.

Aun así, hay esperanza. Aunque sea imposible construir una organización permanente *para apoyar la eficiencia económica general*, puede ser posible movilizar una coalición temporal *para oponerse a la ineficiencia específica*. Cuando hay algún programa ineficiente, seguramente hay algún grupo que debe estar obteniendo beneficios que exceden sus propios costos (de otra manera no habría apoyo político para la ineficiencia) y, en consecuencia, el exceso-neto de costos para el resto de la sociedad debe ser aún mayor que el calculado para el programa en particular. Algunos (seguramente la mayoría) están pagando las cuentas y recibiendo pocos (o ningunos) beneficios. La tarea política es identificar quiénes pagan los costos netos, despertar su enojo, motivarlos a la acción y entonces proporcionarles un medio para manifestar su incomformidad.

La dificultad está, como ha observado Mancur Olson, en que para cualquier individuo o grupo, los costos de oponerse a la ineficiencia pueden exceder a los costos que les impone el programa ineficiente.³⁸ Sopesar tales costos y la incertidumbre de ganar la lucha política, puede convencer a la gente de que la ineficiencia simplemente no merece una batalla. Pero la acción política puede estar motivada por la pasión tanto como por el cálculo racional—especialmente cuando los números para hacer el cálculo no son claros—y podría no ser difícil estimular la oposición emocional. De cualquier modo, es mejor identificar algún grupo afín también afectado, un aliado natural, para el que los costos son evidentes (aun si no necesariamente grandes) y que cuenta además con un historial de acción política o tiene potencial para ella. Tal grupo no será motivado por un interés altruista en la eficiencia económica, sino por un interés personal en sus propios costos. Sin em-

³⁸ Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.

bargo, el llamado debería ser patriótico, no particularista. Todos queremos creer que estamos trabajando en pro del beneficio de la sociedad en su conjunto y no sólo del propio interés (aun quienes buscan la ganancia personal al imponer a la sociedad un programa ineficiente harán hincapié en los beneficios sociales.) La cosa es identificar al grupo adecuado, capaz de sentirse timado después de descubrir la ineficiencia de la política. La tarea no consiste tanto en explicar al grupo sus costos y pérdidas, sino en hacerlo reflexionar sobre una medida política que antes no había cuestionado.

El esfuerzo de la administración Carter en 1977 por terminar varios proyectos de recursos hidráulicos brindaba una ocasión excelente para usar este enfoque. Muchos de los proyectos por terminar eran muy ineficientes, además de ecológicamente destructivos, aunque cada uno proporcionaba beneficios netos a alguna región en el sur o el oeste. Al presidente Carter le habría sido suficiente explicar las ineficiencias de algunos pocos proyectos específicos. No tenía por qué mencionar que el noreste y el cercano oeste estaban pagando costos que excedían sustancialmente sus beneficios. El ataque público y deliberado a la ineficiencia económica de los proyectos (que ignoraban por completo los efectos ecológicos negativos) habría bastado para generar la oposición de los ejecutivos de las grandes empresas del noreste y el cercano oeste, que seguramente habrían sido los más receptivos al ataque presidencial sobre la ineficiencia económica. Ciertamente esta posición habría tenido un efecto mayor que imprimir las ponderaciones de costo-beneficio en los anexos de los boletines de prensa.

Si los analistas políticos son, como los concebía Charles Schultze, “partidarios de la eficiencia”, necesitan amparar su causa en el público más receptivo.³⁹ Reconocer que la eficiencia económica no tiene en sí una ciudadanía para apoyarla y que en cada

³⁹ Schultze, *Public Spending*, p. 96.

situación es necesario identificar a los individuos y grupos que tienen interés en apoyar la alternativa política más eficaz es el primer paso del analista para obtener una superior influencia política.

LA NECESIDAD DE HACER EL ANÁLISIS MÁS CONVINCENTE

Para crear coaliciones que apoyen políticas eficaces se requiere comunicar el razonamiento del analista. Ahora bien, no se trata solamente de traducir el lenguaje analítico al lenguaje político, aunque esto desde luego ayudaría (después de todo, aunque la jerga de analista pueda seducir, rara vez convence). Tampoco se trata de educar a los jugadores políticos en las actitudes y las técnicas de análisis.

Lo que se necesita es transformar completamente el razonamiento del analista, pasar de las coordenadas de una mente analítica al sistema de referencia en el que piensa el público. Cualquier persona habituada a entender el espacio físico en coordenadas lineales, cartesianas (x,y,z), y que encuentre difícil localizar un punto expresado en coordenadas polares (*****), excepto al transformar las coordenadas polares otra vez en lineales, comprenderá la importancia de traducir el razonamiento analítico en el marco de referencia del público, en lugar de intentar enseñar al público a pensar en el sistema de coordenadas del analista. Cuando escribe acerca de los problemas de comunicación del análisis, Arnold Meltser enfatiza la necesidad que tiene el análisis de "aumentar el grado de parecido entre él mismo y su público". Los analistas experimentados, escribe, "tratan hábilmente de expresar sus argumentos en términos que aumenten su similitud con los valores compartidos".⁴⁰

Aunque el analista crea que sus propios principios de razonamiento, el paradigma analítico, son el único enfoque racional de

⁴⁰ Arnold J. Meltser, "Don't Slight Communications: Some Problems of Analytical Practice", *Policy Analysis*, 5, summer 1979, p. 379.

la toma de decisiones en la política pública, es preciso que reconozca que esta visión de las cosas no es universal. Más aún, algunos conceptos analíticos fundamentales, como usar costos de oportunidad en lugar de costos perdidos, le son ajenos a la mayoría de la gente; la gente simplemente no piensa en términos de oportunidades perdidas.⁴¹ En consecuencia, cualquier argumento analítico que se base en ejemplos simplificados del principio del costo de oportunidad no resultará persuasivo para establecer la validez de una proposición política compleja.

Consideremos la tarea de explicar ante una asociación de ejecutivos por qué un proyecto hidráulico determinado es ineficiente económicamente. La tentación es empezar con una explicación simple y superficial del análisis de costo-beneficio. Después de todo, estamos hablando con ejecutivos de corporaciones, gente que a diario trata con análisis de costos y ganancias y que entiende muy bien que si invierte los recursos de su compañía en un proyecto tendrá que renunciar a otras oportunidades de inversión. Pero no importa qué tan inteligentes sean estos ejecutivos y qué tan brillante sea la explicación del análisis de costo-beneficio, la enumeración final de los cálculos de costo-beneficio para cada uno de los proyectos no tendrá el menor significado. Este público piensa con el sistema de referencia de los negocios, no con el de análisis de políticas. Por lo tanto es preciso explicar las ineficiencias de los proyectos no en términos analíticos, sino de acuerdo con el esquema de los negocios.

Afortunadamente, al menos en este caso, esto es muy posible ya que muchos de los proyectos de recursos hidráulicos proveen bienes privados, no públicos. El análisis de costo-beneficio es necesario para poder asegurarse de que todos los beneficios de los bienes públicos (evaluados en términos de la disposición de cada individuo a pagarlos) están incluidos al evaluar un proyecto de inversión pública. Para muchos proyectos, sin embargo, la mayoría

⁴¹ Véase Thaler, "Toward a Positive Theory".

de los bienes son privados; los individuos y las compañías que se benefician pueden ser fácilmente identificados y se les puede cobrar, así que la evaluación de estos beneficios puede basarse no en un cálculo misterioso de la voluntad de los ciudadanos de pagarlos, sino en pagos efectivos.

De esta manera el gobierno podría contratar con alguna empresa la construcción de una presa y de los acueductos para conectarla con las ciudades, ranchos e industrias que compran el agua. Una empresa constructora podría calcular qué tarifa anual le pagaría al gobierno por la concesión de construir la presa. Llevarla con la cantidad de agua convenida y venderla en la región. O si la compañía concluye que no podría pagar al gobierno y obtener a la vez un rendimiento razonable por su inversión, podría entonces hacer una oferta negativa: el subsidio que necesitaría para poder cubrir los beneficios no vendibles, tales como la recreación y el control de inundaciones.

En principio, un análisis empresarial semejante es equivalente a un análisis de inversión pública (costo-beneficio), aunque el marco de referencia es muy distinto. De cualquier manera, si se analizara el problema desde el punto de vista de la inversión empresarial, el gobernante podría explicar con exactitud qué tan ineficiente económicamente resulta un proyecto hidráulico. Por ejemplo, si una compañía privada quisiera construir el Central Arizona Project y recibiera un subsidio federal anual de 30.7 millones de dólares (para cubrir beneficios de control de inundaciones, de recreación, de protección de la vida animal y otros beneficios públicos), tendría que cobrar 106 dólares por pie cúbico de agua para ganar un rendimiento de 6.375 por ciento sobre su inversión a amortizar por más de cien años. ¿Qué corporación estaría dispuesta a invertir dos billones de dólares para obtener sólo un rendimiento de 6.375 por ciento —y eso sólo en un periodo de más de 100 años? Ninguna. De cualquier manera, nadie podría realmente intentarlo, ya que actualmente el agua se vende en Ari-

zona central entre 19 y 50 dólares el pie cúbico. Para un ejecutivo empresarial este tipo de explicación dramatiza mucho mejor la ineficiencia del proyecto que decir que la proporción de costo-beneficio es sólo del 0.58.⁴²

Para hacer hincapié en la importancia de un análisis persuasivo, Giandomenico Majone asegura que “los decisores necesitan de un análisis retrospectivo (posterior a la decisión) como necesitan del prospectivo (previo a la decisión), y probablemente más”.⁴³ A menudo, por supuesto, se les pide a los analistas realizar tales análisis retrospectivos, aunque usualmente les parezca un trabajo poco honorable (sobre todo si no están de acuerdo con la decisión). Sin embargo, la función del análisis de políticas no es sólo ayudar a determinar cuál es la mejor alternativa sino también asegurarse de que el gobierno adopte e implante esta alternativa. Una vez que un decisor político ha aceptado la recomendación del analista (aunque fuera por razones distintas), el analista tiene la obligación de asegurarse de que la sabiduría de su recomendación sea reconocida por todos los que tienen el poder para apoyarla. Para que el analista político tenga influencia no sólo debe estar técnicamente en lo correcto. Debe también ser convincente, persuadir a sus compañeros analistas y a los grupos electorales influyentes.

⁴² Departamento del Interior, EU. “Water Projects Review: Central Arizona Project”, mimeografiado, Washington, D.C., 1977, pp. 6-9.

⁴³ Giandomenico Majone, “The Uses of Policy Analysis”, en *The Future and the Past: Essays on Programs and the Annual Report 1976-1977*, N.Y.: Russel Sage Foundation, 1978, p. 207. Majone considera importante el papel del analista como “un productor de argumentos políticos... más que solucionador de problemas”, p. 213. [Ver su artículo en el vol. III]. Sin embargo, convertir al analista de políticas en abogado político amenazaría tanto la credibilidad del analista como la del abogado. Asimismo usar el análisis de costo-beneficio, no como una herramienta prospectiva para tomar mejores decisiones con respecto a los recursos hidráulicos, sino estrictamente como una herramienta retrospectiva para justificarlas, ha hecho inevitable la manipulación poco escrupulosa de tales análisis y ha provocado la desconfianza general en la validez de cualquier análisis semejante y en la moral del analista.

LA NECESIDAD DE ESTRATEGIA POLÍTICA

ROBERT D. BEHN

Una definición demasiado estrecha de la responsabilidad y competencia del analista puede aislarlo de la realidad política e inhibir su influencia política. Si un analista es reconocido por la excelencia de su lógica económica, por la confiabilidad de sus inferencias estadísticas, pero también por la vacuidad de sus impuestos políticos (implícitos), el decisor político rechazará su trabajo por intrascendente. Sin embargo, una vez que ha presentado la propuesta de política que puede generar beneficios considerables, el analista debe interesarse en que se logren estos beneficios. Es más, si el análisis neutral y honesto revela que una o varias alternativas son preferibles (o que una o varias alternativas son indeseables en sumo grado), el analista político tiene la obligación clara de maximizar las posibilidades que favorecen su adopción. ¿Cómo puede cumplir el analista su responsabilidad política?

El analista puede empezar por evaluar la factibilidad política de cada alternativa. La factibilidad política de una alternativa no es una característica inherente, fija, como si fuera uno de los muchos genes de la decisión política que sólo esta esperando ser localizado, descifrado y reportado. La factibilidad política de una alternativa depende claramente de la inteligencia con que se diseñó la estrategia política para obtener su adopción, así como de la dedicación y habilidad de los encargados de poner en práctica la estrategia. En consecuencia, la responsabilidad del analista va más allá de la mera determinación pasiva de una estrategia política. El analista cabal no sólo recomendará la mejor alternativa sino también la mejor estrategia política para que el cliente pueda lograr la adopción e implementación de la alternativa. Después de todo, ¿cómo puede ser la "mejor" una alternativa política que no sea escogida ni implementada? El análisis de suyo es políticamente impotente. Se convierte en un instrumento político eficaz sólo cuando se le incorpora a una estrategia política diseñada para lo-

EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y LA POLÍTICA

369

grar que se adopten sus recomendaciones. Y desarrollar una estrategia semejante es, desde luego, parte de la responsabilidad del analista.

Un analista tradicional podría objetar, diciendo que un compromiso político tan manifiesto está más allá de su campo de acción. Puede ser cierto, pero no debería serlo. El analista que ha estudiado a fondo un problema político debería conocer tan bien sus complicaciones políticas como las económicas, pues las dos cuestiones no son independientes. Un analista que ha prestado atención a las cuestiones distributivas debería estar bien consciente tanto de los evidentes adversarios como de los aliados potenciales. En consecuencia, no sería inteligente —es más, sería poco ético— que el analista presentara a su cliente una recomendación política que va a levantar mucha oposición y poco apoyo, sin ofrecer también una recomendación política acerca de cómo podría 1) evitar una batalla inútil y desgastante, y 2) lograr la meta política. ¿En verdad, puede el analista mandar a su cliente a la arena política sin explicarle qué peligros le esperan y qué armas le serán más útiles?

LA NECESIDAD DE IR Y VENIR ENTRE EL ANÁLISIS Y LA POLÍTICA

Es demasiado fácil reconocer, más aún sobrevalorar, las opciones políticamente imposibles, inviables. Cualquier examen pasivo y poco crítico de las posibilidades de que una propuesta sea aceptada y escogida, revelará desalentadoramente que no son muchas. En realidad, es muy probable que la propuesta no sea nada nueva y que ya se haya intentado antes, pero sin poder avanzar por la oposición de intereses influyentes y poderosos.

Sin embargo, con demasiada frecuencia, es la mitología del poder la que confiere a una propuesta política el estatus de "políticamente inviable". Los intentos anteriores para llevarla adelante pueden haber sido imaginarios, eventuales o incompetentes. La influencia, prestigio y autoridad de los grupos de interés a menudo

se debe al hecho de que se evita cuestionar su reputación y no a que no se cuente con análisis serios y consistentes.

Por ejemplo, todos los presidentes a partir de Franklin D. Roosevelt se opusieron abiertamente a la política del uso libre de las vías fluviales del interior, vigente durante 200 años. Sin embargo nada cambió. De esta manera, la posición de que no era políticamente factible cobrar por el uso comercial de canales, compuertas y ríos dragados que construye y mantiene el cuerpo de ingenieros de los Estados Unidos, llegó a ser una leyenda en Washington D.C. y el operador de la barcaza adquirió los poderes míticos de un Neptuno motorizado que podía sin más hacer desaparecer con un dentellazo de su tridente todopoderoso a cualquiera que sugiriera cobrar algún impuesto, cuota o peaje. Entonces, asombrosamente, el Congreso aprobó un impuesto, si bien modesto, en 1978. ¿Qué pasó?, ¿luchó un nuevo presidente para cambiar la medida política?, ¿decidieron valientemente los dirigentes del Congreso que había llegado el momento de cambiar?, ¿exigió el público la medida?, ¿se retiraron los operadores de barcasas del combate político? No. El Congreso actuó principalmente en respuesta a los esfuerzos de un senador joven y aislado del partido minoritario, Pete V. Domenici, de Nuevo México.

¿Cuál era el secreto de Domenici? Que hizo el intento. Realizó un esfuerzo inteligente y dedicado para que se adoptara su propuesta. Mencionar una propuesta política en un informe presupuestal o en un mensaje televisado no implica una acción presidencial mayor. Todos los presidentes desde Franklin D. Roosevelt bien pueden haberse opuesto al uso libre de la vías fluviales del interior, pero ninguno había hecho un intento verdaderamente serio para cambiar la medida política, ya que todos sabían que lograr ese cambio no era “factible políticamente”, todos, menos Domenici. Él y su equipo emprendieron no un examen pasivo de la factibilidad, sino una búsqueda activa y perseverante de estrate-

gias. De esta manera, con un poco de apoyo inseguro de la Casa Blanca, una excelente relación con sus compañeros legisladores y algo de suerte, Domenici fue capaz de echar a pique a los operadores de las barcasas.⁴⁴

Si los mejores políticos pueden caer en la “trampa de la no factibilidad”, el analista por supuesto que debe ser cauteloso. Así como la habilidad de un analista para influir las políticas puede paradójicamente reducirse si es demasiado político, o al menos si lo es demasiado pronto, así también el analista, preocupado porque el cliente pudiera rechazar sus recomendaciones por no considerarlas factibles, puede prematuramente no tomar en consideración aquellas alternativas que previsiblemente promoverán la mayor y la más obvia oposición. Sin embargo, la no factibilidad política no es una variable intrínseca, binaria; no es una cualidad que una alternativa política de alguna manera posea o deja de poseer. Como cualquier otra característica de una propuesta política, es posible cambiarla modificando la propuesta misma o influyendo en otras variables, externas pero relacionadas. El analista necesita identificar los impedimentos existentes para que se adopte, y determinar los costos de eliminarlos: tanto los costos de oportunidad económicos de otros objetivos políticos a los que hay que renunciar para obtener los recursos económicos necesarios para modificar la propuesta y hacerla políticamente aceptable, como los costos de oportunidad políticos de los objetivos que deben sacrificarse a cambio del apoyo político necesario para esta iniciativa.

Decir cuál es la manera menos costosa de deshacerse de los impedimentos políticos para la adopción de una propuesta política —y si vale la pena pagar este precio— es una responsabilidad tan alta como política. El juego de las políticas no es una carrera de relevos en que el analista corre el primer turno (análi-

⁴⁴ Para un resumen de esta legislación véase “Waterways Use Tax Cleared in Final Days”, *Congressional Quarterly Almanac*, 24, 1978, pp. 513-515.

tico) y luego le pasa la posta al político para que corra el último tramo (político) mientras el analista se hace a un lado y observa pasivamente, tal vez con frustración y dolor. Si el analista se retira después de correr el primer tramo, descubrirá que poco a poco se introducen modificaciones en sus recomendaciones, se hacen concesiones y se abandonan, de tal manera que, al final, la medida política adoptada casi no se parece a su propuesta.

Esto es lo que pasó con la revisión de los proyectos de recursos hidráulicos en 1977 propuestos por el presidente Carter. Se instaló una comisión para que se revisaran los proyectos y se asignaron analistas a varios equipos que revisarían diferentes proyectos. Una vez que se terminaron los análisis, éstos se pasaron a los políticos, que decidieron qué proyectos continuarían adelante, cuáles se modificarían y cuáles se borrarían del presupuesto. En esta etapa de la toma de decisiones, se ignoró a los analistas—cumplida ya su “labor” de preparar los informes con la información necesaria—y las decisiones se basaron solamente en consideraciones políticas. Si un proyecto tenía mayores o menores beneficios que costos no tenía importancia. Incluso cuando un análisis proporcionaba una descripción particularmente esclarecedora y dramática de la ineficiencia económica de un proyecto—como la explicación anterior del Central Arizona Project—la información ni fue usada para tomar la decisión en privado ni para defenderla en público. En este caso, no era que los analistas se rehusaran a participar en la toma de decisiones políticas, sino que los políticos simplemente los ignoraron. Y los ignoraron porque las experiencias anteriores con otros analistas los habían convencido de que los analistas podían contribuir en poco a la toma de decisiones de las políticas.

A fin de superar su reputación profesional de ingenuidad política, los analistas de políticas necesitarán dedicarle más atención a la ciudadanía para identificar los grupos electorales que van a perder (sustancial o simbólicamente) con cada alternativa, deter-

minar la magnitud de su interés y evaluar sus fuerzas (tanto reales como mitológicas). Al mismo tiempo, los analistas tienen que identificar a los grupos electorales, incluso latentes, que podrían beneficiarse con cada propuesta. Las comunidades electorales no son rasgos permanentes del paisaje político tallados en la roca desde tiempos inmemorables por alguna misteriosa fuerza que aún no ha podido identificar la arqueología política. Es preciso crear, organizar, motivar y movilizar a las comunidades electorales. También se les puede desordenar, confundir, desmoralizar y frustrar.

Construir comunidades electorales, podría discutir el analista tradicional, es responsabilidad de los políticos. Sí, lo es. Pero el analista político tiene la responsabilidad de indicar cómo se puede llegar a construirlas mejor. Después de todo, lograr que los decisores con autoridad, ejecutivos y legislativos, adopten una medida política no sólo exige generar apoyo político para la alternativa considerada superior desde el punto de vista analítico, también exige modificar alternativas para atraer partidarios y calmar a los oponentes. Si esto lo hace el político por su cuenta, sólo la política, y no el balance entre las consideraciones políticas y las sustantivas, dictará cuáles son los elementos sustantivos a sacrificar en la medida política.

John Mendeloff ha escrito que las mejores ideas del análisis de políticas “pueden surgir si acerca uno las dos perspectivas (económica y política), por lo que se precisa ya sea de un equipo multidisciplinario o de una cabeza multidisciplinaria”.⁴⁵ Yo creo que el analista político cabal necesita una cabeza multidisciplinaria. Para elegir políticas públicas y lograr que se adopten y se implanten es preciso pasar una y otra vez de lo analítico a lo político y viceversa. A menos que los analistas se resignen a observar cómo componentes esenciales de las opciones de política

⁴⁵ John Mendeloff, *Regulating Safety*, Cambridge: MIT Press, 1979, p. x.

cuidadosamente diseñadas se abandonan para apaciguar a diferentes grupos electorales, deben profundizar su entendimiento de la parte política del juego. Sólo el analista políticas completo, que sabe qué compromisos puede contraer para lograr el apoyo o neutralizar a la oposición y qué sacrificios no debe aceptar a cambio de ganancias políticas insuficientes, ganará la confianza de los jugadores políticos clave y se convertirá en un miembro verdadero del equipo que elabora las políticas.

MARTIN LANDAU

8. *El ámbito propio del análisis de políticas**

SUPONGO QUE la pregunta ¿qué es análisis de políticas?, se nos ha planteado porque, en estos días, el análisis de políticas es en verdad una empresa sumamente popular. El análisis es “relevante”, se alimenta del gobierno y también de las fundaciones y, además, al incorporar alta tecnología resulta muy atractivo si no es que fascinante. La literatura algo voluminosa de los años recientes indica la popularidad que tiene esta manera de hacer las cosas. *Es ciertamente algo que hoy importa mucho, razón por la cual merece algún comentario.*

1. Cualquier lectura del material escrito sobre “políticas” (*policy*) enseña claramente que no es un concepto bien definido y que su denotación no manifiesta la clase de definición extensional que indica conductas fácilmente reconocibles por los conocedores del área. Como diría Max Born, el concepto no es decidable. Si, para definir el término, recurrimos entonces a los colegas especialistas del análisis de políticas, la variedad de respuestas nos hará descubrir que no hay una regla de uso común que pueda ayudarnos a identificar un ejemplo de política. En ausencia de tal regla, es posible usar el término en un sentido más lato. El análisis de políticas es entonces visto como un subconjunto del concepto de lo político, o como idéntico sin más a lo político, como inclusivo de otras dimensiones (interdisciplinario) o como medio para atacar

* Publicado originalmente con el título “The Proper Domain of Policy Analysis” en *American Journal of Political Science*, vol. xxi, num. 2, 1977, pp. 423-427. Traducción al español de Jonathan Molinet.