

10. *La factibilidad política y el análisis de políticas**

UNO DE LOS ERRORES que más frecuentemente cometen las dependencias gubernamentales cuando analizan políticas públicas consiste en ignorar sus implicaciones políticas. El análisis debería permitir elaborar políticas susceptibles de implementación y el estudio de la factibilidad política es una de las vías para unir lo deseable con lo posible. Sin embargo, uno de los motivos por los que los analistas no han prestado atención en sus estudios a la factibilidad política es la ausencia de una metodología adecuada. En este texto sugerimos, como primer paso, un conjunto de categorías que permitiría delinear el universo político de las diversas opciones de política. Estas categorías incluyen la identificación de los actores, de sus creencias y motivaciones, de los recursos y de los espacios donde interactúan. Examinamos, asimismo, las dificultades que comporta la integración de las implicaciones políticas a los procedimientos analíticos y subrayamos la necesidad de realizar investigaciones que permitan anticiparse a los hechos.

Hoy en día, los analistas participan en el proceso de elaboración de las políticas realizando actividades de presupuestación por programas, investigación de operaciones y análisis de costo-eficiencia, de costo-beneficio y de sistemas. Por su parte, las jurisdicciones gubernamentales y los grupos comunitarios se esfuerzan por allegarse personal que pueda cubrir las funciones de "inteli-

* Publicado originalmente con el título "Political Feasibility and Policy Analysis", en *Public Administration Review*, no. XXXII, 1972, pp. 859-867. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

gencia" o información. Vivimos una época en que se combate intensamente aquel modelo de administración que pretendía resolver los problemas sobre la marcha y en la que los estudios preliminares se están convirtiendo en el prerequisite indispensable de la acción. En suma, Frederick Taylor parece estar siendo reivindicado.

Pero, en honor a la verdad, esto no es lo que realmente ocurre. Como afirma James Schlesinger, "en principio, todo mundo está a favor del análisis; en la práctica, sin embargo, no se puede asegurar que el análisis se incorpore al proceso real de la toma de decisiones".¹ Después de trabajar durante varios años en el mundo real de la toma de decisiones, Charles Schultze concluye, por su parte, que: "...aquello en lo que el análisis logra los mejores resultados, es justamente lo más difícil de conseguir en el plano político".² Es evidente que, si se pretende que tenga alguna utilidad, el análisis no debe seguir el camino de aquellas actividades de planeación cuyos estudios se empolvan en los estantes por haber perdido oportunidad política.

Al igual que los salmones, que nadan a contracorriente para poder desovar, sólo unas cuantas políticas logran superar los obstáculos de su elaboración y llegar a la implementación. Como buenos burócratas, a los analistas les preocupa con frecuencia saber si sus jefes impulsarán o no sus estudios. Es cierto que el jefe debe estar convencido de que una determinada política tiene la capacidad de superar los obstáculos que se le presenten en las partes restantes del sistema. Pero además del jefe, intervienen otras instancias, por lo que habría que preguntarse, por ejemplo, si el resto de la burocracia estará dispuesta a respaldar la política, qué dependencias estarán a favor y cuáles en contra, y si aceptarán la iniciativa los supremos ministerios y secretarías del Ejecutivo. Asi-

¹ U.S. Congress, Senate, Subcommittee on National Security and International Operations, *Hearings, Planning-Programming-Budgeting, 91 st Congress, 1st Session, 1969, Part 5, p. 310.*

² Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1968), p. 89.

mismo, cabría cuestionarse acerca de la posible acción de los legisladores y de la oposición a dicha acción por parte de los grupos de interés.

Preocupado por la debilidad que en la actualidad muestran los enfoques analíticos de índole económica, Yehezkel Dror opinaba que la elaboración de las políticas requiere la participación del analista especializado. A diferencia del analista de sistemas, cuyo desempeño suele ser deficiente, el analista de políticas prestaría atención a:

los aspectos políticos de la toma de decisiones públicas y de la elaboración de políticas públicas (en lugar de ignorarlos o de considerarlos condescendentemente). Esto supone analizar con gran cuidado los problemas relacionados con la factibilidad política, con la obtención de apoyo, con la compatibilidad de objetivos en principio contradictorios, y con la existencia de diversos valores.³

Puesto que la factibilidad política está íntimamente relacionada con el apoyo, las metas y los valores, es posible que su estudio se convierta en la palanca que permita al analista hacerse necesario y alcanzar el éxito. De cualquier manera, queda por establecer qué quiere decir factibilidad política, de quién depende y cómo se determina.

La investigación sobre la factibilidad política, es decir, la indagación acerca de las consecuencias políticas futuras de las distintas opciones de política, depende del papel que desempeña el analista, de sus conocimientos políticos y del alcance de los problemas a los que hacen referencia las políticas. Un analista novato sumergido en una enorme institución, que sepa un poco acerca de ella pero que ignore lo concerniente a su entorno político, y al que se le haya encargado calcular la cantidad de automóviles que deba

³ Yehezkel Dror, "Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service", *Public Administration Review*, vol. xxvii (Septiembre, 1967), p.200.

tener la flotilla de la institución, seguramente no tomará en consideración los factores políticos. Su principal problema "político" se reducirá a obtener exclusivamente la información necesaria para realizar su encomienda. En el extremo opuesto, un analista experimentado que esté trabajando para el líder de alguna legislatura estatal, que sea un experto en política y al que se le haya encomendado la elaboración de planes alternativos para una nueva distribución de los distritos electorales, diseñará políticas y estrategias que acrecenten efectivamente la aceptación y el apoyo políticos.

Supongamos ahora que otro analista de políticas trabaja en la Oficina de Gestión y Presupuesto. Sabe que su función requiere de prudencia política y siente que su investigación tiene serias implicaciones políticas, pero carece de experiencia suficiente. ¿Qué debe hacer? Podría no hacer nada y dejar que su jefe cargara con toda la responsabilidad. Podría telefonar a algún experto en política, tal como un cabildero, un encargado de establecer contactos legislativos o un estudioso de la política, con el fin de verificar sus conjeturas. O bien, podría intentar hacer una investigación sistemática de las implicaciones políticas de su trabajo. En este último caso, tendría primero que especificar cuál es el entorno político significativo del problema que quiere enfrentar su política; después, tendría que recabar y organizar la información pertinente y, por último, formular juicios políticos y elaborar estimaciones sobre la factibilidad política. Todo esto le ayudaría a diseñar políticas alternativas adecuadas.

*El entorno relevante:
las áreas de acción de las políticas*

Para cada alternativa política, el analista examina una serie de proposiciones condicionales: si recomendamos X, Y apoyará la propuesta y Z la rechazará. Sin embargo, para poder hacer esto,

el analista necesita contar con mecanismos para vincular sus alternativas con el entorno político relevante. A partir de mi propio trabajo, he descubierto que el vínculo se establece definiendo, en primer lugar, el espacio de la política (*policy space*) y, después, el área de acción de la política (*policy issue area*).⁴

Un espacio de la política es más inclusivo que un área de acción, y contiene aquellos ingredientes políticos que nos permiten comprender una amplia gama de problemas, como pueden ser la salud o la educación. Todo sistema político contiene un número determinado de espacios de políticas que se superponen unos a otros. Existe un espacio de las políticas relacionado con la salud, un espacio correspondiente a la educación y un espacio concerniente al transporte, por ejemplo. El espacio se caracteriza por un conjunto estable de actores cuyas preferencias específicas por una determinada política son ambiguas. Debido a su interés constante, ciertos actores y públicos atentos dominan el espacio de determinadas políticas. Por ejemplo, nadie duda de que la Asociación Médica Norteamericana, el Departamento de Salud, Educación y Asistencia Social, el Comité de Medios y Procedimientos del Congreso, tienen un peso considerable en el espacio de las políticas de salud. Determinar si estos actores van a ejercer o no su potencial de influencia, es un asunto que remite a la definición de las áreas de acción de las políticas.

En tanto que el espacio de la política ofrece una pista inicial respecto del entorno político, el área de acción de la política es esa parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular. El área delimita la porción de realidad que constituye el objeto del análisis. El seguro de salud, la investigación biomédica, la construcción de hospitales y la prestación grupal de servicios médicos son, todas ellas, áreas diversas de acción de la política que forman parte del espacio más inclusivo de la política de salud.

⁴Literalmente significa el área de la cuestión o asunto de la política. (N. del T.)

El área de acción de la política se define a partir de la acción política previa y de los límites que marca el analista mismo. La definición de un área de acción de la política conduce a la definición de otras áreas. El seguro de salud para los ancianos remite al planteamiento del seguro de salud para los jóvenes y, con toda probabilidad, al de la nación entera. La sustancia de la política facilita la definición de su área. Otras maneras comunes de definir las áreas consisten, por un lado, en especificar el grupo objetivo (seguro de salud para ancianos, por ejemplo) y, por el otro, en especificar los insumos (construcción de hospitales).

Además de la sustancia, existen otras dimensiones de la política, como el tiempo y la visibilidad, que ayudan al analista no solamente a definir los límites, sino también a averiguar el tipo de actividad política que podría tener lugar. Ciertas políticas, como por ejemplo las que implican grandes inversiones de capital, suelen cubrir periodos más prolongados que otras. Además, dentro de un periodo determinado, algunas políticas favorecen una actividad política frecuente y continua, en tanto que otras la inhiben. Por ejemplo, las reformas fiscales profundas ocurren muy rara vez; en cambio, año con año, se toman decisiones respecto al impuesto sobre los ingresos. Algunas políticas están sujetas a una programación preestablecida; a este tipo de políticas se les somete a consideración periódicamente y de manera predecible, de acuerdo con el ciclo legislativo y sus requerimientos de financiamiento. La visibilidad es otra dimensión importante. Así, por ejemplo, los esfuerzos encaminados a reformar la asistencia pública son, por lo general, muy evidentes; en contraste, el programa espacial norteamericano, que hace algunos años era muy visible pese a su complejidad, a últimas fechas ha perdido apoyo político y atención por parte del público.

La organización de la información política

Una manera de organizar la información política sobre las diversas políticas alternativas, consiste en escribir escenarios.⁵ Los escenarios se ocupan del futuro; no son descripciones del pasado ni historias de caso.⁶ Simplemente expresan lo que uno sabe acerca de la política que se desarrolla en un determinado momento en las áreas vigentes de acción de las políticas, y lo aplican a la selección y evaluación de futuras políticas alternativas. El diseño de un escenario político tiene más de arte que de ciencia; es un acto de especulación y conjetura. Haciendo uso de la extrapolación, de la analogía, de las relaciones causales conocidas, de los hechos y las tendencias, el escenario esboza la factibilidad política de una política determinada.

La descripción de las posibilidades políticas futuras no es una tarea sencilla. Sin embargo, esta tarea puede simplificarse mucho si se elabora una lista de las categorías políticas necesarias para el análisis.⁷ Todo observador tiene en mente una lista semejante cuando examina la política, pero pueden existir diferencias significativas entre esas listas, debido a la diversidad de enfoques teóricos. Para comenzar, yo sugiero a continuación un amplio conjunto de categorías, un tanto tradicionales, sobre las cuales el analista debe recabar información para el área de acción de la

⁵ Otra posibilidad es utilizar el método Delphi, siempre y cuando se cuente con experiencia política adecuada. Yehezkel Dror discute la aplicación de este método en el análisis de políticas en: "The Prediction of Political Feasibility", *Futures*, vol. 1 (Junio, 1969), pp. 282-288. Para una descripción del método Delphi, véase Olaf Helmer, *Social Technology* (Nueva York: Basic Books, 1966).

⁶ En Bertrand de Jouvenal, *The Art of Conjecture* (Nueva York: Basic Books, 1967), se encontrará una excelente exposición acerca de los "futuros políticos". Véase también Benjamin Akzin, "On Conjecture in Political Science", *Political Studies*, vol. xiv (Febrero, 1966), pp. 1-14.

⁷ En este punto, Yehezkel Dror me ha sido de gran ayuda. Véase su *Policy Analysis: A Theoretic Framework and Some Basic Concepts*, P-4156 (Santa Monica, Calif.: The RAND Corporation, Julio, 1969).

política que analiza: 1) actores, 2) motivaciones, 3) creencias, 4) recursos, 5) sitios y 6) intercambios.

LOS ACTORES

Dentro del área de acción de una política, los actores se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a esa política. Al principio aparecen los amigos, los enemigos y quienes se mantienen neutrales. Muy pronto, sin embargo, la dinámica política obliga a los actores a inclinarse hacia uno u otro lado. Es entonces cuando se identifican entre sí los que están a favor de una determinada política y los que están en contra. Por ejemplo, durante la prolongada historia de Atención Médica (*Medicare*), la Asociación Médica Norteamericana y las compañías privadas de seguros permanecieron en el campo de los "opositores", en tanto que la AFL/CIO estuvo en el campo de los "partidarios".⁸ El grado de polarización depende directamente del área de acción específica y del contexto particular en el que tiene lugar el proceso de toma de decisiones.⁹

Los actores también se diferencian por su actividad. Algunos actores muestran más interés que otros: tienen más que ganar o perder que los demás y, por lo mismo, trabajan con más ahínco a favor o en contra de una política determinada. Así también, el interés de algunos actores es más limitado que el de otros. El ana-

⁸ Para una breve historia de *Medicare*, véase James L. Sundquist, *Politics and Policy: The Eisenhower, Kennedy and Johnson Years* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1968), pp. 287-321.

⁹ Wildavsky subraya las consecuencias que para la toma de decisiones tienen los contextos en los que los asuntos se hallan dispersos (*diffused issue-context*) y en los que se presentan como polarizados (*polarized issue-context*). Véase Aaron Wildavsky, "The Analysis of Issue-Context in the Study of Decision Making", *Journal of Politics*, vol. xxiv (Noviembre, 1962), pp. 717-732. Que en las diferentes áreas de acción de las políticas puedan encontrarse diferentes políticas o procesos de toma de decisiones, es un asunto que se discute en el trabajo de Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Science", *World Politics*, vol. xvi (Julio, 1964), pp. 617-715, [Véase en el volumen II de esta misma antología] así como en el ensayo del mismo autor, "Decision Making vs. Policy Making: Towards an Antidote for Technocracy", *Public Administration Review*, vol. xxx (Mayo y junio, 1970), pp. 314-325.

lista no debe entonces limitarse a un enfoque atomizado. El término "actor" es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio. Un actor puede ser un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición o, incluso, un estado.

En caso de que el marco temporal del análisis abarque un período muy extenso, el analista de políticas se verá, probablemente, obligado a simplificar su tarea identificando a los actores como agregados organizacionales. Por ejemplo, el Comité de Medios y Procedimientos sería un actor a largo plazo, mientras que Wilbur Mills lo sería a corto plazo. Los agregados resultan útiles, en parte, cuando carecemos de la información necesaria para descomponer en detalle los elementos del análisis. Por otro lado, los agregados también ofrecen la ventaja de agrupar a los actores que presentan formas semejantes de pensamiento. En el primer caso, el analista no sabe lo suficiente como para establecer las diferencias; en el segundo, sabe lo suficiente como para evitar establecerlas.

La identificación de los actores que ejercerán influencia en la política no es, empero, una tarea sencilla; los estudiosos del poder en las comunidades lo certifican.¹⁰ La reputación de los actores y las decisiones que hayan tomado en el pasado ofrecen algunas pistas, pero no las suficientes. Basta dar los primeros pasos en el análisis, para descubrir que no existe un método confiable que permita predecir quiénes serán los actores que aparecerán en la arena política. Sin embargo, permítaseme posponer por el momento el problema de los juicios políticos erróneos, y suponer que el analista de políticas es capaz de elaborar una lista correcta de los actores en juego.

¹⁰ Para una breve revisión de algunos de los problemas que presenta la identificación de los actores y algunas sugerencias acerca de cómo proceder, véase Kenneth J. Gergen, "Assessing the Leverage Points in the Process of Policy Formation", en Raymond A. Bauer and Kenneth J. Gergen (eds.), *The Study of Policy Formation* (Nueva York: The Free Press, 1968), pp. 181-203.

LAS MOTIVACIONES

Cada actor tiene un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos. Los cuales influyen en la determinación de su preferencia por alguna política o en su respuesta a las preferencias de otros actores. Uno de los problemas de las motivaciones como categoría del análisis de políticas es que son elementos de tipo idiosincrásico, extremadamente singulares, y que no sólo dependen del individuo, sino también del tiempo y del lugar. Por otra parte, sabemos que la motivación de un actor determina el precio que otro actor habrá de pagar para conseguir su apoyo. A este respecto, el analista tiene muy pocas opciones; tendrá que descubrir lo que los actores van a pedir o tomar.¹¹ Si el precio que pudiera establecer alguno de los actores clave fuese tan elevado que resultara imposible pagarlo, entonces el problema de la factibilidad política quedaría, en su mayor parte, resuelto. Las motivaciones constituyen una muy burda guía para determinar lo que puede suceder o cuáles serán las tendencias prevalecientes.

A los analistas les será más difícil que a los políticos descubrir la relación existente entre las motivaciones de un actor y una política determinada. Sin duda, podría no haber relación directa alguna, como lo demuestra el frecuente establecimiento de convenios de ayuda mutua entre distintos actores. Quien está formando una coalición prefiere recibir como pago algún beneficio colateral que no incida en sus preferencias respecto de alguna política particular; por ello, no se olvida de quienes se mantienen neutrales y se muestran indiferentes ante la política propuesta. Una de las dificultades que presenta el cálculo de las motivaciones de un actor frente a una política es que los actores suelen rehu-

¹¹ Roland N. McKean presenta un interesante enfoque de las motivaciones en su trabajo "Costs and Benefits from Different Viewpoints", in Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller (eds.), *Planning Programming Budgeting: A Systems Approach to Management* (Chicago: Markham Publishing Co., 1968), pp. 199-220.

sarse a adoptar una posición explícita y abierta. De hecho, es posible que la capacidad de negociación de un actor aumente en la medida en la que logra ocultar sus preferencias respecto de una política determinada.

LAS CREENCIAS

El conjunto de motivaciones de un actor está estrechamente relacionado con sus creencias, actitudes y valores. Ya sea que queramos hablar de sistemas de creencias,¹² de códigos operativos,¹³ o de sistemas de apreciación,¹⁴ el hecho es que los actores se orientan de ciertas maneras específicas hacia sus mundos empíricos. Cada uno percibirá las políticas a través de su muy particular marco de referencia. El marco de referencia de un actor, es decir, los lentes a través de los cuales mira la realidad, puede configurarse a partir de toda una ideología política, o bien puede estar formado simplemente por un conjunto de creencias inconexas. Las creencias pueden hallarse concentradas en unas cuantas palabras dominantes, como cuando un actor expresa su confianza en las virtudes del "control local" o en las ventajas de la "competencia". Las creencias afirman lo que se considera deseable y expresan conceptos sobre los medios y fines, las causas y efectos. Las creencias constituyen juicios acerca de la realidad.

Quizá pueda aclararse la importancia que tiene la predicción de las creencias de un actor, refiriendo la decisión que tomó el ex secretario Robert McNamara respecto del avión TFX.¹⁵ Sin duda

¹² Milton Rokeach, *The Open and Closed Mind* (Nueva York: Basic Books, Inc., 1960), pp. 31-53. Véase también su obra *Beliefs, Attitudes and Values: A Theory of Organization and Change* (San Francisco: Jossey-Bass, Inc., 1968).

¹³ Alexander George, "The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making", *International Studies Quarterly*, vol. XIII (Junio, 1969), pp. 190-222.

¹⁴ Sir Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment* (Nueva York: Basic Books, 1965), pp. 36-49 y 67-74.

¹⁵ Para este ejemplo me he basado en el excelente estudio de caso realizado por Robert J. Art, *The TFX Decision: McNamara and the Military* (Boston: Little Brown and Company, 1968).

alguna, McNamara era para muchos la personificación misma de los enfoques racionales y analíticos en la solución de problemas. En comparación con los problemas sociales internos, decisiones tales como elegir el constructor de un avión parecerían asuntos de rutina. Pero en realidad, nadie sabía cuál de los contratistas competidores podría construir este complejo avión, de tal modo que quedaran satisfechas a la par las especificaciones sobre las características de desempeño y los costos estimados. McNamara eligió a la General Dynamics-Grumman, en tanto que las Fuerzas Armadas se inclinaban por Boeing. Detrás del conflicto había un enfrentamiento de creencias respecto de los medios y los fines. McNamara creía en los valores "comunitarios", es decir, en la conveniencia que en este caso ofrecía un solo avión para los dos brazos de las Fuerzas Armadas; por su parte, la Marina y la Fuerza Aérea preferían tener cada una su propio tipo de avión. McNamara pensaba que las estimaciones sobre los costos debían ser realistas; las dos fuerzas implicadas en el asunto consideraban desde mucho tiempo atrás que los costos eran un asunto secundario. McNamara creía que un buen desempeño tiene un precio; los militares consideraban que un mejor desempeño bien valía la pena correr un riesgo adicional. McNamara eligió a General Dynamics-Grumman no a partir de información sólida, sino de acuerdo con su idea de que la propuesta de esta compañía era más fiel al enfoque comunitario, con estimaciones de costo más realistas y con menos riesgos respecto a Boeing. Así, puesto que había incertidumbre y que los datos eran de dudosa calidad, las creencias fueron determinantes en la decisión.

Resulta esencial tomar en consideración los antecedentes y la intensidad de las creencias de un actor. Para poder juzgar la factibilidad de una política, no basta con dividir a los actores entre amigos y enemigos de la política. Por ejemplo, en el espacio de la política de salud, la Asociación Médica Norteamericana adoptó el pago directo por prestación de servicios, no para facilitar pragmá-

ticamente sus tareas de contabilidad, sino como una cuestión de principios. Haciendo caso omiso de la sabiduría de la antigua China, la AMN se inclina a favor del pago directo por tratamiento de la enfermedad y no por servicios preventivos de salud. Según ciertos médicos, la cuota anticipada evoca las imágenes de servicios de salud comunitarios y viola los niveles de excelencia que se han logrado mantener a través de las relaciones individuales entre médico y paciente. Por el contrario, el pago directo por prestación de servicios es considerado como un poderoso mecanismo de defensa contra las tendencias socialistas.

LOS RECURSOS

Todo actor que se destaque en el área de acción de una política, posee algo que otro actor desea, valora o estima útil. Ese algo se llama recurso. Los recursos satisfacen las motivaciones.¹⁶ Y así como los motivos de los hombres son tan diversos que van desde el hambre hasta la autorrealización, así también son diversos sus recursos: el dinero, un empleo, la ley, el amor... la lista parece interminable. Para poder escapar a este enredo conceptual, los estudiosos de la ciencia política han elaborado listas de recursos genéricos.¹⁷ A continuación presento mi propia lista de recursos genéricos, acompañada por una columna, a la derecha, de ejemplos específicos:

¹⁶ Con respecto a la íntima vinculación existente entre las motivaciones y los recursos, véase Dorwin Cartwright, "Influence, Leadership and Control", en James G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, (Chicago: Rand McNally and Co., 1965), pp. 31-32.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry* (Nueva Haven: Yale University Press, 1950), pp. 83-96; Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (Nueva Haven: Yale University Press, 1961), pp. 226-267; y, más recientemente, Warren F. Ilchman and Norman Thomas Uphoff, *The Political Economy of Change* (Berkeley: University of California Press, 1969), pp. 49-91.

<i>Recurso genérico</i>	<i>Recurso específico</i>
Material	Un empleo con alta remuneración
Simbólico	Pertenencia a un comité del Congreso de alto rango
Físico	Violencia en las calles
Posición	Oficina de la Presidencia
Información	Experiencia en cabildeo
Habilidad	Sentido de la oportunidad

El analista deseará saber cuáles son los recursos específicos que el actor hábil pondrá en juego para obtener apoyo y formar coaliciones. La habilidad es un recurso muy especial, puesto que ayuda a determinar el grado de eficacia con que los otros recursos serán desplegados. La habilidad política se puede ejercer de muy diversas maneras.¹⁸ Por ejemplo, el sentido de oportunidad de un actor puede resultar determinante para saber cuándo utilizar las normas de reciprocidad, cuándo recordar selectivamente a los demás actores las reglas del juego, o cuándo proponer temas a discusión. Un actor también puede, por supuesto, explotar sus atributos personales y, de esta manera, obtener el apoyo político de otros actores que deseen establecer relaciones e identificarse con él. Puede fabricar recursos estimulando los sentimientos de deferencia de otros actores, su respeto por la autoridad y sus nociones respecto de la legitimidad.

LOS SITIOS

Un escenario es como un relato, una narración o, mejor aún, un drama teatral. El dispositivo organizador más importante en esta obra es lo que puede denominarse "el sitio". El sitio es algo más que el escenario de una obra de teatro, puesto que constituye

¹⁸En el campo de la habilidad política resalta sobresaliente el trabajo de Bardach. Véase Eugene Bardach, "The Politician as Virtuoso: The Skill Factor in California Mental Health Politics" (unpublished Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of California, Berkeley, 1969), pp. 405-490.

un punto desde donde se toman decisiones trascendentes. Un comité del Congreso, una reunión con el director de una institución, una convención nacional de ciudadanos, son ejemplos de sitios. Al igual que la variable temporal, el sitio fija la acción. También permite ubicar cualquier obstáculo potencial en una situación particular. El sitio constituye un punto de referencia para analizar a los actores clave, sus valores, motivaciones, creencias y recursos.

Para cada sitio, el analista elabora un mapa político, en el cual se indican las distintas posiciones que ocupan las fuerzas políticas relevantes. Por ejemplo, al analizar la factibilidad política del impuesto estatal sobre la propiedad como fuente de financiamiento de las escuelas de California, se descubrió que el Comité Senatorial para la Educación era un sitio decisivo donde las fuerzas tenían la siguiente disposición:

POLÍTICA ESPECÍFICA: IMPUESTO ESTATAL SOBRE LA PROPIEDAD
SITIO: COMITÉ SENATORIAL DE CALIFORNIA PARA LA EDUCACIÓN

<i>Partidarios</i>	<i>Indiferentes</i>	<i>Opositores</i>
- Superintendente de educación pública	- Gobernador	- Asociación de contribuyentes
		- Distritos escolares ricos
- Distritos escolares pobres	- Distritos escolares estándares	- Distritos escolares de grandes ciudades
- Asociaciones de profesores	- El público en general	- Asociaciones de bienes raíces
- Legisladores demócratas		- Grupos de interés de granjeros y petroleros
- Profesionistas de la educación		- Legisladores republicanos

Si se considera que el sistema político norteamericano contiene innumerables puntos de acceso y una compleja estructura institucional, ¿cómo puede el analista determinar cuáles son los sitios decisivos? En primer lugar, el analista no comienza por la definición de los sitios, sino por la de los actores, y parte de ahí para llegar eventualmente a los sitios. En segundo lugar, el proceso de elaboración del escenario es repetitivo e iterativo, e implica la identificación de lagunas en la información, la elección tentativa de los sitios pertinentes y el trazado de muchos bosquejos. En tercer lugar, el analista es selectivo y elige únicamente algunos sitios; no se dedica a escribir una historia detallada de caso en la que, por ejemplo, cada meandro del sinuoso camino del Congreso tenga gran importancia. Y, en cuarto lugar, el analista procurará sólo la exactitud necesaria. No tiene que identificar con absoluta precisión la ubicación exacta en tiempo y espacio; por ejemplo, no acordará relevancia en su análisis al hecho de que un secretario adjunto y el director de una oficina hayan decidido, a la hora del almuerzo, presionar en favor de una política dada. Lo que importa es que el analista sea capaz de prever qué sitios burocráticos tendrán una significación central en su escenario.

INTERCAMBIOS:

LOS JUICIOS Y EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS

Después de organizar su información bajo la forma de un conjunto de mapas políticos, el analista procede a hacer la predicción o el cálculo de los posibles resultados. Transforma una imagen estática de la política en una imagen dinámica, al estimar qué actores serán efectivos en relación con la política y cuáles ejercerán poder.¹⁹ Lo que es aún más importante, el analista identifica las áreas de la política en las que puede presuponerse que habrá consenso y aquéllas en las que pueda esperarse conflicto. En suma, el

¹⁹ Para una excelente revisión de la literatura sobre el tema, véase Robert A. Dahl, "Power", en David L. Sills (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. xii (1968), pp. 405-415.

analista debe ser capaz de diseñar una propuesta política alternativa capaz de concitar el apoyo político necesario.

El diseño de tal propuesta supone prever qué estructura deben poseer las coaliciones necesarias para que la política sea aceptada en los sitios decisivos. Esas coaliciones, cuya cohesión depende de las ganancias indirectas y de los ajustes que se le hagan a la política, se construyen principalmente a partir de una serie de intercambios. Los actores intercambian recursos específicos para obtener resultados determinados, como el apoyo político. De hecho, gran parte de la dinámica de la política se fundamenta, precisamente, en esta simple noción de intercambio. Esto se puede observar en los convenios de ayuda mutua, en las negociaciones y en muchas de las complicadas variantes de la adaptación que ocurre entre los actores.²⁰

El concepto de intercambio presenta, no obstante, algunas dificultades. Dependiendo de la forma en la que emplee el concepto, el analista podría llegar a verse involucrado en afirmaciones vacías y tautológicas. Por lo demás, existen conductas que no pueden ser adecuadamente descritas por medio del concepto de intercambio. Hay muchos casos de cooperación política que nada tienen que ver con un intercambio de recursos. También existen casos de actores que invierten sus recursos sin esperar nada a cambio.

En ocasiones resulta difícil predecir si un determinado conjunto de intercambios dará o no por resultado el apoyo político requerido. En tales casos, quizá sería más sencillo buscar atajos o sustitutos para definir con precisión los recursos y los intercam-

²⁰ Lindblom analiza muchas de estas variantes; véase Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision-Making through Mutual Adjustment* (Nueva York: The Free Press, 1965), pp. 21-84. Diversos estudiosos sociales han señalado la utilidad del concepto de intercambio. Véase, por ejemplo, George C. Homans, "Social Behavior as Exchange", *The American Journal of Sociology*, vol. LXIII (Mayo, 1958), pp. 597-606; Peter M. Blau, *Exchange and Power in Social Life* (Nueva York: John Wiley, 1964), pp. 86-125; Robert L. Curry, Jr., and Larry L. Wade, *A Theory of Political Exchange: Economic Reasoning in Political Analysis* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968).

bios necesarios; por ejemplo, el analista podría simplificar su trabajo identificando un actor legislativo central que pudiera procurar apoyo, sin preocuparse por la forma en que lo haga. Otro atajo que podría valer la pena recorrer, consistiría en utilizar algunas de las herramientas ya probadas de la ciencia política, tales como el análisis de la lista de legisladores o la investigación por sondeo. En el estudio de factibilidad hay casos que llevan a la construcción de coaliciones.

El requisito de la especificidad

A pesar de que existe la posibilidad de aprovechar ciertos atajos, debe quedar bien claro que el análisis político exige una gran cantidad de información específica. Puede servir de consuelo el hecho de que en otros aspectos del análisis de políticas también se debe cumplir con este requisito. Permítaseme dar un ejemplo proveniente del campo del análisis de costos para ilustrar la importancia de la especificidad. Supongamos que un analista está examinando las opciones existentes entre diversos aviones modernos para el transporte de carga. Cada avión vuela a una velocidad y a una altura determinadas, puede transportar una cierta cantidad de carga y es capaz de aterrizar en determinados tipos de pistas. En otras palabras, los aviones se describen de acuerdo con lo que son capaces de hacer. Sin embargo, las afirmaciones acerca de su capacidad de acción resultan inútiles para el analista, puesto que existen innumerables aviones con la misma capacidad. La información sobre el desempeño debe traducirse en detalles sobre los diseños, lo cual incluye datos de tipo técnico sobre el montaje, la fabricación y los materiales. Los analistas de políticas no pueden estimar los costos si carecen de las especificaciones pertinentes sobre el diseño; de otra manera, el proceso sería equivalente a preguntar por el precio de una casa de tres recámaras sin especi-

ficar su diseño, ubicación, tipo de construcción o dimensiones de la planta.

De manera similar, en el terreno de la política no sirve de mucho saber que los grupos con capacidad de veto constituyen piezas básicas del sistema político. El analista de políticas debe saber cuál es el grupo en cuestión, dónde opera y cómo y por qué lo hace; debe ser capaz de evaluar y juzgar cuáles serán los grupos específicos de ese tipo que actuarán en el área de acción de la política que analiza. Debe también poder responder a preguntas tales como: ¿quién podría ser desplazado? ¿A qué posiciones se retiran los actores específicos? ¿Se encuentran las políticas que se están examinando dentro del ámbito de los compromisos políticos? Como estudioso de la ciencia política, me parece muy interesante nuestra posibilidad de demostrar la alianza recurrente entre burocracia, beneficiarios o clientes y comités legislativos. Sin embargo, como analista de políticas este triángulo dorado tan generalizado me parece menos interesante. Más bien, prefiero conocer los detalles del triángulo o triángulos específicos que con mayor probabilidad determinarán la política en el área de acción que me interesa.

El error político

La predicción política y el error van siempre de la mano. El analista de políticas que pretende formular juicios políticos, puede no estar en condiciones óptimas para ello y, a medida que diseña su escenario, irá descubriendo lo poco que sabe. Sin embargo, no tiene opción: si desea incluir variables políticas en su análisis, necesariamente formulará juicios políticos, algunos de los cuales serán erróneos. ¿Qué consuelo cabe ofrecer al analista preocupado por la inexactitud de las observaciones políticas?

En primer lugar, contamos con un argumento relativo: el resto del análisis es igualmente inexacto. Los modelos, las integrales y

las cifras ofrecen una apariencia de precisión. No obstante, hasta los datos económicos, por ejemplo, pueden estar equivocados.²¹ En los análisis, los costos suelen prefabricarse y en general los beneficios se miden a través de sucedáneos inadecuados. La ausencia de un mercado para el gasto público impide el cálculo de los precios. El uso de tasas de descuento y la selección de la tasa presumiblemente adecuada presentan increíbles dificultades. Los factores externos que no pueden medirse, se hacen a un lado. Los economistas saben todo esto y, a pesar de ello, su lema es: "Un poco de análisis es mejor que nada".²²

En segundo lugar, la consideración de las políticas y de sus alternativas supone cierta protección contra el error.²³ Cuando existe duda acerca de alguna variable, el analista puede alterarla para ver si las modificaciones afectan significativamente o no los resultados. Este tipo de análisis de sensibilidad es una herramienta de uso común para enfrentar la incertidumbre. Sin embargo, hasta ahora el analista de políticas todavía no puede manipular de esta manera sus variables. La consideración de las alternativas puede permitirle, no obstante, ampliar el contenido informativo de su escenario.

El escenario del analista representa cada alternativa como un árbol de decisiones posibles. Los nudos en cada árbol equivalen a los sitios que constituyen los principales obstáculos o límites polí-

²¹ Véase Oskar Morgenstern, *On the Accuracy of Economic Observations*, 2a. ed. (Princeton: Princeton University Press, 1963), pp. 13-61. [Hay edición en español].

²² No pretendo decir con esto que la costumbre de presentar análisis erróneos sea una virtud; simplemente afirmo que los analistas piensan que su trabajo tiene valor para la elaboración de las políticas, a pesar de sus limitaciones. Por ejemplo, Prest y Turvey, en su excelente revisión, dicen: "Una ventaja muy importante del estudio del costo-beneficio es que obliga a los responsables a cuantificar los costos y beneficios de la manera más acabada posible, en lugar de conformarse con juicios cualitativos vagos o con intuiciones personales. Esto es obviamente algo bueno en sí mismo; siempre es mejor un poco de información que ninguna en absoluto". Véase A. R. Prest and R. Turvey, "Cost-Benefit Analysis: A Survey", *The Economic Journal*, vol. LXXV (Diciembre, 1965), p. 729.

²³ Sobre la importancia de tomar en consideración las alternativas, véase Fred Ikle, "Can Social Predictions be Evaluated?" en *Toward the Year 2000: Work in Progress, Dædalus* (1967), pp. 733-758.

ticos. Las ramas representan a los actores, sus posiciones y los posibles resultados de sus interacciones. Por una parte, cada árbol de decisiones se limita a esbozar burdamente la factibilidad política y no ofrece programa alguno de acción para conducir a una política determinada a través de los obstáculos del sistema. Por otra parte, el escenario, junto con sus diversos árboles de decisiones, puede indicar una ruta que conduzca al éxito. Al ejercer su propia capacidad de juicio político, el analista puede recomendar algún camino político particular y alguna alternativa política.

¿Existe la posibilidad de que un análisis erróneo determine en alguna medida el juicio político del cliente o beneficiario? Siempre existe el riesgo de que el cliente acepte el análisis sin examinarlo cuidadosamente. Desde la perspectiva política, este peligro es mínimo; dada la índole incierta de la política, todo mundo puede confiar en su propia experiencia. El cliente siempre tiene la posibilidad de abrirse su propio camino a través del árbol de decisiones. Pero si dispone de varios árboles (bajo la forma de distintos análisis políticos alternativos), se reduce el riesgo que implica la presentación de un árbol equivocado por parte del analista.

Finalmente, el analista debe comprender cuál es el propósito de su trabajo. Él estudia el área de acción de su política como un prelude para la acción. Su trabajo intenta circunscribir un problema complejo y, aunque esto permita aproximarse en detalle a los diversos problemas, no los resuelve. Más aún, el analista debe estar consciente en todo momento de que su actividad tiene un precio: intentar reducir las probabilidades de error mediante la extensión de su investigación, puede no valer la pena si ello contribuye a incrementar los costos. Mediante una combinación razonable de selección y especificación, el analista puede llegar a señalar los principales sucesos de una realidad política futura. La posibilidad de cometer errores en ciertos momentos es un gaje del oficio que se debe aceptar estoicamente.

Las alternativas de integración analítica

Una vez que hemos aceptado la idea de que los estudios de factibilidad política proporcionan un insumo útil al análisis de políticas, el siguiente paso consiste en integrar esos estudios al análisis mismo. Hoy en día, los analistas aprenden de política al hacer su trabajo. Tanto sus clientes como sus colegas les indican lo que deben evitar. Todas las personas con quienes trabaja el analista son expertos en política, y el analista pronto se convierte en un experto como ellos.²⁴

El problema de este tipo de especialización consiste en que se convierte en una forma de avalar el sentido común prevaleciente, en que tiende a ser negativa y en que, por lo tanto, impide la búsqueda de alternativas políticas creativas. Los conocimientos que el analista tiene de la vida política refuerzan su tendencia a encasillarse dentro de los límites del problema que atañe a su política. Es obvio que si el analista no delimitara su campo, la empresa del análisis de la política se desvanecería. Cuando un cliente está a la espera de una respuesta, el alcance del análisis debe limitarse a la búsqueda de una solución precisa. En consecuencia, en parte, el problema de la integración consiste en evitar una delimitación prematura del campo de análisis y, a la vez, en asegurar que el analista introduzca el juicio político en el momento más oportuno.

Pero, ¿cuál es el momento oportuno? Esto depende, en gran medida, de las circunstancias. Una posibilidad sería concebir el análisis como un proceso que se desarrolla en dos etapas: 1) la generación de una respuesta basada en el razonamiento cuantitativo y económico, y 2) la modificación posterior de dicha respuesta a partir de consideraciones de orden político. En otras palabras, la política se convierte en un criterio adicional para la selección de la alternativa más adecuada.

²⁴ La función política que desempeña el analista es mi principal preocupación en otros trabajos, pero las limitaciones de espacio me impiden ampliar aquí el tema.

Otro procedimiento, más complejo pero quizá también más eficaz, consistiría en introducir la dimensión política en cada una de las etapas del análisis de una política. El analista tomaría en consideración la factibilidad política en la selección del problema de una política, en la definición de ese problema, en la identificación de alternativas y en la elaboración de las propuestas alternativas más convenientes. Queda implícito en este enfoque que el análisis es un procedimiento repetitivo e iterativo, un juego recíproco continuo entre los medios y los fines, que se produce a medida que se incorpora información nueva al proceso.

El vínculo analítico entre la política y el análisis plantea una cuestión adicional, a saber, quién debe proporcionar la experiencia política. Aunque no tenga que ser emulada necesariamente, la experiencia de los bloques de pensamiento resulta instructiva. Cuando los estudiosos de la política forman parte de un equipo de análisis, el grado de integración de la perspectiva política depende del problema particular que enfrente la política y de la organización misma. Yo he trabajado en análisis de problemas donde el analista de políticas era responsable de diseñar los escenarios de acuerdo con los cuales se organizaban las actividades del resto del equipo. Por desgracia, también he visto a otros estudiosos de la política trabajando completamente solos en estudios institucionales y de estrategia política; muy rara vez se comunican con los demás miembros del personal de análisis y sus clientes no pertenecen a la organización en la que prestan sus servicios.

La política y el análisis también pueden integrarse mediante un entrenamiento adecuado del analista individual. En varias instituciones académicas de los Estados Unidos operan ya programas de adiestramiento para analistas de políticas. Estas instituciones tienen la oportunidad de integrar la política al análisis, empezando por el analista mismo. Se pueden diseñar programas de aprendizaje que incluyan diversas disciplinas, con el fin de que el

analista llegue a ser capaz de utilizar los métodos cualitativos tanto como los cuantitativos.

Pero la sensibilidad política por sí sola no es suficiente. Si se desea que el analista asuma una perspectiva política frente a su trabajo, se le debe enseñar a utilizar sus conocimientos de política y a ejercer su criterio político. El punto esencial es que el estudiante debe involucrarse personalmente, en forma activa y analítica, en la política. Aprender sobre el proceso político — que hay un Presidente y un Congreso, y que la elaboración de las políticas es una tarea sumamente complicada —, es ciertamente interesante, pero no suficiente. El analista debe aprender a valorar las implicaciones políticas de las diversas alternativas. Los analistas deben estar preparados para responder a preguntas tales como la de si una determinada política logrará atraer apoyo a favor de una institución o régimen. De los analistas se esperaría, asimismo, que pudieran identificar las consecuencias que acarrearía la adopción de una política determinada, no sólo en términos sustantivos, sino también políticos.

Aunque se pueda esperar una intensa interacción entre las consideraciones analíticas de tipo político y no político, por ahora resulta poco probable que las variables políticas puedan integrarse formalmente a la estructura básica de un análisis. Fuera del campo del análisis de políticas, algunas investigaciones han intentado integrar conceptos de maximización de los votantes a las estructuras analíticas básicas.²⁵ En estos casos, las ideas políticas tienden a ser muy simples y quizá hasta ingenuas. Pero en casos donde las ideas políticas son complejas y elaboradas, como en el análisis de problemas relacionados con las políticas públicas, la integración formal podría resultar imposible.

No cabe la menor duda de que los conocimientos sobre política pueden influir en la estructura de los modelos matemáticos

²⁵ Véase, por ejemplo, Otto A. Davis and George H. Harris, Jr., "A Political Approach to a Theory of Public Expenditure: The Case of Municipalities", *National Tax Journal*, vol. xix (Septiembre, 1966), pp. 259-275.

de análisis y en los datos que éstos incluyen. El grado de esa influencia dependerá parcialmente del estado en el que se encuentre la ciencia política y de su habilidad para cuantificar los aspectos políticos. Por lo demás, existen importantes factores cualitativos, tales como la habilidad política de un actor determinante, que pueden perder su significado por completo al ser cuantificados. En todo caso, antes de que pueda llegar a ocurrir la integración formal, debe desarrollarse una metodología de análisis político para el análisis de políticas.²⁶

Los obstáculos

El análisis de políticas no llegará a diferir de sus antecesores a menos que reconozcamos y nos enfrentemos a las restricciones que el analista encara. Hablar de la urgencia de utilizar los conocimientos políticos en la elaboración del análisis, no es lo mismo que hacerlo. La función atribuida al analista puede limitar su libertad política. El problema específico de la política que estudie el analista, sea que le haya sido asignado o que él mismo lo haya elegido, puede impedir la investigación de las implicaciones políticas. Si su experiencia en política es poco profunda, la credibilidad de sus recomendaciones políticas puede verse seriamente comprometida. En tales circunstancias, los clientes pueden optar por confiar en su propia experiencia y no en las conclusiones del analista.

Más aún, el analista también enfrenta una serie de obstáculos técnicos. Para abordar su problema, debe ser capaz de especificar el área de acción de su política y, después, recabar información

²⁶ Acerca de los trabajos más recientes elaborados por los estudiosos de la ciencia política en este campo, véanse los ensayos que aparecen en Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham Publishing Co., 1968); el trabajo de James W. Davis, Jr., and Kenneth M. Dolbeare, *Little Groups of Neighbors: The Selective Service System* (Chicago: Markham Publishing Co., 1968); y el ensayo de Bill Cavala Aaron Wildavsky, "The Political Feasibility of Income by Right", *Public Policy*, vol. xvii, no. 3 (1970), pp. 321-354.

política detallada y organizar un mapa político. Para elaborar el mapa y el análisis mismo, deberá tener el valor de formular juicios políticos. Algunos de estos juicios serán erróneos y, aun en el caso de que sean acertados, le resultará muy difícil integrar sus conocimientos de política al resto del estudio. Será entonces cuando el analista perciba la necesidad de una metodología política sencilla y exacta.

Durante muchos años, los estudiosos de la administración pública y de la ciencia política se han dedicado al análisis de instituciones y actores específicos. Gracias a esa gama de estudios, que va desde las historias de caso hasta las investigaciones de escala nacional, contamos hoy con una buena cantidad de teorías e información acerca del electorado, de los legisladores, de los burócratas y de los presidentes. El problema no reside en la falta de información, sino en la forma en que debemos utilizar nuestro conocimiento. La aplicación analítica de la política depende de nuestra habilidad y deseo de lograr tan necesaria conversión.