

LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS. Estudio introductorio.
Luis F. Aguilar Villanueva.

I- El olvido teórico de la elaboración de la política.

Muchas razones históricas y teóricas, explican el descuido y hasta olvido de la hechura de las políticas. Para limitarnos al ámbito intelectual, la razón principal es la orientación que tomó la ciencia (sociología) política, junto con la administración pública, y que terminó por volverse dominante. *En la perspectiva de la ciencia política* estándar el proceso de gobierno y, más singularmente, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna. Las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. El secreto de la decisión y su efectución radicaba en fuerzas y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de la decisión. El gobierno carecía de iniciativa propia, no tenía capacidad de elegir sus propósitos y acciones. Se prestó mayor atención a la formación, estructura y funcionamiento del sistema político, al proceso de producción del consenso, al conflicto y cambio social.

En la perspectiva administrativa, las teorías aceptadas de la administración pública se construyeron desde la premisa de la dicotomía política-administración o, más recientemente, desde la radicalización revolucionaria: la administración pública del capital privado. La visión marxista ortodoxa de los años '70 vaciaba de toda sustancialidad al proceso decisorio de las políticas y para entender su proceder exigía volver la mirada hacia las relaciones de producción, descubrir el tipo de dominio de clase o reconstruir el movimiento de la contradictoria formación social. Por su parte, la visión dicotómica, según la cual los políticos decidían y los administradores ejecutaban o llevaban a la práctica las decisiones tomadas, presuponía como dada la decisión de la política. Cómo realizar lo decidido, no cómo y por qué se llegó a la decisión, era el campo teórico propio de la administración pública.

El resultado final, en ambos casos y por diversas razones, era que el proceso decisorio de la política se volvía un objeto de estudio externo y marginal al corazón de las disciplinas. Las eventuales diferencias entre las políticas eran sólo rapsódicas, incidentales, pero básicamente casos de la misma regla general, constituida y condicionada por la estructura social.

El crecimiento del estado y la expansión de su aparato gubernamental fueron señal de que los grandes actores y poderes sociales, a cuya dinámica (constructiva o conflictiva) supuestamente se sometían las políticas, eran incapaces de resolver muchas cuestiones sociales y, en el fondo, incapaces de garantizar el orden y bienestar público. Hoy, en contraste, parece que la decisión de las políticas comienza a colocarse en el centro de la teoría política y administrativa. La progresiva pluralidad, diferenciación, autonomía y en muchos rubros autosuficiencia de los individuos y de los grupos ha ido desmantelando la tradicional visión colectivista-masista de la política, en mucho producto de las férreas teorías sociales estructurales y de la dilatada intervención estatal. Hoy, se reivindican resueltamente las comunidades políticas locales, la gestión pública descentralizada, el cumplimiento de las funciones estatales a través de políticas específicas y ajustadas a las diferentes circunstancias, la desagregación de los intereses públicos según los diversos niveles de gobierno.

Las políticas se han vuelto también un lugar densamente administrativo. La complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y escasez. En el proceso decisorio de las políticas hay intrínsecamente un componente factual, una estimación causal de las consecuencias probables a partir de las acciones y medios

disponibles. Sin ese ejercicio de cálculo bajo restricciones se condena la acción de gobierno al amateurismo, a la ineffectividad.

II- En busca de la noción de política

II- 1. La noción descriptiva de la política

En la definición descriptiva hay unanimidad en reconocer e incluir su aspecto institucional: se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos. Sin embargo, las diferencias de componentes y énfasis en la definición se ponen de manifiesto apenas se incorporan los aspectos políticos, administrativos, conductuales, que resultan de otras maneras de ver la política, más allá de jurisdicciones formales, reglamentos y órdenes. El concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su proceso observable.

Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas, puede diferenciarse más o menos de la estrategia intencional de acción colectiva, diseñada y organizada por la autoridad estatal. Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: A) el diseño de una acción colectiva intencional, B) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, C) los hechos reales que la acción colectiva produce.

Giandomenico Majone (1978) expresa que las políticas no son solo decisiones en el sentido apenas dicho. Añade que toda decisión de implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas. Hay que construir entonces los argumentos y obtener las evidencias que despierten el consenso o derroten la oposición. Una política es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva. La política es también todo el conjunto de actividades “postdecisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar “evidencias, argumentos y persuasión” (Majone, 1989) con el fin de obtener consenso. Las actividades de formación de consenso mediante comunicación son así, en pleno derecho, integrantes del concepto propio de la política. El diálogo y la discusión abierta, manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas. Esto es lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos.

II- 2. El concepto teórico de política

El acercamiento teórico a lo que realmente es una política pública es tan decisivo como variado. Aquí las teorías politológicas mayores, a partir de sus teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto, son determinantes. Quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante, a la base y acaso al margen de la autoridad estatal formalmente constituida, ha sido la pregunta central y también recelosa de la ciencia-sociología política. La definición de política es en sus elementos básicos deducible de las proposiciones básicas de la teoría politológica. La consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el policy process está prejuzgada por la teoría mayor de referencia.

En la literatura norteamericana, la posición básica sobre la noción-naturaleza de la política ha sido ofrecida por Theodore Lowi (1964). A partir de la provocadora afirmación de “la inexistencia de una teoría del poder” en la ciencia política norteamericana (pluralismo, elitismo, marxismo), Lowi desarrolla lo que llama un “marco de referencia”, “un esquema interpretativo general” de la hechura de las políticas, alternativo y superior de los enfoques establecidos, con la intención de integrarlos en una visión conceptual mayor empíricamente más consistente.

El punto de partida es una proposición estándar de la sociología americana: las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas. En consecuencia, las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de los “productos gubernamentales o políticas”. Tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política.

La existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas –su diseño y desarrollo-, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. “Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo”.

Lo que el estudio de políticas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. Por consiguiente, se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, “arenas”. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas. Se configuran entonces varias, singulares y cambiantes estructuras de poder, según la naturaleza de la cuestión en disputa y según el tipo de respuesta que se espera de la política previsible.

A él debemos la clasificación canónica de las políticas: regulatorias, distributivas y redistributivas. Cada una desarrolla una estructura política característica. La política **distributiva** es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles, liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros apenas las necesidades son satisfechas; aquí ciertos enfoques explicativos, afines pero no equivalentes al pluralismo de los grupo de intereses, son los pertinentes. La política **regulatoria**, en cambio, es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien, aquí el pluralismo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar transacciones ventajosas para el grupo, pero es también un liderazgo pasajero, aunque menos efímero que el distributivo, pues los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa. La política **redistributiva**, la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser

lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva; las transacciones aquí son imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediabilmente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales. En este ámbito de políticas las teorías de élites y clases alcanzan su más confiable nivel explicativo.

En un artículo posterior (1972), Lowi añade que el tipo de política esperable está a su vez y en el fondo determinado por el tipo de coacción que el gobierno podría razonablemente emplear en el tratamiento de las cuestiones. La coacción es llamada “horizontal”, para denotar su extensión y alcance: si concierne sólo a las conductas o llega también a efectuar los contextos de la acción. Es llamada “vertical”, para denotar su intensidad y fuerza: si comporta sanciones inmediatas y directas o sólo remotas. La clasificación incorpora un nuevo tipo de política “las políticas **constituyentes**”, que tiene que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.

Esta diversidad de las políticas no es casual, tiene una lógica, responde a las fuerzas sociales que se enfrentan o se anudan en torno a cuestiones específicas y que, por consiguiente, amplían o recortan el margen de autonomía de la fuerza gubernamental y, en colorario, la aplicabilidad, naturaleza y extensión de la capacidad coactiva del gobierno. En suma, no hay una estructura de poder única, constante y global, que tiene en cautiverio al poder estatal o que, en sentido contrario, hace que el gobierno sea el protagonista incontenible. La vida política es diferenciada, mutable, realistamente particular. Por consiguiente, la política es en última instancia las políticas.

La visión politológica de Lowi va a ser completada por Graham T. Allison (1969). Su tesis central: el análisis y la elaboración política suceden desde un a priori cognoscitivo que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones. Los sucesos se miran desde específicos “lentes conceptuales” y toman el aspecto que los lentes conceden. Esto a su vez determinan la manera de describir los hechos en estudio, de definirlos y problematizarlos, de clasificarlos y explicarlos, a la vez que estiman sus estados futuros. Condicionan las recomendaciones de las acciones a decidir para atacar los hechos indeseados y conducir los sucesos hacia las situaciones deseadas.

Se puede analizar la política desde “el modelo de política racional (modelo I), que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una “elección racional”, que considera a decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente maximizando valores y minimizando costos, después de haber examinado toda la información pertinente y construido las opciones relevantes. En esta óptica, la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta.

“El modelo del proceso organizativo” (modelo II), ve el curso de la política como un “producto organizacional”. Desde las teorías administrativas y de las organizaciones, se considera que la política se origina y configura en el marco del conjunto de las organizaciones públicas, cada una de las cuales posee sus redes de información propia, sus jerarquías, sus funciones y tecnologías, sus repertorios de respuesta y manuales de procedimiento, sus estándares e inercias de actuación. So pena del malentendido, el conflicto y el boicot, la política no puede ser diseñada más allá de las capacidades técnicas, las redes de interacción y los rendimientos posibles de una organización. Los objetivos son los productos que es razonable esperar de la maquinaria organizacional. Lo deseable es lo factible. En esta

perspectiva, es más probable que las políticas elegibles sean las “incrementales”, las que no se separan mucho del actual quehacer de la organización, que comportan reformas aceptables de procedimiento e introducen innovaciones tecno-administrativas, sin sacudimientos y zozobras.

“El modelo de política burocrática” (modelo III), considera el resultado político. Este enfoque de análisis intelectual y decisorio de las políticas es verlas como juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas. La política es entonces una resultante de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes. Una política plasma la confrontación y desenlace de fuerzas en nada comunitarias y que en ocasión de cada política, imaginaria o realístamente redituable, buscan obtener los máximos y exclusivos provechos. En el fondo policy es la vieja politics de siempre, juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas.

III- El análisis y la decisión de las políticas

Muchas son las preguntas en torno del análisis de políticas. La pregunta básica es la que concierne a la naturaleza misma del análisis: qué es, en qué consiste. Las respuestas serán diversas según las varias concepciones y expectativas que se tengan de la política y, en particular, de lo que se juzga pueden o deben ser las relaciones entre razón y política, entre el análisis y la decisión pública. Y, vistas las cosas de fondo, el carácter de la respuesta dependerá mucho de las varias concepciones y apreciaciones que se tengan acerca de las funciones, ámbito y modos de intervención del estado.

Hay dos posiciones extremas en lo que se refiere a la naturaleza e instrumental del análisis y al papel que puede o debe jugar en la formación de la política. En un extremo se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política.

III- 1. Las dos corrientes del análisis: Racionalismo e Incrementalismo

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, fue casi espontáneo y lógico llamar “análisis de políticas” a la propuesta y/o a la actividad de mejorar las decisiones de políticas mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico. Descomponer un problema de política en sus componentes básicos y estructurarlo, determinar cuáles serían los componentes a alterar y establecer así los objetivos de acción, identificar las posibles opciones de acción, identificar las posibles opciones de acción para efectuar los objetivos, compararlos en términos de su eficacia-eficiencia esperada, utilizando técnicas de modelación y cálculo cuantitativo no podía más que evocar el análisis microeconómico de costo-beneficio y costo-efectividad, el análisis de sistemas y el de la investigación de operaciones, con sus técnicas y procedimientos lógico-cuantitativos de maximización mediante la programación lineal, teoría de juegos y colas, simulación.

En esta visión, el análisis de políticas es una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos, que procede estrictamente según criterios racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica, aunque aborde problemas públicos elusivos, complicados y “mal estructurados”, “sin algoritmos para poder superar la resistencia de la tradición, las restricciones legales y la multitud de intereses privilegiados que inhiben cambios radicales y hasta morfológicos” (Quade, 1975). En el análisis de políticas las consideraciones valorativas

de equidad pública y de viabilidad política son de peso, así como las de factibilidad organizativo-administrativa. Es, sin duda, el impulso más sistemático a la explicación y elaboración racional (científica) del proceso decisorio de las políticas, pero sin perder de vista que las dimensiones valorativas y políticas son inherentes a toda decisión de gobierno.

Como este esquema canónico de análisis y decisión racional reaccionó Charles E. Lindblom (1959, 1963, 1979). Su contrapropuesta ampliaba la tesis de “racionalidad limitada” de Simon (1945) y las de “sociedad abierta” e “ingeniería social gradual” de Popper (1945). Simon insistía en los límites de la racionalidad, Popper destacaba el carácter progresivo de la racionalidad mediante autocritica y autocorrección. Los dos, a su manera, advertían sobre los riesgos de política majestuosas y empresas gubernamentales taumatúrgicas, que no podían descansar en un terreno cognoscitivo consistente y que, por ende, estaban más cercanas a la equivocación que al acierto.

Proceder a través de comparaciones sucesivas y limitadas es una estrategia que busca simplificar el análisis y la toma de decisiones, sin caer en la improvisación irracional de la decisión pública. Dos son los rasgos importantes del procedimiento. El primero consiste en reducir el universo de las opciones de política a ponderar, limitando las comparaciones sólo al conjunto de las “políticas que difieren muy poco de las políticas que se llevan actualmente a cabo... Estudiar sólo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren del statu quo”. Por consiguiente, en segundo lugar, implica “ignorar muchas de las consecuencias posibles de otras muchas políticas posibles e ignorar también otros importantes valores, propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración”.

Cualquier política a decidir en un momento dado tiene precedentes cognoscitivos, memorias y experiencias. Cuenta con un conocimiento que le permite saber cuáles acciones produjeron cuáles consecuencias en cuáles circunstancias. El hecho de que para la toma de decisiones se comparen sólo las opciones políticas que se separan en el margen de las políticas actualmente en operación (ya por introducción de algún nuevo factor, ya por modificación graduable del valor de un factor causal presente), permite calcular razonablemente las consecuencias de las nuevas opciones y reducir sus probabilidades de error y fracaso.

Este análisis incremental, limitado, comparativo y sucesivo, no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público, desata más bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente de comparación las consecuencias de la política inmediatamente anterior. Esta estrategia de análisis conduce a ajustar gradual y realistamente los objetivos preferidos por sociedad y gobierno. Lindblom quiere decir que los problemas, necesidades y conflictos, que inevitablemente aparecen en la vida social se encuentran su planteamiento y desahogo gracias a los inteligentes entendimientos, arreglos y transacciones de los actores sociales, más que mediante los elaboradísimos análisis y recomendaciones de analistas cerebrales pero distantes del campo de batalla de los intereses. El último Lindblom considera entonces que los ciudadanos resuelven con mayor frecuencias sus problemas a través de libres competiciones y cooperaciones, más que a través de una sistemática intervención fiscal y regulatoria del estado. El análisis racional de las políticas debe incorporarse a las estrategias de acción colectiva que la sociedad emprende.

En opinión de Lindblom este estilo incremental de gobierno era el propio de las democracias pluralistas. En ausencia de un cálculo cierto de las consecuencias que desatarán las decisiones, lo realmente racional para un gobierno es corregir limitada y sucesivamente sus pasadas decisiones incorrectas, así como fortalecer y generalizar sus pasos exitosos. El mecanismo autocorrectivo de las democracias pluralistas y competitivas se plasma en este estilo gradual e incansable de reelaborar las políticas. El incrementalismo es, en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de los problemas públicos.

El análisis de política, políticamente comprometido y condicionado, es una actividad obligada en estados donde el autoritarismo gubernamental resulta imposible o donde su radio de discreción es muy limitado. Es difícil en las democracias pluralistas imponer la propia preferencia de fines y medios, sin ofrecer razones y sin debatir con grupos opositores o discrepantes.

Hasta la fecha, para muchos, Lindblom es el máximo exponente de dejar la política a merced del vaivén de los intereses, sin discutir su validez. En él desaparecían el esfuerzo por el carácter público acomodarse bastante resignadamente a la dinámica reproductiva de un sistema político.

Amitai Etzioni (1967), su propuesta de una exploración mixta del problema se ubica en la dimensión de la práctica profesional del analista o del decisor. Es un atajo profesional más que una vía de solución. Reconoce que en la política es ineludibles las decisiones fundamentales, estratégicas, respecto de las cuales es impertinente y contraproducente el abordaje incremental, pero insiste a la vez que un análisis debe adaptarse a las situaciones específicas y a la capacidad instalada de los decisores. Se impone entonces un estilo balanceado de los dos abordajes. Una visión general y contextual de la cuestión a resolver, que después se dedica al estudio puntual y preciso de algunos de sus componentes particulares, sería la estrategia. En parte es una estrategia racionalista porque no renuncia al análisis de fondo de ciertas situaciones y componentes considerados esenciales, pero sin llegar al extremo de exigirse examinar acabadamente todo el universo constitutivo y etiológico de la cuestión. En parte es también una estrategia incrementalista, porque no examinará exhaustivamente todas las dimensiones que encierra la cuestión, aunque distante del incrementalismo porque no se reducirá a tomar en examen sólo los componentes que le son ya conocidos y que una vez más manipulará marginalmente.

III-2. La otra racionalidad del análisis: Majone

Las ideas de Lindblom dieron pie a dos corrientes: por un lado, la del análisis como “arte y artesanía” que en su forma más elaborada terminó en una “concepción dialéctica del análisis de políticas” (Majone, 1989); por el otro lado, la tendencia a alejarse del análisis como un simple ejercicio de “especulación intelectual” y darle más peso a la viva realidad de la “interacción social” (Wildavsky). La primera corriente retoma, depura y enriquece la primaria intuición del “análisis partidario” como instrumento de persuasión y acuerdo frente a rivales políticos incancelables. La segunda corriente amplía la tesis pluralistas del “ajuste mutuo” entre actores políticos.

El carácter artesanal del análisis de políticas quiere decir la capacidad personal del analista de ser convincente mediante la producción de sólidos argumentos, con buenas razones y evidencia plausible, a partir de la información y teoría disponibles. Además de los datos, técnicas de procesamiento, métodos, modelos, a todos accesibles en principio, se exige el trabajo personal del analista que los usa y adapta de manera singular al caso de una política precisa, buscando controlar o rebasar las seguras restricciones y oposiciones, con el fin de lograr el consenso y convertir así un análisis en política real: volver el ejercicio intelectual en un proceso decisorio real. Este trabajo personal, artesanal, se realiza mediante la argumentación, que es “el vínculo que conecta los datos y la información con las conclusiones del estudio analítico” en “una mezcla compleja de enunciados factuales y apreciaciones subjetivas”.

En *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process* (1989) se vuelve central el debate y la institucionalización de la discusión: “la técnica de discurso crítico llamada ‘dialéctica’ que los griegos desarrollaron gracias a la práctica del gobierno mediante discusión de las ciudades estado” A diferencia de las argumentaciones lógicas y matemáticas,

las premisas de la dialéctica son punto de vista plausibles, conocidos y difundidos en la comunidad, y su conclusión “no es una prueba formal sino el entendimiento compartido del asunto en discusión”. Es, clásicamente, un procedimiento de defensa de la propia opinión y, en consecuencia, de esclarecimiento de las cuestiones en controversia y de las razones que sustentan la propia posición; es asimismo un proceso de aprendizaje, que obliga a depurar los puntos de vista personales, a corregirlos y a generalizarlos. Su aspiración o su efecto es transformar al hombre común en un ciudadano informado, activo en la deliberación pública, capaz de contribuir con sus ideas al diseño de las políticas de la ciudad.

El trabajo del analista es producir evidencias y argumentos persuasivos, a favor de una decisión, si es que se trata de políticas que se van a desarrollar en una comunidad política.

El criterio de racionalidad en la formulación de las políticas no puede operar jacobinamente en abstracto, sin tomar en seriamente en consideración las restricciones legales, políticas, administrativas, tecnológicas, cognoscitivas, tal vez culturales, además de las pesadas limitaciones fiscales y económicas, que son inherentes a la hechura de la política.

De aquí la necesidad y preponderancia del análisis de factibilidad. No siempre lo deseable es lo factible. Un análisis competente de factibilidad busca identificar las restricciones presentes y virtuales, distinguirlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para las diferentes estrategias de implementación y estimar los costos y beneficios que se seguirían de removerlas, sin olvidar que las restricciones no son magnitudes absolutas e inmutables.

La norma del análisis sería armar y examinar opciones de acción que, según el problema a tratar, incluyan y jerarquicen los varios aspectos legales, políticos, organizacionales, económicos, administrativos, tomando en cuenta de manera sistemática sus respectivas características y restricciones, sin embargo que varias de éstas no puedan ser expresadas en términos cuantitativos ni ser modelísticamente procesadas. “Los problemas no son solubles o insolubles en general, sino con relación a ciertas restricciones o condiciones limitantes, que pueden ser procedurales o sustantivas”.

La omnipotencia gubernamental es una ficción propia de sociedades tradicionales. Los gobiernos no operan en el vacío. Enfrentan límites legales, políticos e informativos; actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses; están sujetos a condicionamientos internacionales, a la presión de poderosos grupos de interés y al ataque de organizaciones políticas de oposición. Son precisamente las restricciones que pesan en la elección de las políticas pública las que ocasionan que se valore en el análisis de políticas la factibilidad más que la optimalidad: ¿cuál es la mejor opción de acción para un problema público bajo las restricciones que afectan su tratamiento?

Al análisis de políticas corresponde de pleno derecho y en nombre de la racionalidad misma la identificación y evaluación de cuáles son actual o virtualmente las restricciones políticas que limitan la capacidad de elección en un área de políticas. El análisis realista debe partir con la aceptación de que se actúa bajo condiciones de racionalidad limitada y restringida, pero su ejercicio racional debe ayudar a discriminar entre las restricciones reales a las falsas (o sólo subjetivas) y a expandir progresivamente el campo de la elección racional pública, removiendo informativa y críticamente, teórica y prácticamente, los obstáculos presentes que estrechan las posibilidades de la libertad para los ciudadanos y gobernantes. Gobernar repúblicamente debe ser la empresa a remover inteligentemente las restricciones objetivas y subjetivas que sean ficticias o indefendibles a la luz de las normas constitucionales y los propósitos de la acción gubernamental. Recorrer las fronteras de lo socialmente posible es el criterio del análisis de factibilidad, que asume las condiciones limitantes pero que trata de explicarlas y reformarlas incesantemente.

III-3. El análisis como proceso social: Wildavsky

Wildavsky pertenece a la segunda generación de analistas que piensan “después de las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas de reformas sociales de los años setenta”. Es una generación de analistas que, a diferencia de los de la inmediata posguerra, son menos optimistas. No piensan desde la perspectiva de los muchos problemas políticos que hay que resolver, sino de las muchas políticas erróneas que hay que corregir.

La primera medida a tomar es darle la vuelta al esquema analítico dominante. La formulación del problema no es el primer paso sino el último del análisis. No se trata de resolver problemas, sino de “crear los problemas que los decisores sean capaces de tratar con las variables que tienen bajo su control y en el tiempo disponible”. Esto significa concretamente contrastar los objetivos deseados y los recursos (escasos) disponibles, encontrar la relación idónea entre las situaciones que se quieren remediar y los recursos, datos y técnicas con los que se cuenta para poder atacar la situación indeseada: entre los objetivos preferidos y los medios manejables. Definir un problema público es encontrar, “crear”, el balance operativo entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos). Crear problemas significa propiamente “crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo”.

El análisis se convierte en un recurso de pedagogía pública que enseña a gobernantes y organizaciones sociales a aclarar sus metas (en contra de la manera desbordada de definir los problemas, la exageración de las demandas, el apelmazamiento de diversos objetivos a la vez) y a tomar conciencia del alcance real de las capacidades gubernamentales y sociales.

El análisis presentan tres tipos de tensiones: Tensiones entre “recursos y objetivos” que se inscriben en la dimensión del programa, en la confección de la política misma. Tensiones entre “los patrones históricos de relación social y el desarrollo de preferencias por nuevos patrones”, que se ubican en el campo de la cultura. Por último, en la dimensión de la epistemología, la tensión entre el “dogma y el escepticismo”, en seguir sustentando la misma teoría de soporte de las decisiones a pesar de sus anomalías e ineficaces o lanzar nuevas hipótesis sobre el comportamiento de la situación problemática y enunciar otros cursos de acción probablemente más efectivos.

Cada problema configura una diversa arena, tiene una forma y contenido de conflicto diferente y está sujeto a una tirantez diferente. En razón de este carácter singular de los problemas, el análisis no puede ser mas que un arte en el proceso de invención y creación (definición) del problema y una artesanía en el momento de argumentar por qué se le ha dado al problema esa definición y no otra.

El análisis de políticas con su función de crear problemas no puede ser más que una actividad singular, particular, idiosincrática, en conexión con la subjetividad plural y polémica de los ciudadanos que tratan de encontrar una salida a sus problemas. Informarse de y con la gente es un componente del análisis-arte, persuadir a la gente es el componente de la segunda fase, la del análisis-artesanía. Hay que convencer y obtener la aprobación, quizá el consenso, de todos en el problema, demandantes, opinadores, funcionarios, políticos.

Es aquí donde Wildavsky introduce su distinción entre “cavilación intelectual” e “interacción social” como componentes propios e interdependientes del análisis de políticas. El análisis debe ser el esfuerzo sistemático por encontrar un balance entre el mundo riguroso y reflexivo de la teoría, la metodología, la tecnología y el mundo más desordenado y espontáneo de la acción social y del proceso político.

En conclusión, Wildavsky tiene una visión del análisis, que ciertamente valora pero no da la primacía de lo técnico y especializado. Ve en el análisis un “proceso social”. Lo considera parte sustantiva del proceso social en la medida en que se hace cargo de sus

problemas, colabora en su solución apropiada y, precisamente por ello, incide en las prácticas, relaciones y dirección del proceso.