

Políticas públicas y el regreso a lo básico: Una valoración contemporánea de las primeras ideas

Peña, Víctor S.

El Colegio de Sonora, México

 victor.s.pena@gmail.com.

ORCID ID [0000-0003-1451-0020](https://orcid.org/0000-0003-1451-0020)

Documento recibido:

30 septiembre 2021

Aprobado para publicación:

02 diciembre 2021

Resumen

Como campo del conocimiento, las políticas públicas son un espacio vivo y, por lo mismo, cambiante: sus ideas se adaptan a las necesidades, evolucionan a partir de la experiencia acumulada y se enriquecen desde su interacción con otros campos del conocimiento humano. En este artículo se presentan algunas notas sobre trabajos de tres expositores fundamentales de las políticas públicas: Harold Lasswell, Charles Lindblom, and Giandomenico Majone. No se replican sus textos más conocidos sino algunos otros que dotan de contexto y matices a sus ideas. Aquí lo novedoso del enfoque es el regreso a lo básico: aproximarse a esos textos de antaño y preguntarnos qué de aquello está ofreciéndonos interesantes piezas para una mejor comprensión de las políticas públicas. Con la aspiración a complementar la vertiente de los reenfoques disciplinares, este texto parte del supuesto de que hay ideas poco exploradas que pueden y deben rastrearse para comprender a cabalidad la disciplina.

Keywords

políticas públicas, Lasswell, Majone, Lindblom.

Resumo

As Políticas Públicas, como campo do conhecimento, são um espaço de vivência e, portanto, em mudança: suas ideias se adaptam às necessidades, evoluem a partir da experiência acumulada e se enriquecem por sua interação com outras áreas do conhecimento humano. Este artigo apresenta algumas notas sobre o trabalho de três oradores principais de políticas públicas: Harold Lasswell, Charles Lindblom, and Giandomenico Majone. Seus textos mais conhecidos não são replicados, mas alguns outros que contextualizam e matizam suas ideias. Aqui a novidade da abordagem é o retorno ao básico: abordar aqueles textos de outrora e nos perguntar o que deles está nos oferecendo peças interessantes para um melhor entendimento das

políticas públicas. Com a aspiração de complementar o aspecto da reorientação disciplinar, este texto parte do pressuposto de que existem ideias pouco exploradas que podem e devem ser rastreadas para a compreensão plena da disciplina.

Palavras-chave

políticas públicas, Lasswell, Majone, Lindblom.

Abstract

Public policy is a living (and changing) field of study: Ideas about this field adapts to needs, evolve from accumulated experience, and are enriched from its interaction with other fields of human knowledge. This article presents some notes on the work of three key public policy scholars: Harold Lasswell, Charles Lindblom, and Giandomenico Majone. Their best known texts are not replicated here, but some others that provide context and nuances to his ideas. Here, the novelty of the approach is the return to basics, approaching to those other texts and to asking us what other pieces from these key scholars remains there unexplored, for a better understanding on public policy. With the aspiration to complement the aspect of disciplinary refocusing, this text assumes that there are some little-explored ideas that can and should be traced to fully understand the discipline.

Keywords

public policy studies; Lasswell, Majone, Lindblom.

A manera de introducción

El estudio de las políticas públicas, primera de las cuatro antologías preparadas por Luis F. Aguilar Villanueva vio la luz en su primera edición en julio de 1992. Desde entonces, treinta años después, todos y cada uno de los textos ahí compilados son la base primaria del conocimiento en la materia para los hispanoparlantes. Mucho de lo que hoy en día conocemos y se ha venido desarrollado tiene su semilla en uno o varios de los treinta y cinco ensayos compilados en los cuatro volúmenes o sus estudios introductorios redactados por el propio impulsor de las políticas públicas en la región.

La incorporación de nuevos estudios, ideas y expositores es algo natural y deseable. Es, además, propio del dinamismo característico de un campo del conocimiento nutrido más de la inducción que de la deducción, es decir, del análisis de experiencias particulares pasando a postulados que aspiran a tener alguna generalidad de sus planteamientos. Y tres décadas no son poca cosa. Junto con los cambios tecnológicos y las prácticas administrativas, el entendimiento del quehacer gubernamental cambia; con ello, la lente del estudioso de políticas públicas se ha ajustado, se ha pulido, se ha enfocado de manera diferente.

Aprender lo más nuevo es necesario, sin duda; pero también lo es poder reaprender algunas propuestas básicas de las políticas públicas expuestas hace décadas que, por alguna u otra razón, han quedado sepultadas en el camino. El presente texto, con aspiración a complementar la vertiente de los reenfoques disciplinares, parte del supuesto de que hay ideas poco exploradas que pueden y deben rastrearse en diversos trabajos de aquellos a quienes conocimos en la región gracias las antologías de Aguilar Villanueva.

En los próximos párrafos Lasswell, Lindblom y Majone son revisitados. En esta ocasión, la ruta no ha sido marcada por la ya referida, valiosa y multicitada antología, en particular en sus primeros dos números. Por el contrario, se recorren las líneas de algunos otros textos que escaparon a esa muestra. Aquí, lo novedoso del enfoque es el regreso a lo básico, aproximarse a esos textos de antaño y preguntarnos qué de aquello está ofreciéndonos interesantes piezas para una mejor comprensión de las políticas públicas.

Hay una nota general que debe hacerse: salvo en el caso del texto de 1997 de Lindblom, todas las citas son traducciones de este autor. Como podría esperarse, los textos aquí referidos no cuentan con una traducción al español ya publicada. Esta nota se presenta aquí para evitar repetidos pies de página.

Los dieciséis puntos originales: Lasswell

El origen de la disciplina se encuentra en una de las mentes más brillantes del siglo XX, Harold D. Lasswell. En las antologías de Luis F. Aguilar se pueden leer dos de sus ensayos: *La orientación hacia las políticas* (capítulo originalmente compilado en un libro co-editado por Laswell publicado en 1951) y *La concepción emergente de las ciencias de políticas* (artículo publicado en 1971). Para explorar algunas de sus ideas, esta sección se basa en un texto anterior a los aquí mencionados.

A la muerte de Harold D. Lasswell en diciembre de 1978, la Universidad de Yale se dio a la tarea de archivar una colección de textos de su autoría que, a la distancia, muestran su importancia. Uno de los documentos rescatados fue un memorándum de octubre de 1943 denominado *On Personal Policy Objectives and proposals for The Institute of Policy Sciences and A National Institution for the Training of Policy Leaders*, como se le conoce en su idioma original. Para cuando escribió este memorándum, no se pierda de vista, Lasswell tenía 41 años. Trabajaba como líder de una división de estudios sobre la comunicación en tiempos de guerra para la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos. En su hoja de vida ya se encontraba su paso como profesor en la Universidad de Chicago y había avanzado en implementar, junto con su colega Myres S. McDougal, un programa multidisciplinario en la Universidad de Yale (Brunner y Willard, 2003).

Pese a lo modesto de su extensión (de apenas unas pocas cuartillas), este documento debe considerarse pues expresa el punto de vista originario de lo que entonces se denominó *ciencias de las políticas*: un compromiso moral a favor de la dignidad del ser humano (Brunner y Willard, 2003). Se desarrolla en dieciséis puntos (a partir de (Lasswell, 2003): 1) El propósito del documento fue el de expresar objetivos personales que habían rondado en su mente desde tiempo atrás (pero no menciona fecha de referencia). Ahí lo sustantivo es una especie de invitación a la colaboración entre disciplinas; 2) En su propuesta Laswell desea contribuir a la integración de tres ejes: la moral, la ciencia y la política (entendida aquí como *policy* y no *politics*). Esta interacción al servicio de la dignidad de la personalidad humana; 3) Anunció su contribución: sería a los campos de la ciencia (la generación de conocimientos) y la asesoría (la propuesta de soluciones). Abunda en que sus habilidades son las de un analista que propone desde la crítica creativa, pero no está interesado en asumir un rol activo dentro del gobierno; 4) En otras palabras, su aportación se incorporaría en lo que eventualmente sería una teoría sistemática para las *ciencias de política*; 5) Se pregunta en este documento, y sin responder entonces, si es razonable destinar tiempo a la construcción de una teoría sistemática; 6) Reitera como evidente la necesidad de integrar diferentes disciplinas, mencionando particularmente a la psicología, la sociología, la economía, la ciencia política y el derecho.

En el séptimo punto reconoce las aportaciones de avances técnicos que enriquecen la manera en que los datos son recuperados y tratados; 8) Frente a la pluralidad de métodos aportados desde otras áreas de las ciencias

sociales, afirma que la pregunta no es si el método para obtener los datos se justifica sino cómo es que los datos se interrelacionan con los resultados obtenidos a través de otros medios; 9) Señala diferentes publicaciones suyas que le han permitido conocer algunos métodos para obtener datos; 10) La integración entre áreas dentro de las ciencias sociales debería, según él, ser explícita. Específicamente se refiere a la conexión entre conceptos, postulados, definiciones y métodos para la obtención de datos; 11) Anuncia que dedicará su tiempo en la visualización de nuevos instrumentos de investigación y agrega algunas aportaciones que ha hecho a la fecha; 12) Como consejero en política (entendida como *policy*) buscaba ayudar en el perfeccionamiento de la “función de inteligencia” que, agrega, es un término que refiere el proceso de toma de decisión a partir de hechos e interpretaciones disponibles. Ese perfeccionamiento, explica, implica la racionalidad y moralidad de juicios de los tomadores de decisión; 13) Una adecuada “función de inteligencia” como meta de la disciplina; 14) Lasswell señala en términos muy prácticos que, para mantener su trabajo, requiere personal de apoyo y gastos de unos mil dólares por semana; 15) El trabajo en el campo de la ciencia que estará por realizar, señala, no se interferirá con su labor como consultor; 16) Prefiere no ser identificado con alguna institución de educación superior, al menos que la institución tenga un alcance real nacional.

El repaso de estos dieciséis puntos es necesario. Si bien son la combinación de aspiraciones personales, necesidades organizacionales, presupuestales y propuestas a concretarse, señalan también algunos aspectos claves para el entendimiento de las políticas públicas. Es un hecho que el estudio de las propuestas e ideas de Lasswell requerirían un amplio estudio; aquí se presenta solo lo redactado en ese memorándum, como muestra de lo que puede aportar en el entendimiento contemporáneo de nuestra disciplina.

La necesidad de un pensamiento crítico: Lindblom

En las antologías de Aguilar Villanueva, a Lindblom se le encuentra, en dos ocasiones, en el segundo de los cuatro volúmenes: en *La ciencia de «salir del paso»* (publicado originalmente como artículo en 1959) y en *Todavía tratando de salir del paso* (publicado en 1979). Acá se explora lo escrito un año antes del primer texto antologado y dos trabajos adicionales, de 1982 y 1994, que dan cuenta del sentido crítico en el pensamiento de este autor.

Para Lindblom, el interés formal por la política pública comenzó unas dos décadas después de iniciada su trayectoria académica en el campo de la economía. Inició en ello al identificar una insípida formalización en métodos de análisis empleados en esa área. Su artículo, llamado sencillamente *Policy análisis* (Lindblom, 1958), tiene como objetivo “aclarar métodos no cuantitativos y en gran parte no teoréticos” (Lindblom, 1958, p. 298) formalizando lo hasta entonces ya puesto en práctica. En ese momento, Lindblom ya tenía en su haber media docena de artículos públicos en prestigiosas revistas estadounidenses con temas económicos, en particular los impuestos y los efectos de los sindicatos en la industria.

Para el desarrollo de su tarea, inicia explicitando lo que denominó “el método convencional” (Lindblom, 1958, p. 299) construido a partir de cuatro características comunes: 1) El empleo de un cuerpo teórico relacionado con a la situación particular en el que surge el problema a resolver; 2) La incorporación en el análisis de todas las variables importantes; 3) La postulación de los valores a partir de los cuales se obtienen los criterios para juzgar las alternativas de solución y 4) Una presunción, de parte de quienes proponen soluciones, de que a problema particular corresponde un tipo de política. Frente a ello, dijo Lindblom (1958), contrástese con un método que:

(1) Se apoye menos en un cuerpo teórico o teoría; (2) Tenga una visión parcial o fragmentada de las variables importantes; (3) Presente un estrecho entrelazamiento entre la búsqueda de hechos

y la búsqueda de valores que definan los criterios. (4) No tenga alguna presunción que pudiera encontrarse en el método convencional (p. 299).

Pues sobre el segundo de los métodos es que Lindblom avanza por ser el que, según observa en ese momento, se emplea en políticas públicas. Sobre lo primero, un apoyo menor en la teoría, Lindblom (1958) advierte:

permítanme decirles que a menudo resolvemos problemas, organizamos nuestros pensamientos, encontramos respuestas a preguntas y llegamos a conclusiones sin la ayuda de la teoría; y, dicho sea de paso, en la mayoría de las áreas problemáticas de las ciencias sociales, no existe ninguna teoría (p. 300).

Cuando el autor se refiere a las áreas problemáticas de las ciencias sociales el hecho que busca destacar es que, en política pública, el estimar las consecuencias o hacer predicciones de las intervenciones supera cualquier competencia teórica (Lindblom, 1958). Esto, aclara más adelante, se debe a “que las alternativas de política a veces difieren en grados demasiado finos como para que nuestra teoría las distinga” (Lindblom, 1958, p. 300). ¿Y por qué sucede esto? Porque, señala, los procesos políticos son incrementales, consecuencia de presentarse en un sistema democrático. O, de manera más específica, debido a que existen en un sistema donde:

(a) hay un consenso suficientemente generalizado sobre los valores fundamentales, (b) existe un acuerdo bastante generalizado sobre la dirección general y el carácter del cambio social deseado, (c) se percibe una mayor confianza en la previsibilidad de las consecuencias del cambio social incremental frente al drástico cambio social (p. 301).

Otra característica del incrementalismo es su enfoque en unas pocas variables, solo las que se consideran importantes o significativas. Es, pues, una simplificación que presenta varias ventajas, entre ellas: 1) no se requieren propuestas altamente complejas, pues el análisis se centra solo en algunos aspectos previamente establecidos; 2) es mucho más sencillo comprender las relaciones causa-efecto sobre lo observado; 3) el producto de un análisis incremental permite pilotarlo o ponerlo a prueba (Lindblom, 1958). Para la segunda característica del método que estudia en su escrito, la visión parcial o fragmentada de las variables importantes, encuentra tres posibles razones por lo que esto sucede: 1) el analista de políticas públicas no se da cuenta que las omite; 2) cuando las omite no son variables importantes, su importancia va creciendo durante su desarrollo o implementación; 3) el analista sabe que es importante pero deliberadamente la omite. Cualquiera que sea la razón, la importante para Lindblom (1958) es que se comprenda que esas omisiones son parte del método empleado. De hecho, el autor recuerda a sus lectores: “no estoy describiendo un método idealizado, sino uno practicado por eruditos falibles” (1958, p. 305).

Desde esta perspectiva, tanto las limitaciones como las omisiones no son fallas en el método de análisis sino parte del método, una de sus características. Comprender esto permite distinguir, señala el autor, entre el análisis aislado y el proceso social en el que este análisis se realiza. Y agrega: “La utilidad de un método analítico no puede entenderse aisladamente de los procesos sociales a través de los cuales se aplica” (Lindblom, 1958, p. 305). Considerando esto, lo complejo que puede ser un proceso social, la posibilidad de omitir variables y comprender las limitaciones que se tienen hasta sería, hasta cierto punto, deseable (Lindblom, 1958).

La tercera característica del modelo estudiado por Lindblom se relaciona con la manera en que los valores son considerados.

En el modelo tradicional -nos dice este autor considerando el trabajo de los economistas, ámbito en el que él se maneja con soltura-, el analista postulaba desde el inicio de su trabajo una función social o, a falta de ello, los valores de utilidad que estaría considerando. Esto no es usual en el método de la política pública, observa el autor; además, hacerlo es de viabilidad limitada debido a que: 1) se carece de una fórmula que pueda sumar las preferencias de todas las personas consideradas en una política pública; 2) aún teniendo esa fórmula o procedimiento resulta que las preferencias o intereses de las personas no son conocidas por el analista y, en ocasiones, ni por las personas mismas; 3) aún cuando pudieran conocerse las preferencias o intereses de las personas, las intervenciones de política pública implican un cambio y el cómo se valoraría ese cambio escapa del conocimiento del analista de políticas públicas (Lindblom, 1958).

Frente a estas limitaciones, el análisis incremental permite ir haciendo aproximaciones sucesivas para conocer cómo los valores son considerados.

Ese mismo año, 1958, Lindblom coloca otros elementos que definirán su texto más notable, *La ciencia de salir del paso*. Lo hace, en el referido año, en un segundo texto donde endereza fuertes críticas a un libro llamado *Economic Policy: Principles and Designs* publicado dos años antes por el economista neerlandés Jan Tinbergen partiendo, dice Lindblom, de los siguientes supuestos erróneos: 1) las políticas deben analizar todas las variables importantes del problema; 2) se busca diseñar políticas coherentes; 3) las políticas son formuladas con claridad e adaptadas sistemáticamente para alcanzar las metas (Lindblom, 1958b). Lo que realmente sucede en el diseño de políticas públicas, continúa el autor, se presenta a partir de los siguientes supuestos:

Primero, *no hay un acuerdo total sobre los valores que debe considerar la política pública*. Si bien pudiera encontrarse más o menos un consenso sobre *qué* debiera considerar una política el nivel de detalle que de ella se demanda requiere pasar a los *cómos*, y ahí es donde lo natural es el disenso. Para reforzar su punto, Lindblom reflexiona sobre los límites de una fórmula muy utilizada, *la ley de la mayoría*, que pudiera generar la falsa impresión de que si se pregunta una mayoría podría acordar *qué* se valora (y *qué* no) en una sociedad. Pero, sobre ello, agrega (Lindblom, 1958b, p. 534):

Los responsables de la formulación de políticas, salvo en unos pocos casos, no saben lo que desea la mayoría; las elecciones no dan mandatos. Además, los ciudadanos dependen en gran medida de los formuladores de políticas para recibir asesoramiento sobre lo que deberían preferir; de ahí que sus expresiones de preferencia ya reflejan la reconciliación en cuanto a valores en conflicto que lograron los diseñadores de políticas.

Segundo, *no se busca un acuerdo sobre lo que se valora en una sociedad*. Siguiendo la línea expositiva anterior, y si no se puede llegar a un acuerdo sobre *qué* valora una sociedad, ¿qué es lo que queda? Lindblom aclara que en política pública no se busca ni se requiere de tal acuerdo. De hecho, “no queremos un acuerdo total sobre los valores; por el contrario, esperamos una representación bastante completa de la amplia variedad de valores sostenidos por varios grupos en nuestra sociedad” (Lindblom, 1958b, p. 535).

Tercero, *la coordinación es (cuando se presenta) un proceso natural que escapa del diseño*. Apartándose de la lógica de que la coordinación requiere un ente que coordine, Lindblom ofrece como ejemplo la coordinación

existente en los mercados, área de su conocimiento, para señalar que, cuando se presenta, la coordinación es un proceso natural. Y agrega: “algunas áreas interdependientes estarán más desorganizadas que organizadas si se pretende definirles una dirección centralizada” (Lindblom, 1958b, p. 536). Pero ¿qué entiende por un “proceso natural”? Desde su perspectiva, la política pública es el resultados de decisiones, así en plural, y no el resultado de una decisión, en singular. De esta manera, lo que valora un grupo poblacional y que pudiera estar siendo descuidado por una instancias gubernamental sería abordado por otra instancia; incluso si no hubiera instancias que atiendan algunas áreas que sean consideradas de valor por la población lo que podría esperarse es la creación de grupos para atenderlos (Lindblom, 1958b)

La fragmentación en política pública no es, desde su perspectiva, algo negativo. De hecho le considera “una ayuda a la libertad y una garantía del gobierno por consentimiento” (Lindblom, 1958b, p. 537). Lo que hay en esa suma de grupos abordando temas o asuntos valorados por la población es un “ajuste incremental mutuo entre grupos” (Lindblom, 1958b, p. 536) y puede, en el mejor de los casos, ser pasivo, es decir, que un grupo identifica que puede mejorar su posición sin intentar un reajuste general entre los grupos o sin intentar influir en ningún otro.

El rompimiento con el enfoque predominante que Lindblom presenta con su propuesta de “Salir del paso” es apenas una muestra de su pensamiento crítico. Hay dos textos posteriores (uno de 1982, *Another State of Mind*; el otro, de 1994, *Modes of Inquiry*) que no pueden obviarse si lo que interesa es comprender las referencias, supuestos y pensamientos que este autor fue construyendo a lo largo de su vida. El primero es una crítica feroz contra la democracia liberal, la segunda a la formación ciudadana estadounidense.

Como presidente de las Asociación Americana de Ciencias Políticas, Lindblom pronunció, en 1981, un discurso que fue publicado un año después en *The American Political Science Review* bajo el título de *Another State of Mind*. Es, por decirlo rápido, un texto provocador.

Las primeras ideas de aquel discurso de 1981 refieren las aportaciones al pensamiento de la democracia liberal hechas por voces autorizadas como Karl Deutsch, David Easton, Robert Hess y un largo etcétera. Posterior a ello, destaca lo que estos autores no dijeron. Si, por ejemplo, en las referencias se ponderaba como importante la participación de los partidos políticos en la construcción de la democracia lo que los autores omitían, agregó Lindblom, era que esos mismo partidos obstruían que las preferencias de las masas fueran traducidas a políticas públicas; o si, por otro lado, en la literatura especializada se ponderaba como característica esencial de la política su función coordinadora y de aprendizaje social lo que los autores omitían, volvía Lindblom a la reflexión, era el papel del adoctrinamiento y sus terribles consecuencias (que, después, abundaría en su texto de 1994 *Modes of Inquiry*) en la construcción de la participación ciudadana. La preocupación de Lindblom (1982, p. 9) fue que:

...cuando nosotros, los políticos sociales, hacemos concesiones gratuitas como éstas [refiriéndose a las señaladas “bondades” de la democracia liberal], dejamos a la ciencia política estadounidense dominante vulnerable —vulnerable a las acusaciones de la ciencia política radical de que hemos caído en una visión complaciente del proceso político democrático liberal, su gobierno y estado y que ni siquiera nos molestamos en debatirlo.

En 1994, en el umbral de su octava década de vida, publicó un texto donde no pretendía persuadir a nadie que pensara diferente, sino que estaba dirigido a quienes ya estaban en la misma línea de pensamiento (Lindblom, 1994). Aquí su punto de partida fue el cambio en lo gubernamental.

Sobre cómo se inicia o sobre cómo debiera iniciarse, señala el autor, son preguntas que se responderán según lo interese a quien las formule: por un lado, quienes llama “fundamentalistas”, se ubicarán en el lado de las educación y procederán conforme a un modelo de evolución; para el otro extremo no ofrece un nombre pero sí les señala un camino “comuníquese, sin elevar mucho el perfil, con algunos miembros del Congreso, trabajadores de la Casa Blanca o discretos grupos empresariales” (Lindblom, 1994, p. 327). En todo caso, advierte, al grupo al que no se debe pertenecer es aquél que se ocupa de la educación popular o la agitación. Cualquiera que sea el grupo al que se pertenezca, los cambios gubernamentales que le interesan a Lindblom, según anuncia, son aquellos que incluyen una mayor responsabilidad y competencia en los propios gobiernos y organizaciones, la reducción de la desigualdad (con mención especial, la desigualdad en el ejercicio del poder político), el alivio de la miseria de lo que identifica como “Tercer Mundo”, la conservación del planeta, la educación de los jóvenes o la reeducación de los adultos. Su aproximación a través del cambio da pie a sus reflexiones que desembocarían en una ácida crítica de su país y cómo es que se estaría construyendo ciudadanía.

Un primer comentario que Lindblom comparte es que el cambio es un proceso competitivo, en ocasiones hostil, por lo que no puede presentarse en una sociedad pasiva. Iniciar un cambio en los gobiernos no se parece a lo expuesto en los libros de texto, apunta: se parece más a una guerra. Su exposición se apoya en metáforas:

[El cambio en los gobiernos] no es como transformar una pieza de mármol en una escultura, no es como construir una casa en un lote vacío ... [debido a que] más de un escultor está cinceland el mármol; otro constructor está tratando de edificar en el mismo lote o, al menos, tratando de alterar la estructura que quieres crear (Lindblom, 1994, p. 328).

Sobre el cambio, agrega el autor, debe tenerse en cuenta que lo común es encontrarse con que los cambios implican beneficios para unos y pérdidas para otros. Por eso lo competitivo, lo hostil. Un comentario adicional que desarrolla en este texto es la incapacidad que se tiene para pensar en el cambio pues nuestro pensamiento “está gravemente afectado y, por lo tanto, lo sabotamos desde un inicio” (Lindblom, 1994, p. 329). Para Lindblom, esta afectación es consecuencia del modelo de comunicación construido en la sociedad moderna, usado más para el control social que para la información:

La principal característica de la comunicación en nuestra era es que unos pocos le hablan a muchos. Los muchos no tienen capacidad de responder, ni preguntar; y los discursos, consecuentemente, no son una conversación, una discusión o el intercambio de ideas. Entonces, no debe sorprender que nuestra capacidad de pensamiento está lisiada (Lindblom, 1994, p. 330).

Y su ejemplo, considerando que los destinatarios de texto son principalmente estadounidenses, es insuperable:

Para bloquear el cambio, enséñenos a ser ciegos orgullosos, arrogantes e incapaces de aprender, no solo de las democracias de la Europa Occidental que son superiores a nosotros en muchos aspectos. Dejemos a nuestros presidente, junto con otras voces, nos digan a nosotros los Americanos que ¡América es la número uno!, que Dios tiene un lugar especial en su corazón para los Estados Unidos. Que nosotros, los Americanos, somos los guardianes de la moralidad en los

asuntos mundiales. Con mensajes tan persuasivos como estos en nuestra mente, no necesitamos pensar en cualquier cambio (Lindblom, 1994, p. 334).

Su línea argumental continua más adelante, considerando su contexto estadounidense. Un crítico de su país y sus sistemas, como puede verse:

¿Quiénes son los buenos ciudadanos? Como ya ha quedado anotado, son quienes tienen una fuerte lealtad para con la bandera y el país. Ellos, yo sugiero, fueron educados para confundir bandera, nación y gobierno; y en esa confusión son incapaces de serle fiel a su país cuando su gobierno los traiciona: posibilidad que no se les ocurre. Ellos tienden a abstenerse incluso de una crítica inteligente y razonablemente escéptica de las instituciones fundamentales de este país o su constitución política. Ellos confunden independencia de pensamiento con una falta de patriotismo. Y, aun cuando votan, no son políticamente activos. Todas estas creencias y pensamientos les fueron enseñados por sus padres, sus profesores, líderes de opinión y funcionarios de gobierno (Lindblom, 1994, p. 337).

Sobre limitaciones y argumentos: Majone

A Giandomenico Majone se le encuentra, en dos ocasiones, en la segunda antología de Aguilar Villanueva: en *Los usos del análisis de políticas* (como un ensayo compilado en 1978) y en *La factibilidad de las políticas públicas* (artículo publicado originalmente en 1975). En esta sección se refieren principalmente trabajos desarrollados por el en 1974, 1975, 1977 y 1978. Posteriormente, como parte de su propuesta ya bastante sólida, se refiere un trabajo cuya traducción al español se publica en 1997.

La factibilidad de las políticas públicas es un tema presente desde planteamientos muy tempranos en la disciplina. En 1958, por ejemplo, Charles E. Lindblom (autor referido con mayor detalle en la sección que antecede) señaló que:

entender que las limitaciones u omisiones son parte del método y no una falla en el método permite distinguir la relación que hay entre el análisis, por un lado, y los procesos sociales en donde el análisis tiene lugar, por el otro (p. 305).

Ese será un planteamiento que Majone desarrolla con mayor detalle en los siguientes años. El análisis de políticas, de acuerdo con Majone (1974), debiera comenzar con el explícito reconocimiento de las limitaciones:

Muy seguido, se considera como garantizada la solución a cualquier problema social si se tienen los recursos [económicos] suficientes. Pero la gestión de un problema público no puede ser racionalmente discutido hasta que especifiquemos los medios que acepta la acción colectiva así como las limitaciones impuestas por la disponibilidad de recursos, conocimientos y capacidades de las organizaciones (Majone, 1974, p. 65).

Este argumento es desarrollado con mayor detenimiento en su trabajo de 1975, *The feasibility of social policies*. Ahí, el centro de atención se encuentra en la factibilidad: en cualquier campo, dice el autor, “nada separa con

mayor claridad al amateur de un profesional que el saber de que, bajo ciertas circunstancias, hay cosas que en principio no pueden llevarse a la práctica” (Majone, 1975, p. 49).

En su argumentación sobre las limitaciones, el asunto es obvio: en el diseño de cualquier política, no puede avanzarse sin considerar las barreras y dificultades que habrán de enfrentarse. Sin embargo, apunta, la práctica muestra una tendencia a hacer exactamente lo contrario: disminuir y hasta obviar las limitaciones. Es un asunto “natural”, dice; la humanidad considera a las limitaciones desde una perspectiva negativa cuando, en realidad, es una oportunidad: el aprendizaje y las predicciones son posibles solo a través de la identificación de las limitaciones (Majone, 1974). Por ser un campo con poco desarrollo, en su artículo *The role of constraints in policy analysis* (1974), Majone ofrece una clasificación básica de limitaciones considerando tres categorías:

- a) Limitaciones lógicas, que pueden identificarse aprovechando procesos de razonamiento (en contra de lo que lo identificaba Majone como una tendencia a desestimar el razonamiento lógico como alternativa para realizar análisis de políticas públicas). Sobre ellas, a manera de ejemplos, refiere el Teorema de Imposibilidad de Arrow así como la Ley de la variedad de Ashby. En un trabajo posterior (Majone, 1975) agrega El Teorema del Segundo Mejor, propuesto por Lipsey y Lancaster.
- b) Limitaciones empíricas, refiriendo aquellas que pueden identificarse aprovechando teorías e hipótesis relacionadas con el comportamiento de las personas. Entre ellas menciona, como ejemplo el trabajo de Downs (1967) sobre los principios del control organizacional, a saber: i) la ley del control imperfecto -nadie puede controlar todo comportamiento en grandes organizaciones; ii) la ley del control menguante -entre más grande sea una organización, menor será el control que tienen quienes están en su cúspide; iii) la ley de la coordinación decreciente -entre más grande sea una organización, menor la posibilidad de coordinar las acciones.
- c) Limitaciones de política, cualquier otro elemento relevante que incida en las decisiones de la política.

Sobre las limitaciones, en su trabajo anotó: no puede afirmarse que “todas las limitaciones pueden saberse en todos los casos” (Majone, 1974, p. 66). Esto hay que tenerlo en cuenta, agrega, y es parte del entendimiento que se tiene del problema público desde el marco de la racionalidad.

Desde la perspectiva de las limitaciones, el autor acota una idea fundamental: el valor de toda política pública está en poderla llevar a la práctica. No importa qué tanta coherencia interna tenga o el apoyo político con que cuente, poco aportan las presentaciones rimbombantes o los documentos gruesos. Si una política no se lleva a la práctica, todo esfuerzo es desperdiciado.

Si bien es cierto que en sus primeros escritos no apunta sobre qué tanto de lo planeado podría llevarse a la práctica -es decir, Majone no aborda en aquel momento, no al menos de manera expresa, lo que ahora se conoce como “brecha de la implementación-, bien visto, aporta elementos para ir comprendiendo la necesaria y hasta natural diferencia entre lo planeado y lo ejecutado.

Conforme avanza el tiempo, Majone advierte otra limitación, *la principal* limitación a lo que en su tiempo sería el paradigma para tomar decisiones en los gobiernos: no hay un camino único para traducir datos en información, es decir, aun cuando se partiese del mismo punto -los mismos datos recopilados sobre un hecho-, el resultado -la decisión- dependerá del método que se haya empleado para comprenderla. Dicho en una sola frase adecuada a nuestro campo de estudio: para la política pública, no existe una verdad única. En su texto de 1977, *Technology assessment and policy analysis*, Majone lo expone de la siguiente manera:

El experto A no está de acuerdo con el argumento presentado por el experto B, pero lo encuentra difícil o imposible refutar puntos específicos. Ambos expertos pronto reconocen que las complejas cuestiones técnicas sobre las que deben expresar una opinión requieren percepciones sutiles del tipo que no se pueden articular fácilmente (Majone, 1977, pp. 173 y 174).

Hay, en pocos años, una evolución notable en el análisis de Majone. Unos meses antes, en su texto *Choice among Policy Instruments for Pollution Control*, su queja fue alrededor de lo que consideró un desprecio hacia los avances en el desarrollo de instrumentos de política pública por parte de legisladores, políticos, tomadores de decisión. Lo que ahora describía era el elemento central de por qué éstos se aferraban a viejas fórmulas,

El administrador o el hacedor-de-política¹, por otro lado, descubre, tal vez para su asombro, que las "verdades científicas" no están comprobadas, sino que solo tienen una aceptación cada vez mayor (aunque rara vez generalizada). Entienden por qué Galileo tuvo que usar retórica, propaganda e incluso un dispositivo técnico de dudosa reputación científica en ese momento, el telescopio, con el fin de cambiar los valores culturales, las creencias y las percepciones de las personas (Majone, 1977, p. 174).

Y da un paso decisivo a uno de sus principales aportes:

Antes de preocuparse por las reglas de decisión, utilidad, optimización y todas las otras categorías para el análisis de decisiones, uno debe ser capaz de evaluar la idoneidad de los argumentos, la fuerza y el ajuste de la evidencia, la relevancia y confiabilidad de los datos, las limitaciones intrínsecas de las herramientas científicas, las trampas que acechan en cada conclusión técnica... El supremo logro analítico ya no es el cálculo de estrategias óptimas, sino el diseño de reglas procedimentales y mecanismos sociales para la valoración de casos incompletos y evidencia a menudo contradictoria (Majone, 1977, p. 174).

A partir de ese momento, Majone lo tiene claro y así lo comparte: la ciencia "no está en posición de proveer respuestas inequívocas" (Majone, 1978, p. 52). Por ello, sus referencias comienzan a ser filósofos de la talla de Francis Bacon y su *Novum Organon* o Descartes y su inconclusa obra *Regulae ad Directionem Ingenii*. El trabajo por hacer en la conformación de políticas no será conciliar la confusión que pueda crear la disparidad de argumentos que se enfrentan, sino exponerlas de manera que amplíe el entendimiento y flexibilice las técnicas empleadas (Majone, 1978). Años después lo plantearía de manera acabada:

Deseo desarrollar una sola idea: la noción de que, en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis –aun el análisis profesional– tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problema que con el proceso de argumentación (Majone, 1997, p.41).

Regresando al planteamiento de Majone a finales de la década de los años setenta, si se partiese del tradicional método científico, el procedimiento para determinar la verdad en una decisión correría por la satisfacción simultánea de tres premisas, a saber: 1) debe poderse establecer con absoluta claridad los efectos específicos de

¹ De "policy-maker", en el idioma original

la decisión; 2) debe encontrarse una teoría suficientemente validada que considere medios y fines; 3) debe existir un acuerdo en los objetivos de la decisión (Majone, 1980). Pues nada de eso, señala el autor, puede encontrarse en el análisis de cualquier política pública: "En lo legal, en la administración pública (...) las decisiones se aceptan como válidas no porque se pueda demostrar que producen los resultados deseados, sino por la identificación general de un acuerdo sobre los procedimientos" (Majone, 1980, p. 153) para tomarlas.

Desde la perspectiva de Majone, cualquier abordaje científico no debe olvidar el *conocimiento artesanal* "un repertorio de procedimientos y juicios que son en parte personales, en parte sociales" (Majone, 1980, p.153) y que motiva que la persona dedicada a la ciencia acepte o no datos y sus interpretaciones. Este concepto es fundamental pues, como apunta Majone (1980, p. 153):

Debido a que las conclusiones de un estudio de políticas no pueden demostrarse en el sentido en que un teorema se prueba, o incluso en la manera en que se procede con las proposiciones de las ciencias naturales, deben satisfacer criterios de adecuación generalmente aceptados. Dichos criterios se derivan no de la lógica abstracta sino de la experiencia artesanal, dependiendo de las características especiales del problema, la calidad de los datos y las limitaciones de las herramientas, las limitaciones de tiempo impuestas a los analistas, y sobre los requisitos del cliente.

Eso del conocimiento artesanal no es asunto menor en el pensamiento de Majone una vez que lo ha expresado. De hecho, el aprovechamiento de la metáfora le permite avanzar en lo que, con el tiempo, será su principal aportación a la disciplina: en la base de una aproximación de política pública, el problema identificado es artificial, una construcción a partir del lenguaje, una argumentación: "como lo saben muy bien los políticos –y como los científicos sociales olvidan con demasiada frecuencia-, la política pública está hecha de palabras" (Majone, 1997, p. 36). El analista de políticas públicas no es un artesano, pero pensarlo así permite construir una imagen de alguien que se aproxima a un trabajo a partir de una necesidad y echa mano de sus herramientas y algunas soluciones ya aprendidas, mismas que deberán de adaptarse según el contexto, la propia tarea, la necesidad.

Pero hay que tener cuidado, advierte. El carácter abstracto del argumento, agrega Majone (1980) puede provocar dos reacciones equivocadas: confundir teorías y conceptos con cosas concretas o pensar que la compleja construcción de un problema se debe a una especie de conspiración tendida entre políticos y burócratas antes que a la naturaleza misma de la materia prima de la que se aprovecha. El analista de políticas públicas es, en el argumento de Majone (1980), una especie de artesano que trabaja con construcciones artificiales, quedando así que la argumentación es "el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas ... sin embargo, este potencial extraordinario solo puede aprovecharse con el auxilio de reglas y procedimientos apropiados" (Majone, 1997, p. 36). Dichas reglas y procedimientos, siguiendo el mismo texto de 1997, son:

1. Institucionalizar la deliberación pública evitando el obstruccionismo.

Un problema con las cuestiones "transcientíficas", que pueden enunciarse en lenguaje de la ciencia pero que, en principio o en la práctica, es imposible resolver por medios científicos. Ahí hay una pugna, dice Majone (1997), entre "generalistas" y "expertos" donde se revelan supuestos implícitos y interpretaciones encontradas de hechos: "cuando se intersectan la ciencia, la tecnología y la política entran en grave conflicto diferentes actitudes, perspectivas y reglas de argumentación" (Majone, 1997, p. 38). ¿Cómo resolver esta tensión? El autor considera que "los expertos deberían considerar sólo los aspectos técnicos y entregar sus evaluaciones al proceso político para que en él se determine la respuesta política apropiada" (Majone, 1997, p.38-39).

2. Evitar el “decisionismo”

Metodología o enfoque que antepone las decisiones antes que a la forma en que se toman. Descrito por el autor en cita de la siguiente manera:

El enfoque decisionista se desarrolló durante la segunda Guerra Mundial, y a principios del decenio de 1950 recibió el impulso y la presentación formal de la Rand Corporation y otras instituciones de investigación ocupadas en el estudio de las políticas. Se trata de un “compuesto conceptual” que incluye algunos elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, microeconomía y teoría de las decisiones y un poco de las ciencias sociales y del comportamiento. Hay una evolución continua que va de los estudios de los tiempos de guerra en los campos de operación militar, la logística y la táctica hasta las primeras aplicaciones industriales de los nuevos métodos cuantitativos, el análisis de los sistemas y finalmente el análisis de política. La eficiencia técnica como meta o criterio de elección ha sido sustituida por la eficiencia económica, la que a su vez ha sido atemperada por consideraciones de equidad y viabilidad política. Pero todavía puede reconocerse claramente el marco analítico original. (Majone, 1997, p. 48).

El enfoque decisionista tiene como principales limitantes: 1) Parte de la idea de un tomador de decisión unitario, 2) No distingue entre decisión (que, en su término más real dentro de la Teoría de las Decisiones, implica un deber hacer) y políticas (un poder hacer); 3) Se ocupa desproporcionadamente de los resultados sin interesarse por los procesos; 4) Ofrece limitados elementos para justificar las decisiones (Majone, 1997).

3. Desarrollar argumentos dialécticos

Explorando las prácticas de la antigua Grecia, Majone (1997) recuerda que para ellos la dialéctica tenía tres usos principales, a saber: 1) ser método de examinación de los fundamentos y supuestos, 2) ser técnica para defender las opiniones propias y 3) ser procedimiento para aclarar cuestiones polémicas.

Para el desarrollo de este tipo de argumentos, el autor comparte que el análisis debe partir “de premisas razonables, con puntos de vistas refutables y cambiantes, no de principios indiscutibles o hechos evidentes ... [por ello,] el problema fundamental de dialécticos y analistas es el de basar las inferencias razonables en valores u opiniones cuando no se dispone de hechos evidentes” (Majone, 1997, p. 41).

Para Majone (1997), el analista propone pero no dispone: “la imagen del analista como solucionador de problemas es engañosa porque las conclusiones del análisis de las políticas casi nunca pueden probarse en forma rigurosa” (Majone, 1997, p.57)

4. Desarrollar argumentos de factibilidad

Finalmente, un “análisis competente de factibilidad trata de identificar todas las restricciones reales o potenciales, separarlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para diferentes estrategias de ejecución y estimar los costos de beneficio del relajamiento de las restricciones que no sean absolutamente fijas” (Majone, 1997, p. 109). Es esta, como podrá verse, la preocupación que ocupó la reflexión de Majone a lo largo del tiempo.

El valor contemporáneo de las primeras ideas. A manera de cierre

Políticas Públicas, como campo del conocimiento, es un espacio vivo y, por lo mismo, cambiante: sus ideas se adaptan a las necesidades, evolucionan a partir de la experiencia acumulada y se enriquecen desde su interacción con otros campos del conocimiento humano. La persona interesada en esta materia debe estar al tanto de todo ello, sin duda; o, mejor aún, ser sujeto activo en la propuesta que lleve a un mejor entendimiento sobre cómo, en un ambiente democrático, se toman las decisiones y, desde una perspectiva público-organizativa, esas decisiones se llevan a la práctica.

Pero no debe olvidarse que toda construcción que aspira a la altura debe tener sólidas bases. En Política Pública, conocer las lecturas básicas es apenas una parte de la obligación que debe sentir toda persona interesada en la materia. Las ideas se generan y persisten en un ecosistema; el compromiso de toda persona estudiosa de la disciplina se complementa con avanzar en ese conocimiento, el del ambiente donde las ideas germinaron y el contexto que conformó la serie de supuestos en los que se basaron sus expositores. Esta necesidad se acentúa en nuestra región hispanoparlante.

La ya de por sí descrita tensión entre quienes están en la práctica y quienes estudian lo gubernamental identificada en el campo de estudio desde sus inicios arrecia en nuestra región bajo la crítica (no sin sustento) de que las ideas generadas en un contexto diferente no tienen aplicación en nuestros países con historias y realidades tan diferentes a las que recuerdan y experimentan naciones con raíces anglosajonas, particularmente algunos estados europeos y el estadounidense.

Políticas Públicas ha venido a proveer de un armazón sólido que permite conocer el quehacer gubernamental desde un horizonte más amplio del que, hasta hace unas cuantas décadas, se tenía indagando desde la perspectiva de la economía, el derecho o la ciencia política. Políticas Públicas es, al mismo tiempo, todas ellas y algunas más. Pero su factibilidad solo puede darse en el conocimiento, el pensamiento crítico, la argumentación. De eso, y tal vez sin quererlo, los autores aquí revisitados nos han dejado algunas pistas.

En la lista de nombres e ideas por indagar, más allá de los textos ya conocidos, seguro se encuentran otras pistas que ayuden a completar el rompecabezas que estaríamos por aprovechar en nuestra región. Hay que trabajar, al mismo tiempo, en nuevos enfoques a nuestras realidades y visitar lo ya escrito con la intención de conocer lo que, desde el tiempo y la distancia, pueda ser práctico y necesario. Es parte de una agenda pendiente: encontrar, en las ideas expuestas hace tiempo, su valor contemporáneo. 

Referencias

- Brunner, R. D., & Willard, A. R. (2003). Editors' Introduction. *Policy Science*, 71-98.
- Lasswell, H. D. (2003). Memorandum. *Policy Science*, 71-98.
- Lindblom, C. E. (1958). Policy Analysis. *The American Economic Review*, 298-312.
- Lindblom, C. E. (1958b). Tinbergen on Policy-Making. *The University of Chicago Press*, 531-538.
- Majone, G. (1974). The role of constraints in policy analysis. *Quantity and Quality*, 65-76.
- Majone, G. (1975). The feasibility of social science. *Policy Science*, 49-69.
- Majone, G. (1977). Technology Assessment and Policy Analysis. *Policy Sciences*, 173-175.
- Majone, G. (1978). Technology Assessment in a Dialectic Key. *Public Administration Review*, 52-58.
- Majone, G. (1980). Policies as theories. *Omega*, 151-162.
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Sobre el autor/About the author

Víctor Peña es Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2 (México). En 2019, diseñó una metodología para el análisis de riesgos de corrupción en los municipios de Sonora implementada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. En 2015, desarrolló la base conceptual del modelo de Gobierno Abierto aprobado en el Sistema Nacional de Transparencia. Actualmente está adscrito al Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos en El Colegio de Sonora.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org