

***Capítulo 12***

**LAS CIENCIAS DE POLICY 455**

CONCEPTO DE POLICY 457

ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CIENCIAS  
DE POLICY 467

ANÁLISIS DE POLICY 476

El ocaso del modelo decisorio racional y el origen  
de análisis de policy. Visualizaciones del análisis  
de policy. Pre-decisión y post-decisión. Abogacía  
de policy

## **Capítulo 12** **LAS CIENCIAS DE POLICY**

De tiempo en tiempo, junto con los estudios propiamente de administración pública, se han desarrollado exploraciones sobre o acerca de este campo de saber. Una de estas apreciaciones primitivas fue el conductualismo, cuyo espécimen conspicuo lo representa la obra de Herbert Simon.<sup>1</sup> Antes se habían iniciado los estudios generalistas sobre las organizaciones,<sup>2</sup> que le sirvieron a Simon y sus colegas para desenvolver a la teoría de las organizaciones como una magna interpretación de esas entidades sociales.<sup>3</sup> Luego vinieron otras versiones con propósitos similares, destacando entre la teoría general de sistemas engendrada por el pensador canadiense Ludwig von Bertalanffy,<sup>4</sup> toda vez que una de las obras representativas de esta concepción se debe a Ira Sharkansky.<sup>5</sup> Aquí debemos destacar también a la presencia de las ciencias de **policy**, un esquema de análisis del comportamiento gubernamental de notorio desarrollo.

Todas estas perspectivas se distinguen por visualizar a la administración pública junto con ciencias sociales y humanas con las cuales tiene una relación filial o analogías que se juzgan

---

<sup>1</sup>. El ejemplo típico de esta corriente es el libro **El Comportamiento Administrativo** (Madrid, Editorial Aguilar. 1970 - 1947-) de Herbert Simon.

<sup>2</sup>. Mooney, James. **Principios de Organización**. San Juan, Universidad de Puerto Rico. 1954 (1931).

<sup>3</sup>. Quizá la obra más representativa es: March, James y Herbert Simon. **Teoría de la Organización**. Barcelona, Edit. Ariel. 1969.

<sup>4</sup>. Bertalanffy, Ludwig von. **Teoría General de los Sistemas**. México, Fondo de Cultura Económica. 1980 (1968).

<sup>5</sup>. Sharkansky, Ira. **Administración Pública**. México, Editores Asociados. 1971 (1970).

relevantes, pues se le observa desde una perspectiva multidisciplinaria.

De la misma manera, existen enfoques de la administración pública desde la óptica de otras disciplinas, es decir, es mirada con los ojos de otras ciencias y analizada bajo sus reglas. Aquí destacan la opción pública y nuevo manejo público, dos apreciaciones hermanadas que han brotado de la economía neoclásica, que representan propiamente el influjo de una visión transdisciplinaria de la administración pública.

Uno de los fenómenos más impresionantes de desarrollo de una disciplina en el seno del saber social, lo constituyen las ciencias de **policy**. A partir de 1951, año en que su estudio fue inaugurado por Harold Lasswell, su tasa de crecimiento y diversificación no ha cesado. Para efectos de la administración pública, cuyo campo de conocimiento ha incluido a la hechura de **policy**, pero particularmente el temario de implementación y terminación, su presencia como campo de concurrencia multidisciplinaria que ha sido de gran provecho, contrastando diametralmente con los esfuerzos primigenios bajo la fórmula del "enfoque de la política pública".

Hay que insistir, sin embargo, que se trata de un campo del conocimiento que se ha desarrollado principalmente en los Estados Unidos, a pesar de que su cultivo también ha sido intelectualmente sembrado en el Reino Unido e Irlanda,<sup>6</sup> entre otros países de cultura anglosajona. Pero la tasa de producción académica de los Estados Unidos y otros países anglófonos, o no anglófonos, no tiene paralelo alguno. Por cuanto al caso británico, una hipótesis creíble acerca del escaso desarrollo de

---

<sup>6</sup>. MaBriety, Vincent. "Making Sense of Science Policy". Dublin, **Administration**. Vol. 42, num. 2. 1994. pp. 143-158.

las ciencias de **policy**, es que han sido opacadas por el estudio más intenso del manejo público.<sup>7</sup>

## CONCEPTO DE POLICY

Las ciencias de **policy** han crecido de manera súbita, prodiciendo como efecto un gran crédito entre los estudiosos, pero también serias reservas sobre su consolidación disciplinaria. Proporcionalmente a la extensión de sus lejanas fronteras, su centro se ha aflojado y permanece inconsistente, toda vez que su campo de estudio se parece más a un régimen feudal cada vez más inconexo, que un imperio centralizado con una capital claramente establecida. Quizá su mejor expresión gráfica sea la propia de un sistema federal, donde una diversificada agenda temática se intercomunica conservando su autonomía y dinámica de movimiento.

Este es el motivo por el cual el significado de **policy** representa una variedad de acentuaciones de interés epistemológico, más que una definición unívoca. El problema consiste en que el mismo fenómeno es visualizado de conformidad con una variedad de centros de interés teórico, donde la mayor parte del agua va a parar al molino de la hechura y la implementación, si bien el tema de la evaluación no desmerece por cuanto a capacidad de atracción. De este modo, los diversos intereses temáticos concentran su atención en un conjunto de rasgos del fenómeno, desechariendo otros más. Bajo este criterio es explicable una variedad de interpretaciones sobre el mismo fenómeno, las cuales no se refieren al fenómeno como totalidad, sino al conjunto de rasgos seleccionados intencionalmente.

En el inglés común, **policy** significa principalmente curso de acción, lineamiento o directriz, y hasta puede identificarse con

<sup>7</sup>. Hogwood, Brian. "Public Policy". London, **Public Administration**. Vol. 73. Spring. 1995. p. 70.

la decisión cuando se le concibe como un programa de acción. Dentro de las ciencias sociales su cultivo se ha referido a la investigación aplicada, esencialmente a los problemas sociales y los resultados de los procesos políticos. Ante un abanico semántico tan variado, las necesidades de univocidad conceptual han sido un requisito epistemológico que las ciencias de **policy** han tratado de resolver.

Las definiciones de **policy** pueden ser agrupadas en dos grandes rubros: el primer tipo se le refiere como un curso de acción gubernamental, el segundo representa la acción misma. Dicho de otro modo, unas interpretan el *cauce* y otras refieren el *flujo*. En el primer caso se plantean preguntas tales como las siguientes: ¿cuáles son las pautas o procedimientos por los que fluye la **policy**? En el segundo: ¿qué hacer en tal o cual caso de opción de **policy**?, o ¿qué problemas plantea su adopción? La primera interpretación pone el acento en la hechura, la segunda en su implementación. Hay que agregar, sin embargo, que es frecuente que una definición centrada en el cauce también comprenda al flujo, y a la inversa, por razones de complementariedad con fines no sólo explicativos, sino también de aplicación.

No está por demás que insistamos que las definiciones no siempre tratan al cauce o al flujo cabalmente, sino que ponen énfasis en algunos de sus aspectos. Esta situación peculiar ha producido una variedad de apreciaciones especializadas entre los cultivadores de las ciencias sociales. Sin embargo, tampoco puede de ello inferirse que cada interpretación entrañe objetos de investigación diversos, pues sólo son acentuaciones o enfoques sobre aspectos del mismo fenómeno visualizados predeterminadamente bajo la selección de algunos de sus rasgos.

Esta multi-acentuación opcional de campos de investigación es recogida en el **Diccionario de Análisis de Policy**, en el cual se reproducen interpretaciones tales como su identificación con

las normas y programas del gobierno; con las leyes, decretos y acuerdos administrativos, tanto escritos como verbales; con las decisiones tomadas sobre opciones de metas; y, finalmente, con una cadena de decisiones gubernamentales.

Finalmente, otro factor que estimuló confusión en el significado de **policy**, sobre todo en los años de 1970 y 1980, fue la concurrencia de técnicas procedentes de distintas disciplinas y profesiones, tales como el estudio de caso, análisis cuantitativos, toma de decisiones, programación, teoría de simulación, planificación, teoría de sistemas, teoría de la organización, análisis organizativo y teoría de juegos.<sup>8</sup>

La primera precisión conceptual de **policy** se debe a Harold Lasswell, quien en 1951 argumentó que es comúnmente usada para designar a las más importantes elecciones hechas en cualquier vida organizada. El término se aplica a muchos ámbitos de la vida, tales como **policy** de gobierno, de negocios e incluso en asuntos de interés personal. También puede tener un significado indeseable, por ejemplo, cuando se identifica **policy** con política (**political**), esta última en el sentido de partidismo sectario o de corrupción.<sup>9</sup>

Una de las definiciones usuales, obra de Thomas Dye, enuncia que "policy pública es aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer".<sup>10</sup> Esta idea significa una variedad de acciones hechas por el gobierno, tales como la organización de la sociedad, la

---

<sup>8</sup>. González Ortiz, Beauregard. "El Concepto de Política Pública en la Administración Pública Norteamericana". San Juan, **Revista de Administración Pública**. 1984. pp. 58-70.

<sup>9</sup>. Lasswell, Harold. "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press. 1951. p. 5.

<sup>10</sup>. Dye, Thomas. **Understanding Public Policy**. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs. 1984. p. 1.

regulación de conflictos entre los grupos, la distribución de beneficios, la acuñación de moneda y otras más. En buena medida, las **policies** pueden regular la conducta social, organizar las burocracias gubernamentales, repartir los beneficios y cobrar los impuestos. Bajo esta óptica, en los países desarrollados ella se ha aplicado a campos sustantivos de la vida social y colectiva, entre otros, la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación, bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano y otros más. En su seno quedan incluidas todas las acciones gubernamentales, tanto las que el gobierno hace explícitas, como aquellas que no realiza, ya se trate de asuntos vitales o meramente triviales.

El cambio de concepción del gobierno que señalan estas nociones, tiene su base en su nueva definición. El problema de definición del gobierno, para identificar a una actividad como **policy**, se fundamenta en la diferencia entre acciones gubernamentales específicas y programas amplios de acción orientados a metas determinadas. En este último sentido, Harold Lasswell y Abraham Kaplan, así como Karl Friedrich, conceptuaron a la **policy** con base en los criterios teleológicos. El problema, sin embargo, consiste en la existencia de la meta para definirla como una acción, pues se supone que un gobierno actúa luego que se ha fijado algún propósito. Así, en tanto que no sabemos con seguridad si actúa o no con base en metas, sí estamos seguros por cuanto a lo que hace o no hace. Por consiguiente, **policy** se refiere a todas sus acciones y no sólo aquellas que el gobierno o los funcionarios públicos dicen que desempeña.<sup>11</sup>

Como un eco de esas ideas, William Dunn sugiere que las "**policies** públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar), hechas por

---

<sup>11</sup>. **Ibid**, pp. 1-3.

cuerpos y funcionarios gubernamentales".<sup>12</sup> Estas opciones son formuladas dentro de "áreas de resultados" tales como la defensa, energía, salud, educación, bienestar y combate al crimen. No obstante, en cada una de estas áreas hay muchos resultados de **policy** diferentes, es decir, cursos efectivos o potenciales de acción del gobierno que significan conflictos entre los diferentes segmentos de una sociedad dada.

También sobre esta línea, Joan Subirats explicó que la naturaleza del gobierno, visualizada desde este ángulo, permite relacionar los productos de la acción estatal y el complejo de las interacciones sociales, cuyo acento es la actuación del gobierno. **Policy** es más que una mera decisión, consiste en una serie de decisiones relacionadas; significa decidir que hay un problema, decidir que se va a resolver, decidir cuál es la mejor manera de hacerlo. Es, asimismo, no hacer nada.<sup>13</sup>

Contrastando con estas acepciones centradas en la noción de cauce, un concepto diverso fundado en el flujo, es presentado como una definición alternativa. "El foco aquí está puesto en los problemas públicos y cómo ellos inciden sobre el gobierno", reza uno de sus apotegmas.<sup>14</sup> Los problemas mismos contribuyen a configurar a la estructura y la organización del gobierno, y ofrecen una visualización de su naturaleza trans-institucional. El examen de los problemas plantea un marco a las relaciones inter-gubernamentales. Desde este ángulo la **policy** se observa integrada por propósitos, programas, decisiones y efectos; es

---

<sup>12</sup>. Dunn, William. **Public Policy Analysis: an Introduction.** Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1981. p. 47.

<sup>13</sup>. Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración.** Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

<sup>14</sup>. Jones, Charles. **An Introduction of Study of Public Policy.** Monterrey, California. Books-Cole Publishing Co. 1984. pp. 24-27.

decir, flujos de acciones gubernamentales alimentadas por la búsqueda de objetivos.

Esta noción permite develar los ropajes que dan forma y cubren a la **policy**, y hace comprender sus diversas modalidades como manifestaciones formales que asume. Lo importante en **policy** es cómo es hecha, principalmente como una conducta consistente y repetida que está asociada a los esfuerzos en y a través del gobierno. La noción de "proceso de **policy**" ayuda entonces a clarificar su significado y propicia su comprensión, más que intentar que se derive en una definición. Por principio, **policy** suele usarse como sinonimia de categorías tales como meta, programa, decisión, ley, propósito, estándar y diseño. Cuando cada vocablo es utilizado convencionalmente y de manera tácita, su uso no causa dificultades de comunicaciones en la hechura de **policy**. Sin embargo, no siempre se tienen referencias comunes como la señalada y entonces su uso intercambiable suele generar serias confusiones. Una definición unívoca se torna indispensable.<sup>15</sup>

También el término **policy** es utilizado para designar la conducta de cualquier actor, que incluye desde un servidor público hasta una agencia gubernamental, e igualmente se refiere a un conjunto de actores en una área de actividad determinada. Este uso es útil en el lenguaje corriente, pero no para el estudio científico. Una definición conceptual de **policy** refiere "un curso propositivo de acción seguido por un actor o un conjunto de actores, tratando un problema o una materia de interés".<sup>16</sup> Esta definición se centra en lo que realmente hace el gobierno, en contraste con lo que se propone o intenta hacer, y que no distingue entre lo que el gobierno decide hacer y lo que realmente hace.

---

<sup>15</sup>. **Ibid.**

<sup>16</sup>. Anderson, James. **Public Policy-Making**. New York, Holt, Rinehart and Winston. 1979. 2a. Ed. (1975). p. 3.

Tampoco son satisfactorias para James Anderson las nociones de **policy** como una larga cadena de actividades más o menos relacionadas, porque no incorpora a la voz **policy**; ni tampoco la idea de un curso de acción propuesto con una persona, grupo o gobierno, es decir, que **policy** está dirigida hacia la consecución de una meta.<sup>17</sup> Ella debe referirse más a lo que realmente hace, que a los propósitos que la animan. Sin embargo, aunque este propósito o meta de las acciones gubernamentales no sea fácil de discernir como centro de su definición, parece una parte necesaria de su conceptuación. **Policy** significa lo que es hecho por los servidores gubernamentales, sin que esto quiera decir que las asociaciones no-gubernamentales no puedan influir en ella.

Hay que distinguir entre **policy** y decisión, pues esta es una elección entre alternativas en competencia, y aquella otra es un proceso efectivo de acción que se realiza. También se debe destacar que la acción está orientada por metas, no por un comportamiento fortuito, pues las **policies** no son simplemente cosas que suceden. En segundo lugar, tampoco consisten en cursos o patrones de acción que siguen los servidores gubernamentales, ni decisiones aisladas y discretas. **Policy** significa más que el mero momento en el cual se estatuye una ley, pues prosigue mediante decisiones subsecuentes que están relacionadas con la implementación. En tercer lugar, **policy** es lo que el gobierno efectivamente hace, no lo que intenta hacer o que dice que está por hacer. Finalmente, ella puede ser positiva o negativa: positivamente, puede involucrar alguna forma de acción abierta para resolver un problema particular; negativamente involucra la decisión de un servidor público que no se traduce en acción, es decir, "hacer nada" sobre alguna materia. Cuando actúa

---

<sup>17</sup>. **Ibid.**

positivamente, lo hace con base en el derecho y la autoridad, y por consiguiente, está caracterizada por la coerción.

Analizaremos una definición más, que está centrada en la idea de cauce y que expresa que la política representa una variedad de acciones básicamente dirigidas al ejercicio de la fuerza y la conservación del sistema político. Es la política la que sienta las bases para la comprensión de la **policy**, porque esta tiende a corresponder con aquella otra. Tal correspondencia no es en general, sino con atención a tipos específicos de política tales como el modelo de "regateo" relativo al proceso de transacciones políticas; el modelo de poder-control weberiano; y el modelo de juegos. En todos ellos destaca la idea de conflicto político, y la importancia de los insumos de control y poder. Con base en ellos, "**policy** es, en su sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos a la cooperación".<sup>18</sup> Constituye una práctica social no un evento aislado, es el efecto producido por una necesidad para conciliar situaciones conflictivas o establecer incentivos para la cooperación social. "**Policy** es una acción, no reflexión sobre demandas alternativas", proclama esta interpretación.<sup>19</sup> **Policy**, en suma, es un esfuerzo desenvuelto al través de pautas prefijadas para resolver disputas políticas o proveer de incentivos de racionalidad para asegurar metas socialmente convenidas.

Tal como se puede observar, **policy** es interpretada en atención a enfoques y acentuaciones investigativas en aspectos de un solo fenómeno. Siendo así, el análisis de **policy** o la hechura de **policy**, ya se trate del científico o del estadista, necesariamente optará por una interpretación y una acción

---

<sup>18</sup>. Frohock, Fred. **Public Policy: Scope and Logic.** Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice-Hall, Inc. 1979. p. 12.

<sup>19</sup>. **Ibid.**

limitada. En la medida en que los campos del saber de **policy** han obtenido dosis crecientes de definición unívoca, a pesar de estas interpretaciones diversas, se ha desenvuelto en paralelo un efecto de la especialización. Día con día se consolida más una ciencia de **policy**, en singular, de lo que antaño fueron las ciencias de la **policy** en plural. Sin embargo, a pesar de esta singularidad no abandona -ni pensamos que lo hará- la concurrencia multidisciplinaria ni dejará de ser un foro de recepción no sólo de las ciencias sociales, sino de otras disciplinas y profesiones. Su vigor se nutre de esa concurrencia multidisciplinaria, pues tal es su índole y su razón de ser.

Estos problemas de definición han llamado la atención de estudiosos de las ciencias sociales, quienes han observado la falta de una definición unívoca, no meras divergencias semánticas, que van desde la ubicación de las ciencias de **policy** como especialidad autónoma, hasta enfoques que perciben a la **policy** como un subcampo de la ciencia política.<sup>20</sup> Incluso hay pensadores cuya visión palpa a las ciencias de **policy** como una jungla con diversos y conflictivos modos de investigación, estilos intelectuales divergentes e incommensurables paradigmas, a pesar de los intentos de establecer un mapa conceptual que organice y dé coherencia a este aparente caos. Tal empeño, sin embargo, frecuentemente se enreda en minucias y detalles que multiplican la confusión que deriva en esa jungla.<sup>21</sup>

Martin Landau ha insistido en que esas disciplinas tienen por objeto resolver problemas prácticos, si bien es cierto que entre sus méritos se debe destacar que ante la omnicomprensiva

---

<sup>20</sup>. Landau, Martin. "The Proper Domain of Policy Analysis". United States, **American Journal of Political Sciences**. Vol. XXI, num. 2. 1977. pp. 423-427.

<sup>21</sup>. Torgerson, Douglas. "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis". United States, **Policy Sciences**. Vol. 19, num. 1. 1986. p. 33.

visión de la administración pública como envolvente de toda la **policy** gubernamental, con base en la dicotomía política-administración desde la época de la posguerra, aquellas disciplinas han ayudado a ir superando esta perspectiva errónea. Pero no se han dejado de externar más preocupaciones sobre un campo mal definido y con fronteras desbordadas, de modo que Landau se inclina por recordar a las ciencias de **policy** que su índole es consistir en ciencias sociales aplicadas.<sup>22</sup>

Pero no existe acuerdo no sólo por cuanto a la definición de **policy**, sino tampoco en lo que respecta a la función de las ciencias que llevan su nombre; de modo que autores como Guy Peters razonan que una perspectiva comparativa puede contribuir por principio a disipar los problemas de definición.<sup>23</sup>

En suma: el problema de definición de **policy** es elevadamente complejo. Tal como es observable, la irrupción de su estudio durante las pasadas dos décadas es posiblemente uno de los sucesos más sobresalientes en las ciencias sociales, y sin embargo, su notorio crecimiento no ha correspondido a la clarificación y estabilización del significado de conceptos necesarios para su consolidación disciplinaria. Uno de estos conceptos es precisamente el de **policy**. Tal como lo hemos podido apreciar, para algunos autores es definible en términos de acción, para otros como declaración de metas o deseos. Consecuentemente, un campo del saber debe al menos contener un mínimo de conceptos inequívocamente definidos, principalmente en términos de claridad y consistencia.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup>. Landau, obra citada, p. 425.

<sup>23</sup>. Peters, Guy. "Developments in Comparative Policy Studies: a Brief Review". United States, **Policy Studies Journal**. Vol. 5, special issue. pp. 616-628.

<sup>24</sup>. Meehan, Eugene. "Policy: Constructing a Definition". United States, **Policy Sciences**. Num. 18. 1985. pp. 291-311.

El uso común de la palabra **policy** referida a los asuntos humanos, es identificada con una guía de acción colectiva. También utilizada convencionalmente, la voz acción se relaciona con el ejercicio del poder o con la capacidad de producir cambios. Las acciones humanas pueden producir un cambio imprevisto o, al contrario, evitar un cambio previsto. Ellas pueden ser voluntarias o involuntarias, pero sólo las primeras son las que interesan al estudio de la **policy** porque constituyen opciones.

Un esquema tal sugiere la consideración de los siguientes elementos: un actor con la capacidad de producir cambios; una forma de proyección de los resultados futuros dentro de los límites de la capacidad del actor; un conjunto de conceptos que identifican las dimensiones normativas y significativas de los resultados; un aparato de selección de los resultados preferidos, de entre las opciones viables; un programa de acción para el logro de los resultados preferidos; un sistema de monitoreo para ajustar el programa de acción a la luz de los resultados efectivamente producidos; y una teoría del conocimiento adecuada para demostrar que estos elementos pueden ser suministrados dentro de los límites de la capacidad humana ordinaria.<sup>25</sup>

Esta propuesta, entre otras, puede fincar bases para los trabajos de colaboración mencionados. Su autor es un acreditado politólogo cuyas aportaciones a la metodología son muy conocidos y reconocidos.

#### **ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CIENCIAS DE POLICY**

La articulación de este conjunto de apreciaciones tan diversificadas, corre a cargo de un fino tejido conceptual que configura a las ciencias de **policy**. Su esencia es que constituye

---

<sup>25</sup>. **Ibid.**

un campo de concurrencia multidisciplinaria. Tienen su origen en la convicción dentro de la academia estadounidense, de que muchos de los resultados humanos y sociales de la Segunda Guerra Mundial fueron negativos por el comportamiento inadecuado de su gobierno; y que dicho comportamiento puede ser mortífero en el futuro con la inauguración de la era de las armas nucleares. El centro de la discusión fue el desenvolvimiento deficiente de la actividad gubernamental y la carencia propiamente de **policies** que, en entender de Easton Rothwell, constituyan un cuerpo de principios para guiar la acción del gobierno, en una selección calculada que rinda dividendos en el logro de metas específicas.<sup>26</sup>

La nueva noción de **policy** trascendió su connotación vulgar de lineamiento, para ser definida como una parte de un proceso general junto con la clarificación de metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. Esta trascendental noción le atribuyó el carácter de "un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, dentro de tendencias que fluyen del pasado hacia el presente".<sup>27</sup> Las ciencias de **policy** nacieron con la finalidad colaborar en la construcción de una actividad gubernamental que sea capaz de construir el futuro de las naciones.

En su origen, dichas ciencias eran concebidas bajo términos instrumentales, no constituían propiamente nuevas disciplinas sino un nuevo modo de visualizar a las ciencias sociales, cuando concurren a contribuir en la reducción de los márgenes de error de los hacedores de **policy** y en el incremento de la franja de seguridad en la acción gubernamental. Las ciencias sociales

---

<sup>26</sup>. Rothwell, Easton. **Foreword**. Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press. 1951. p. IX.

<sup>27</sup>. **Ibid.**

adquieran la noción de ciencias de **policy** cuando, aplicadas a los propósitos señalados, proveen los métodos necesarios para el estudio de las relaciones humanas. Particularmente su utilidad fue mayor en la etapa en que se definen los objetivos de la acción del gobierno, pues en el proceso gubernamental con frecuencia dichos objetivos son diseñados en condiciones insuficientemente exploradas. Para el caso, ellas proporcionan métodos y técnicas probados que aportan certidumbre a la situación en la cual se definen los objetivos. Las ciencias de **policy** pueden capacitar a los gobernantes para traducir nociones generales en acciones específicas, y que pueden habilitar para prevenir las repercusiones de las mismas y sortear posibles conflictos que emergen de su aplicación.

Las ciencias de **policy** representan un fenómeno excepcional en el desarrollo general de las ciencias sociales, cuyo carácter es un nacimiento muy tardío, y un crecimiento extraordinariamente rápido y explosivo. En efecto, en 1969 sólo se impartían dos cursos de **policy** en los Estados Unidos, en tanto que veinte años después se habían multiplicado prodigiosamente junto con revistas propias, y una multitud de libros y trabajos.<sup>28</sup> Uno de sus más grandes créditos ha sido que desde 1974, la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración (**National Association of Schools Public Affairs and Administration, NASPAA**) le extendió la certificación como uno de los cinco campos principales de formación de posgrado en administración pública dentro de los Estados Unidos. Con esta medida se refrendó el que en año de 1937 la Universidad de Harvard haya establecido un programa de formación en administración pública, con énfasis en **policy**.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>. Robey, John. "Major Contributions to Public Policy Analysis". United States, **Policy Studies Journal**. Vol. 10, num. 3. 1982. p. 442.

<sup>29</sup>. Engebret, Ernst. "University Education for Public Policy Analysis". United States, **Public Administration Review**. Vol. 37, num. 3. 1977. pp. 228-236.

Desde finales de los años de 1940, la idea de las ciencias sociales con orientación de **policy** había sido desarrollada por Robert Merton en un trabajo titulado "El Papel Aplicado de las Ciencias Sociales en la Formación de Policy" ("The Rol Applied Social Sciences in the Formation of Policy"). Aquí se reconoció que tenían poco tiempo de haberse utilizado positivamente en la hechura de **policy** y la acción administrativa, pero que ya existía cierto grado de acumulación de conocimiento. Sin embargo, en el medida en que no se había codificado ese conocimiento, no se conocía el estado de esa aplicación ni sus potencialidades.<sup>30</sup> Una consecuencia nociva de esta situación era que la **policy** gubernamental en los Estados Unidos seguía establecida en la práctica de la prueba y el error, pese a que una elemental regla de administración inteligente requiere examinar periódicamente las consecuencias de sus acciones.

Sin embargo, la investigación aplicada de las ciencias sociales se podía extender a los negocios y la industria, pues su lugar está dentro del temario de las decisiones prácticas. Incluso su utilidad se podría ampliar al consejo y la consultoría, si bien no todo trabajo de este tipo está fundado en la investigación aplicada.<sup>31</sup> Más trascendentalmente, un hacedor de **policy** puede utilizar esta forma de investigación de tres modos: como persuasión, como acción o como inacción. Una de sus potencialidades, por consiguiente, consiste en la definición de un problema práctico como una relación entre a lo que se aspira y lo que se puede hacer.

---

<sup>30</sup>. Merton, Robert. **Sociology of Sciences**. Chicago, University of Chicago Press. 1970. p. 71 (el capítulo titulado "Technical and Moral Dimensions of Policy Research", es una reproducción del artículo "The Rol Applied Social Sciences in the Formation of Policy", publicado en 1949).

<sup>31</sup>. **Ibid**, pp. 72 y 80.

Una limitación tácita de la investigación social aplicada es el tiempo, sobre todo en épocas de emergencia, cuando un experto investigador se desempeña como un consultor. Sin embargo, contándose con márgenes cronológicos más amplios, esa investigación puede proveer la información necesaria para la hechura de decisiones. Esto es comprensible principalmente cuando se trata de problemas claves, los cuales no pueden ser estrechados en franjas angostas de tiempo.<sup>32</sup> En todo caso, la investigación social aplicada puede ser utilizada, en atención al contexto organizativo, de tres formas: para hacer un diagnóstico y así determinar cuál es la acción requerida; para hacer un pronóstico que delinea las tendencias de un plan de necesidades futuras; y para hacer evaluaciones, y de tal modo apreciar la efectividad de la acción de un programa. De la misma manera, puede diseñar una prognosis diferencial para determinar opciones entre alternativas de **policy**.

De darse los créditos que merecen las ciencias sociales cuando operan en la investigación aplicada, ellos brotarán de la provisión de una adecuada estimación de los factores relacionadas al proceso de decisiones inherente al gobierno, pues la **policy** esencialmente facilita la anticipación de eventos, aporta una predicción razonablemente confiable y sirve al proceso de decisión. Ellas, en fin, pueden ser generosamente beneficiosas pues no sólo brindan sus frutos a los científicos y los hacedores de **policy**, sino principalmente a la ciudadanía en general.

Tal como lo hicimos notar arriba, las ciencias de **policy** surgieron con el propósito de dar respuesta a cuestiones planteadas en la posguerra dentro de los Estados Unidos, tales como las relativas a las interpretaciones de los hechos como fuentes de los procesos de decisiones gubernamentales, así como

---

<sup>32</sup>. **Ibid**, pp. 89-90.

los métodos más promisorios para identificar e interpretar estos hechos. Su papel en estos problemas se centró en la planeación y la adquisición de información, no tanto en el personal y la sede de las decisiones gubernamentales, y al efecto se denunció el carácter limitado de las disciplinas individuales y se proclamó la necesidad de la concurrencia multidisciplinaria. Se trató de la orientación de **policy**, un nuevo esquema de pensamiento desarrollado para cortar al través de las especializaciones existentes, como lo hizo notar el padre fundador de este campo del saber: Harold Lasswell.<sup>33</sup>

La orientación de **policy** se enfocó a dos aspectos del comportamiento gubernamental: por un lado, se puso el acento en el proceso de **policy**; por el otro, en las necesidades de inteligencia requeridas en su configuración. El primer acento se refiere a la hechura de **policy** (**policy-making**), que introdujo la metodología de investigación social y la psicología. El segundo se centró en la provisión del contenido concreto de la información y las interpretaciones accesibles a los hacedores de **policy**. Un aporte de Lasswell, por consiguiente, fue haber movido a las ciencias sociales hacia el foco de la **policy**, y convertirla en el cinturón que las abraza del todo para producir conocimiento acerca de los problemas públicos.<sup>34</sup>

Dentro de sus primeros veinte años de existencia (1951-1971) las ciencias de **policy** se enriquecieron con la participación de otras disciplinas, tales como las ciencias físicas y biológicas, en tanto que las ciencias sociales habían entrado de lleno en las investigaciones prospectivas. En lo particular, tanto los físicos como los biólogos se mostraron interesados en las implicaciones del conocimiento en el ejercicio de las **policies** y

---

<sup>33</sup>. Lasswell, "Policy Orientation", pp. 3-15.

<sup>34</sup>. Torgerson, Douglas. "Contextual Orientation in Policy Analysis: the Contribution of Harold Lasswell". United States, **Policy Sciences**. Vol. 18, num. 3. 1986. p. 242.

más en general en la aplicación de la ciencia a los asuntos gubernamentales. Asimismo, las humanidades también se interesaron en las ciencias de **policy**, principalmente la jurisprudencia, y de manera muy activa comenzaron a participar en los medios de difusión de aquellas disciplinas, en sus escuelas y en sus cursos, así como en sus asociaciones profesionales y en sus academias.

El sello distintivo de las ciencias de **policy** fue el predominio que durante las dos décadas señaladas, ejercieron disciplinas que se desarrollaron en paralelo a ellas y cuyos cultivadores se desempeñaron vigorosamente en su campo. Estas disciplinas fueron las ciencias de las decisiones, las ciencias del comportamiento y el análisis de sistemas.<sup>35</sup> Ellas fueron las inspiradoras del modelo de **policy** racional que estuvo vigente hasta principios de los años de 1970 y que engendró la presupuestación por programas y la planeación, entonces en boga.

Sin embargo, el peso de las ciencias sociales y las humanidades fue colocando a las ciencias de **policy** en su lugar, es decir, en el centro de los asuntos políticos, ofreciendo a la ciudadanía una puerta en el gobierno para hacerse oír. Giandomenico Majone ha insistido en que el problema de la opinión nos hace recordar que tanto los políticos, como los científicos sociales, han tendido a olvidar que la **policy** es hecha con la materia prima del lenguaje, pues el argumento es central en todas las etapas de su hechura. Si la discusión falta en cualquier organización pública, se trata entonces de un régimen autocrático.<sup>36</sup> El corazón de la política y la **policy** democráticas es el *gobierno por discusión*. En su seno, los poderes públicos, los partidos, el electorado y la ciudadanía,

---

<sup>35</sup>. Lasswell, Harold. **A Pre-View of Policy Science.** American Elviser Publishing Co. 1971.

<sup>36</sup>. Majone, Giandomenico. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis.** Yale University Press. 1989. pp. 1-5.

participan activamente en un proceso continuo de debate y persuasión recíproca. En todo caso, "el problema central del análisis de **policy** es cómo mejorar la calidad del discurso público (...) el poder de las ideas en ningún lugar es tan visible, como cuando es enfocado en la etapa del debate público".<sup>37</sup>

Esta es una visualización de la hechura de **policy** que contrasta con el enfoque basado en el juego del poder, donde se soslaya el potencial de la persuasión dentro de la discusión democrática. Los políticos conocen de antiguo el valor de la persuasión para atraer a las personas hacia la posición que proponen, porque cuando la **policy** es bien explicada por las acciones de grupos que buscan metas, quienes desean justificarla pueden apelar al interés público y al mérito intelectual. Como lo señala el autor citado, se pierde mucho si tratamos de entender a la hechura de **policy** únicamente en términos de poder, de influencia y de mera transacción, excluyendo la discusión y el argumento. La argumentación es la clave por la cual los ciudadanos y los hacedores de **policy**, arriban a juicios morales y opciones de **policy**.<sup>38</sup>

La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas. Cada participante es forzado a ajustar su visión de la realidad y sencillamente cambia sus valores como un resultado del proceso de persuasión recíproca. En esta forma, la discusión produce frutos que están más allá de las capacidades de un método autoritario o tecnocrático de hechura de **policy**. Una de las dificultades para la institucionalización del debate dentro del proceso de **policy**,

---

<sup>37</sup>. Majone, Giandomenico. "Policy Analysis and Public Deliberation". Reich, Robert. **The Power of Public Ideas**. Cambridge, Harvard University Press. 1988. pp. 157, 160.

<sup>38</sup>. Majone, **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis**, p. 2.

es que aún tiende a observarse bajo criterios puramente técnicos y prácticos. Sin embargo, dentro de la ciencia hay asuntos que no son de credibilidad por testimonio, sino de competencia profesional específica, es decir, están entrañados en la habilidad para establecer la verdad científica; y esto se establece confiablemente por un debate con adversarios calificados.

Hoy en día nuevamente se sugiere el uso de la dialéctica y la retórica en hechura de **policy**. Por cuanto a la última, una ventaja para la administración pública es que su uso entraña la hechura de una doctrina donde se vincula la teoría y la práctica.<sup>39</sup> Igualmente, para su desempeño la administración pública "necesita más de conocimiento retórico que de conocimiento empírico y técnico", pues tal es el origen de su objeto vital y sus responsabilidades.<sup>40</sup> Los administradores públicos deben ser más aptos en relaciones humanas, administración de personal, relaciones laborales, construcción de consensos, organización de equipos de trabajo, manejo del conflicto, planeación estratégica, liderazgo, hechura de decisiones, redes de trabajo, regulaciones, procesos de responsabilidad y misiones especiales, para los cuales las capacidades retóricas son las importantes. Otro tanto ocurre con los analistas de **policy**, que gradualmente ingresan como militantes de una disciplina concebida como un discurso persuasivo.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup>. Hood, Christopher and Michael Jackson. "Key for Locks in Administrative Argument". United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 4. 1994. pp. 467-488.

<sup>40</sup>. Green, Richard and Robert Zinke. "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration". United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 3. 1993. pp. 322 y 326.

<sup>41</sup>. White, Louise. "Policy Analysis a Discourse". United States, **Journal of Public Analysis and Management**. Vol. 13, num. 3. 1994. pp. 514-518.

Hoy en día las ciencias de **policy** se han transformado hasta el punto narrado, lo cual las ha convertido de mero instrumento técnico de planeación y presupuestación, en un campo de la persuasión y el argumento a través del estudio de las humanidades y las ciencias sociales.

## **ANÁLISIS DE POLICY**

Uno de los aspectos más relevantes del ancho mundo de los estudios de **policy** se refiere a la metodología de la investigación. Se trata del análisis de **policy**, un ámbito del ejercicio académico con una enorme proximidad con la construcción científica del conocimiento, y probablemente el afluente principal del prestigio de las ciencias de **policy** como productora de saber, más que del tratamiento de la política. Según Nicholas Henry, la emergencia y desarrollo de los estudios de **policy** estuvo centrada más al modo como es hecha, que en su contenido; en otras palabras, su preocupación enfatizó primordialmente a la ciencia más que a la política.<sup>42</sup>

### **El Ocaso del Modelo Decisorio Racional y el Origen de Análisis de Policy**

Dentro de la evolución de las disciplinas de **policy**, el uso de los métodos de las ciencias sociales fue gradualmente acompañado por el desarrollo de métodos propiamente desenvueltos por los especialistas en la materia. En 1958, Charles Lindblom introdujo el análisis de **policy** (**policy analysis**) como un método propio de la nueva materia, aunque ciertamente dicho análisis se ceñía al método incremental patentado al mismo tiempo por ese

---

<sup>42</sup>. Henry, Nicholas. "Root and Branch: Public Administration's Travail Toward the Future". Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (eds.). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. pp. 5-6.

pensador.<sup>43</sup> Destaca pues ese laboratorio primigenio del análisis conocido como incrementalismo o conducta perseverantemente acumulativa del gobierno, que asegura un margen estrecho de transformación, a cambio de una gran franja de continuidad, y que siendo fuente de ásperas críticas se le ha llamado "salir del paso" ("muddling through").<sup>44</sup>

El análisis de **policy** surgió también por otras razones, principalmente por la insatisfacción con los modelos racionales de administración pública, tales como los provenientes de la economía y la teoría general de sistemas. Yehezkel Dror explicó que el movimiento de la reforma de la administración federal en los Estados Unidos durante 1967, estuvo fundado en un enfoque económico del proceso decisorio, y por consiguiente, su origen es la teoría económica y la teoría de las decisiones.<sup>45</sup> Las herramientas escogidas fueron la investigación de operaciones, la efectividad de costos y el análisis costo-beneficio, así como el análisis de sistemas y el presupuesto por programas. Todos estos elementos integran el PPBS (**Planning-Programming Budgeting System**) o Sistema de Presupuestación por Planeación y Programación, desarrollado primigeniamente en el Departamento de Defensa. Los profesionales encargados de estas tareas fueron los analistas de sistemas. Pero Dror sentenció que "en esencia, estas reformas constituyen una invasión en la elaboración de decisiones públicas, por la economía".<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup>. Lindblom, Charles. "Policy Analysis". United States, **The American Economic Review**. Num. 3. 1958. pp. 299-312.

<sup>44</sup>. Lindblom, Charles. "The Science of 'Muddling Through'". United States, **Public Administration Review**. Vol. XIX, num. 2. 1959. pp. 79-88.

<sup>45</sup>. Dror, Yehezkel. "Policy Analysts: a New Professional Rol in Government". United States, **Public Administration Review**. Vol. XXVIII, num. 3. 1967. pp. 197-203.

<sup>46</sup>. **Ibid**, p. 197.

El problema consistió en que bajo este enfoque la asignación de recursos se desenvuelve como una decisión entre alternativas, es decir, como "un problema económico", debido a que la aportación del PPBS consiste en la formación de un sistema integrado y coherente de teoría presupuestaria. Esta intrusión, en principio benéfica, se tornó posteriormente en un ingrediente dañino en la toma de decisiones y a que la economía sólo aporta elementos parciales a la hechura de **policy**, no una visión de conjunto, distorsionando los resultados.

Aunque el análisis de sistemas fue de utilidad en el mejoramiento del proceso decisorio, sus contribuciones han sido limitadas, a pesar de que en ese año de 1967 ya era una profesión propiamente hablando que incluía programas de formación. Sin embargo, Dror lo consideró de dudosa utilidad para tratar con las decisiones políticas, la planeación estratégica y la hechura de **policy**. Sus debilidades radican en la tendencia a la cuantificación y el uso de parámetros meramente cuantitativos, la incapacidad para tratar con valores en conflicto no mensurables, la inviabilidad para problemas de factibilidad política con relación a recursos políticos, y la incapacidad para considerar a las decisiones extra-racionales. En suma, su aporte se ciñe meramente a la planeación operativa y al control.

Dror propuso como alternativa el uso del análisis de **policy**, que constituye el centro de la elaboración de la decisión pública. En contraste con el análisis de sistemas, la base del análisis de **policy** es la política, no la economía, y constituye propiamente una disciplina profesional desde mediados de la década de 1960. Aunque el término evoca el cálculo lógico, Dror señala que la voz análisis se refiere más bien al consejo o la consultoría de **policy**. Su base es la acentuación de la política como sustento de la hechura de **policy**, así como la factibilidad política, la conciliación de metas contradictorias y el

reconocimiento de la diversidad de valores. El análisis implica una concepción amplia de la elaboración de las decisiones imposible de esquematización económica, que trata temas como la asignación de recursos no-económicos. Trae consigo innovaciones en el pensamiento y extiende la capacidad de entendimiento, además de enfatizar el futuro con base en predicciones. Finalmente, se puede considerar como un foco de reorientación disciplinaria para la ciencia política y la administración pública, que pueden reencaminarse hacia el estudio de la hechura de **policy**.

El análisis de **policy** ha sido un valioso método alternativo a las tradicionales metodologías criticadas por Dror y que Giandomenico Majone identificó con los modelos normativos. Dicho análisis ha hecho patente que una de las diferencias fundamentales en las actividades humanas entre un profesional y un aficionado, consiste en reconocer por principio lo se puede o no realizar. Esto explica por qué después de un derroche de tiempo y recursos, la ciencia ha mostrado la inutilidad de las soluciones ofrecidas para ciertos problemas.<sup>47</sup> De manera similar, cuando de **policy** se trata, principalmente de tipo social, existe la tendencia a confundir lo deseable con lo factible. Aquí penetraremos en un terreno propio de la exploración de las condiciones de los programas públicos, y que generalmente ha producido resistencias tanto de los tecnócratas, como de los doctrinarios sociales. La idea general entre quienes cultivan una visión normativa del análisis de **policy**, los tecnócratas por ejemplo, es que la factibilidad es una noción frágil que no es apta para ofrecer recomendaciones, y por consiguiente, es más conveniente recurrir a las soluciones concebibles como óptimas, mejor que aquellas otras consideradas como de eficacia. El motivo es evitar el desperdicio de recursos.

---

<sup>47</sup>. Majone, Giandomenico. "The Feasibility of Social Policy". United States, **Policy Sciences**. Num. 6. 1975. pp. 49-50.

Majone cree que la aplicación del enfoque normativo implica una definición muy nítida de los objetivos y la selección de los medios más pertinentes, dentro de las condiciones de restricción existentes. Las soluciones en estos casos pueden ser categorizadas como factibles, eficientes y óptimas. Las soluciones factibles son las que se enfrentan con éxito a las restricciones existentes, en tanto que las soluciones eficientes -una clase dentro de las primeras- se refieren, por un lado, a la capacidad de la economía para satisfacer los deseos de los miembros de la comunidad y, por el otro, al éxito en la producción de bienes y servicios por medio de los recursos existentes; a la primera se le llama eficiencia económica, a la segunda eficiencia técnica.

Con base en la noción paretiana de optimidad, se explica que una alternativa es económicamente eficiente si es imposible modificarla para aumentar la utilidad de los miembros de una comunidad, sin disminuir la utilidad de otros.<sup>48</sup> Para elegir una alternativa óptima dentro del conjunto de las optativas eficientes, se necesita una función de bienestar, es decir, una regla que agregue las preferencias de los ciudadanos dentro de una comunidad entera. El problema es que no hay ningún analista que a la fecha haya elaborado una regla de esta naturaleza.<sup>49</sup> Existe el teorema de Arrow, que sostiene que en el caso de situaciones de elección en las cuales las preferencias de los individuos son disyuntivas claramente distintas, la elaboración de una función de bienestar única sólo es posible si uno de los sectores se impone dictatorialmente. Un marco normativo de esta naturaleza impide que el analista diseñe **policies** con fundamento en métodos con lógica, pues el análisis normativo supone a las

---

<sup>48</sup>. El óptimo de Pareto consiste en la igualdad entre las tasas marginales de sustitución en el consumo, con las tasas marginales de sustitución en la producción.

<sup>49</sup>. Majone, obra precitada, p. 51.

metas y las restricciones como dadas, y el camino que sigue es adoptar elecciones eficientes y desterrar a las factibles.

Además hay que considerar que no necesariamente una opción ineficiente se convierte automáticamente eficiente, según el concepto de optimidad de Pareto, porque nada puede evitar que algunos miembros de la comunidad sean perjudicados, y no hay mecanismos de compensación a la mano. La eficiencia de una elección sólo es posible si maximiza cierta combinación convexa de funciones de beneficio individual, y por consiguiente, una solución es eficiente si es equivalente a la asignación implícita de cargas a los beneficios de los diferentes miembros de la comunidad.

Estas restricciones no son las únicas, hay otras inherentes a la utilización de los modelos normativos que se pueden plantear por medio del *Teorema del Segundo Mejor* formulado por Richard Lipsey y Kevin Lancaster, que demuestra que la aplicación de reglas normativas para el óptimo de Pareto no son criterios de **policy** válidos, en situaciones en las que no se pueden satisfacer simultáneamente todas las reglas. En suma: es erróneo que la satisfacción de algunas condiciones óptimas sea mejor que no satisfacer ninguna, porque para complacer la segunda posición mejor es necesario dejar de aplicar reglas que se pudieron hacer valer.<sup>50</sup>

Finalmente, Majone señala que se deben considerar los problemas de implementación inherentes a todas las prescripciones técnicas, tales como las del modelo formal. En su calidad de reglas de rectitud, estas prescripciones ofrecen una explicación de los éxitos pero no de los fracasos. Por consiguiente, los resultados bajo el óptimo son atribuidos a fracasos externos imprevistos, y aunque en el modelo se incluya la incertidumbre, los cálculos de error no ayudan mucho a

---

<sup>50</sup>. **Ibid**, p. 52.

comprender mejor las dificultades subyacentes.<sup>51</sup> La explicación de las causas del fracaso de una **policy** con referencia al alcance de los objetivos propuestos, debe tener como base un conocimiento adecuado de las condiciones que permiten efectivamente satisfacer las funciones.

En contraste con los tecnócratas, los doctrinarios sociales se rebelan contra la idea de que los programas sociales son inmanejables, porque como obra humana que son, posibilitan las libertades necesarias para alcanzar los resultados previsibles. La explicación sobre los fracasos de una sociedad mejor se busca en argumentos tales como el debilitamiento del espíritu revolucionario o el sabotaje de los enemigos, que constituyen propiamente explicaciones *ad hoc*.<sup>52</sup>

### **Visualizaciones del Análisis de Policy**

Como cualquier campo del saber, **policy** entraña una pluralidad de interpretaciones que pueden considerarse como una señal de su vigor y su salud, no sólo de sus problemas de definición, pues se trata de un ámbito del saber vivo y dinámico. Pocos espacios del conocimiento disfrutan del prestigio de haber tenido en tan breve tiempo el gran desarrollo de las ciencias de **policy**. Uno de los factores que más han contribuido en este exitoso proceso de superación y progreso, es que desplegaron una variedad de métodos de investigación y colaboración académica. A semejanza de otras ciencias sociales, estas disciplinas han desenvuelto al análisis como su proceso de investigación y modernamente ha tendido a constituirse en la traducción aplicada de las ciencias de **policy**.

---

<sup>51</sup>. **Ibid.**

<sup>52</sup>. **Ibid**, p. 50.

Una de las versiones del análisis que muestra con mayor fidelidad su propósito, la identifica directamente con las ciencias de **policy**. Como paráfrasis a Harold Lasswell, William Dunn define al "análisis de **policy** como la disciplina aplicada de las ciencias sociales que usa métodos múltiples de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en establecimientos políticos para resolver problemas".<sup>53</sup> De manera similar, David Webber explicó que dicho análisis es concebido como el examen sistemático, explícito y focalizado de las decisiones del gobierno y de sus efectos en la sociedad.<sup>54</sup> No lejos de ambas concepciones, Thomas Dye discierne que el análisis parte de la deseabilidad de la relación entre la ciencia política y dicho análisis, sin que la primera abandone sus compromisos con la investigación científica. Su interés se centra no sólo en el qué de las **policies**, sino también por qué se siguen algunas de ellas y cuáles son sus consecuencias.<sup>55</sup>

Con cierta proximidad a esas concepciones, Charles Jones explica que el análisis como "la política del proceso de **policy**": el análisis de **policy** se cuestiona acerca de cómo son hechas las decisiones, quiénes las aconsejan, cómo se deliberó al respecto, qué preguntas fueron formuladas, cómo fue manejado el consejo y quién tomó la última palabra.<sup>56</sup> En esta interpretación se ofrece un programa de fracasos, es decir, un catálogo de problemas provenientes de yerros de gobernabilidad que son estímulos para su corrección por medio de **policies** debidamente definidas.

---

<sup>53</sup>. Dunn, obra citada, p. XI.

<sup>54</sup>. Webber, David. "Analysing Political Feasability: Political Scientists Unique Contribution to Policy Analysis". United States, **Policy Studies Journal**. Vol. 14, num. 4. 1980. p. 546.

<sup>55</sup>. Dye, obra citada, p. XI.

<sup>56</sup>. Jones, obra citada

Una buena parte de las versiones del análisis están destinados a la enseñanza universitaria, algunas se extienden a los practicantes y otras más se proponen acceder a un público más extenso. Duncan Mac Rae y James Wilde hacen una interesante paráfrasis de Lincoln, cuando afirman que el análisis de **policy** es "de lo público, por el público y para el público".<sup>57</sup> Su propósito es alcanzar la capa de ciudadanos informados que pueden ser capacitados para analizar **policies**, ya que lo que el gobierno hace repercute principalmente en la ciudadanía tomándose en consideración el interés público o el bienestar general. Los autores de esta noción juzgan importante que los ciudadanos tengan acceso a la instrucción sistemática en el análisis, aunque no sean propiamente analistas o consejeros, pues juegan un papel muy importante en las decisiones gubernamentales.

Edith Stokey y Richard Zeckhauser acentúan el problema de la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, tales como el poder humano y la energía, atendiendo su carácter escaso. La cuestión es básica por qué la elección de un objetivo significa la exclusión de otro. El problema es cómo por medio del análisis se discierne sobre las ventajas y desventajas de un curso de acción elegido.<sup>58</sup>

El análisis de **policy** constituye un proceso de producción de conocimiento *de* y *en* el proceso de la misma, pues en un amplio sentido es tan antiguo como la civilización, e independientemente de cómo es producido, constituye la política y el conocimiento como una guía de la acción del gobierno. Su objeto ha sido proveer a los hacedores de **policy** de la

---

<sup>57</sup>. Mac Rae, Duncan and James Wilde. **Policy Analysis for Public Decisions**. University of North Carolina Press. 1979.

<sup>58</sup>. Stokey, Edith and Richard Zeckhauser. **A Prime for Policy Analysis**. New York-London, W.W. Norton Co. 1978.

información útil para elaborar juicios razonados hacia la búsqueda de soluciones para los problemas. Sirve de puente entre el pasado y el presente, es el desarrollo y aplicación de conocimiento especializado a través de la historia. Con base en tan atinada apreciación de la vida política, Dunn nos obsequia la idea de que el análisis es una disciplina aplicada de las ciencias sociales que usa la razón y la evidencia para clarificar, apreciar y abogar por soluciones para los problemas públicos.<sup>59</sup> También Jacob Ukeles entendía al análisis como la investigación alternativa de las opciones de **policy**, y el ensamblaje e integración de la evidencia para y contra cada opción.<sup>60</sup>

A pesar de la nitidez semántica que entraña la voz análisis, no se ciñe propiamente a la descomposición de los elementos de un problema como tal, porque es también el diseño de la síntesis de nuevas alternativas. Según E.J. Quade, el análisis se refiere al uso de la intuición y el juicio como procedimientos de trabajo.<sup>61</sup> Empero, su perspectiva está lejos de asentarse en la política como lo propuso Dror y otros pensadores, toda vez que su propuesta constituye una reelaboración del viejo análisis de sistemas, que es también una reelaboración de la más antigua investigación de operaciones. En efecto, según su enfoque, lo que ahora se llama análisis de **policy** era el antiguo análisis de sistemas, cuyas materias de trabajo fueron el análisis costo-beneficio y el análisis costo-efectividad; también consistió en las añejas ciencias manejariales privadas y el análisis decisorio. Pero todas estas materias tienen una fuente común: la

---

<sup>59</sup>. William Dunn, obra citada, p. 35.

<sup>60</sup>. Ukeles, Jacob. "Policy Analysis: Myth or Reality". United States, **Public Administration Review**. Vol. 537, num 3. 1998. pp. 223-228.

<sup>61</sup>. Quade, E.J. **Analysis for Public Decisions**. New York, North-Holland. 1983 (1975).

teoría económica y las herramientas que les ofrece, tales como la programación lineal, teoría de colas, simulación computarizada, proceso estocástico y los juegos operacionales.<sup>62</sup>

Sobre la línea tendida por el ideario de Quade, Edith Stokey y Richard Zeckhauser disciernen que el análisis consiste en un proceso lógico mediante el cual el decisor consigue metas de la mejor manera. Se trata de enseñarle el mejor modo de hacerlo, sea una persona o una organización, de manera que sepa cómo deben ser tomadas y analizadas las decisiones, así como los detalles de la información que provee los insumos para las mismas.<sup>63</sup> Consiste en un esquema de técnicas provenientes de la economía, la investigación de operaciones y el análisis de sistemas, y según los autores, ello explica por qué el análisis tiene un carácter ecléctico. Con base en las técnicas analíticas, el análisis de enseña cómo el decisor estructura su pensamiento para la elección de **policy**, y así predecir y entender su hechura.

Robert Behn concibe dos tipos de actores participantes en **policy**: el primer tipo está formado por los políticos de **policy (policy politician)**, cuya metodología de acción se endereza a la forma cómo las policies afectan a los individuos y los grupos, y qué se procesa por medio de la negociación, el regateo y los compromisos. Ellos buscan la solución de conflictos entre intereses en pugna, y la asignación limitada de recursos para cada cual. Empero, puesta su fe en el proceso político, estos políticos de **policy** fungen como asesores que tejen recomendaciones desde el punto de vista de los electores.<sup>64</sup> Difieren radicalmente de estos personajes, otros que son

---

<sup>62</sup>. **Ibid**, pp. 17 y 21.

<sup>63</sup>. Stokey y Zeckhauser, obra citada, p. 22.

<sup>64</sup>. Behn, Robert. "Policy Analysis and Policy Politics ". United States, **Policy Analysis**. Spring, 1981. pp. 199-200.

propriamente los analistas de **policy**, a quienes incumbe la eficiencia económica y la forma cómo las **policies** afectan a la sociedad como un todo. Los analistas definen explícitamente los objetivos de **policy** y establecen las reglas a seguir entre las metas competitivas, toda vez que buscan medidas claras de resultados y de los objetivos que serán alcanzados. Con base en su fe en las técnicas analíticas, los analistas elaboran sus recomendaciones desde modelos matemáticos abstractos. El análisis se encamina a determinar qué debe hacer el gobierno ante un problema en concreto, y con frecuencia le marca al hacedor de **policy** la línea a seguir: qué hacer o qué es hábil para hacer. Dicho análisis entraña una recomendación acerca de lo que el gobierno puede hacer o no hacer.

A pesar de que este tipo de apreciaciones técnicas recuerdan al análisis de sistemas, el análisis de **policy** es más que su mera reencarnación. El análisis de **policy** se plantea tres problemas. En primer lugar, aprende lo que el gobierno está haciendo (o que no está haciendo) acerca, por ejemplo, del bienestar, la defensa, la educación y otros campos. En segundo lugar, inquiere sobre de las causas o determinantes, es decir, indaga los efectos de las instituciones y los procesos políticos sobre el comportamiento de las **policies**. Tercero, indaga sobre las consecuencia o impactos de la **policy**: investiga sobre sus efectos en las instituciones y los procesos políticos. Según Dye, "podemos pensar del análisis como una serie de preguntas acerca de las relaciones, o 'vínculos', entre las condiciones económicas y sociales, las características del sistema político y el contenido de la **policy**".<sup>65</sup>

El análisis tiene una relación más directa con la explicación de los fenómenos, que con la prescripción acerca de los mismos, pues las recomendaciones de **policy** están

---

<sup>65</sup>. Dye, obra citada, p. 6.

subordinadas a la explicación y la descripción. Le corresponde la búsqueda rigurosa de las causas y los efectos, e implica el uso de estándares científicos de inferencia. El análisis se esfuerza por desarrollar y probar proposiciones generales acerca de las causas y consecuencias de la **policy**, y acumular investigación confiable y de relevancia general con el objeto de desarrollar teorías confiables que sean aplicables a las diferentes organizaciones gubernamentales y sus distintas tareas. Por consiguiente, se orienta a explicaciones válidas en tiempos y lugares diferentes, más que a decisiones individuales o estudios de caso.

Pero el análisis no consiste sólo en un patrimonio de especialistas, sino también en un ámbito del interés cívico. En el mundo moderno la persona forma parte de una variedad de comunidades políticas: es ciudadano de la nación, de una entidad federativa, de una ciudad o de un pueblo, además de que forma parte de las llamadas organizaciones no-gubernamentales. En cada una de estas comunidades la persona participa e influye mediante el voto, el trabajo organizado, la palabra o la pluma. Por consiguiente, el abanico de sus elecciones es grande: en el nivel nacional lo hace con referencia a los impuestos, gastos, regulaciones, salud, educación, seguridad social, medio ambiente y política exterior; en tanto que en las localidades (estados, regiones y municipios) las selecciones se asemejan a las anteriores, además del transporte, la policía, la prevención de desastres y la recreación. El análisis tradicional juzga que el ciudadano medio es incapaz de transformarse en un actor influyente en todas sus elecciones, pero las perspectivas actuales apuntan a otra dirección. Mac Rae y Wilde creen que el análisis de **policy** provee de un cuerpo de conceptos y principios encaminados a ayudar al ciudadano a efectuar selecciones inteligentes, éticas y efectivas. Debido a que la **policy** es un curso de acción que influye a muchas personas, toca a la

ciudadanía en muchos aspectos, y ella puede y debe estar enterada de cómo asimilar a esta influencia.<sup>66</sup>

El análisis, al recurrir a la razón y la evidencia, reclama la participación de la ciencia, así como de consideraciones filosóficas y éticas que se deben relacionar con las consecuencias de las **policies** posibles. Estas consecuencias deben comprender el valor de una **policy** en curso, como de otra que tenga la oportunidad de estarlo en el futuro. Es de relevancia la factibilidad de la **policy** debido a que con frecuencia es hecha dentro de condiciones estrechas y limitaciones de tiempo.

#### **Pre-decisión y Post-decisión**

No es inusual que el análisis siga fundamentado en modelos formales de racionalidad y que esta se considere como su razón de ser. Pero recientes progresos rebasan las antiguas nociones de la racionalidad y han demostrado que la hechura de **policy** se comprende mejor desde el punto de vista de la post-decisión, que desde el ángulo de la pre-decisión.<sup>67</sup> La perspectiva tradicional observa a la hechura de **policy** como algo idéntico a la toma de decisiones, y concibe al análisis como un aportador de hechos y pruebas, mas no de evidencias y argumentos. Esta tendencia dominante ha privado a los analistas de los recursos necesarios para desempeñar adecuadamente sus deberes.

Este enfoque, que Majone califica como una visión tradicional, está fielmente representado en los años de 1950 por los trabajos de la Corporación Rand y sus "Tanques Pensantes",

---

<sup>66</sup>. Mac Rae y Wilde, obra citada, p. 3.

<sup>67</sup>. Majone, Giandomenico. "Los Usos del Análisis de Políticas". Aguilar, Luis F. (comp.). **La Hechura de las Políticas**. México, Miguel Ángel Porrúa. 1992 (1978). pp. 341-366.

cuya orientación estaba basada en la dominación conceptual de los elementos provenientes de la investigación de operaciones, las ciencias gerenciales privadas, la microeconomía y la teoría de decisiones, así como es algunos aportes de las ciencias sociales y del conductualismo.<sup>68</sup> Su trabajo se concentró en la década siguiente en de los temas militares e industriales, la estrategia y la logística, aunque de manera más general se puso el acento en el análisis de sistemas. Entonces la eficiencia técnica fue sustituida por la eficiencia económica como base del criterio de elección, segregándose consideraciones éticas y de factibilidad. El esquema central de esta perspectiva es vigente hoy en día, a pesar del abandono de la atención a los problemas de recursos; incluso aún permanece la idea de la identidad entre la hechura de **policy**, y la toma racional de decisiones.

Otro defecto de este enfoque es que no se aplica a situaciones de incertidumbre, en las cuales la elección se hace sobre distribuciones probabilísticas alternativas de los resultados previsibles. La racionalidad es concebida como la coherencia entre las creencias y las preferencias de cada persona. No se trata de una teoría positiva, sino de un conjunto de reglas o prescripciones de coherencia de manera similar a la lógica, y por extensión, el análisis se pervierte y pasa a ser una parte de las matemáticas o de la lógica en el sentido de que se refieren a la "optimización restringida". Como parte de la lógica, el análisis se restringe a la pura elección, a un conjunto de proposiciones que son auto-evidentes y no requieren de prueba alguna de coherencia.

Se piensa generalmente que el análisis de **policy** debe ser prospectivo, habida cuenta de que su función es la de asesorar a quienes toman las decisiones. El análisis debe investigar sistemáticamente los objetivos del decisor para escoger las

---

<sup>68</sup>. **Ibid.**

mejores opciones hacia el objetivo; después se deben identificar las alternativas, examinar su factibilidad y costo, así como tiempo y grado de riesgo; y finalmente, diseñar las mejores opciones de acción y seleccionar los objetivos diferentes, si los primeros resultaron insatisfactorios.<sup>69</sup> Majone juzga que los críticos de esta idea están de acuerdo con el decurso reseñado, y sólo discrepan por cuanto a los métodos y las condiciones relevantes para la realización de la tarea. Una aproximación tal es la pertinente en muchos casos, pero no es la única opción para el análisis de **policy**, porque de ser así, el problema inherente al mismo sería puramente de lógica, es decir: elegir la mejor asignación de medios para alcanzar los objetivos previstos.

Pero las condiciones son distintas porque no existe conocimiento perfecto de los objetivos y las restricciones, además de que los datos no son cien por ciento confiables. El análisis de **policy** no trata con base en una lógica formal como lo hace la ingeniería: decidir racionalmente es insuficiente porque el proceso organizativo de implementación debe estar acompañado por un proceso intelectual paralelo para desarrollar y elaborar la idea primigenia que produjo a la **policy**. Cuando los hacedores de **policy** actúan bajo presiones externas y con el peso de su ego, están limitados si solamente se apegan al análisis prospectivo. Es necesario un análisis retrospectivo para proporcionar una base doctrinal, concertar los acuerdos, responder a las críticas, descubrir nuevas implicaciones y estrechar la compatibilidad entre las **policies**. Estas aportaciones del análisis retrospectivo son criticadas como ajena al proceso de **policy**, se califica como "racionalizaciones pseudo-científicas" de las posiciones cuyo valor es político o burocrático.

---

<sup>69</sup> . **Ibid**, pp. 349-354.

Majone ha explicado que una **policy** no es una prueba formal como en lógica y matemáticas, donde lo falso o lo verdadero son el objeto. Simplemente, si es verdadera se debe al asentimiento que capta y los argumentos son plausibles o convincentes para un auditorio, y hay muchas maneras de construir un argumento. Por su parte, la evidencia se selecciona también de diversas formas a partir de la información disponible. Para convencer a un auditorio se pueden seguir diversos medios de seleccionar la combinación de datos, hechos, valores y métodos analíticos. Los argumentos de post-decisión y retrospección son de gran relevancia en el proceso de hechura de **policy**. Mirando a la racionalidad, ella tiene sentido si se le sitúa con referencia a lo que ha sido, no con relación a lo que será, de manera que su concepción medios-fines resulta insatisfactoria para el análisis. El abandono de esta racionalidad es posible con la alternativa del análisis de **policy** como artesanía.

La artesanía reclama de la emulación inteligente, la práctica prolongada y un elevado grado de creatividad personal. Giandomenico Majone razona que para comprender al análisis de **policy** como artesanía, hay que entender la microestructura de los argumentos analíticos, de manera igual como lo hace con el estilo del artista para apreciar la calidad de un producto terminado.<sup>70</sup> Existe una gran analogía entre el analista y el artesano, principalmente en lo que se refiere al entendimiento claro de las posibilidades y limitaciones de los materiales usados, así como de las herramientas de uso; además de la íntima relación entre la persona y su trabajo. Como la producción artesanal que no puede elaborarse en serie, el trabajo analítico no se produce en masa por el papel preponderante del estilo que determina el valor y la aceptabilidad del producto, así como su calidad. En contraste con el artesano, que utiliza materiales

---

<sup>70</sup>. Majone, **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis**, pp. 10-11.

duros, el analista usa datos, herramientas técnicas y modelos, con el objeto de producir evidencias y argumentos.

Tomando como base el concepto de artesanía formulado por Aristóteles, quién precisó el proceso artesanal en cuatro causas -causa material, causa eficiente, causa formal y causa final-,<sup>71</sup> Majone propuso que "con modificaciones apropiadas, estas mismas categorías se aplican al trabajo analítico: el componente material serían los datos, la información y las construcciones conceptuales usadas en el planteamiento del problema para analizar; las herramientas técnicas y modelos serían el componente eficiente de la tarea del analista; la forma de la tarea sería el argumento que allega la evidencia y del que se extrae la conclusión, y el componente final sería la conclusión misma -con las actividades relacionadas de comunicación e implementación-".<sup>72</sup> El esquema refleja el proceso de trabajo del analista de **policy**, que contrasta con la labor del analista de decisiones (sus categorías son los objetivos, criterios, alternativas y restricciones), cuyo objeto es la predicción. Para aquél, las categorías son los datos, información, herramientas, evidencia y argumento, y ellas pueden ser usadas en cualquier tipo de análisis, sea prospectivo, retrospectivo, descriptivo o prescriptivo.

Thomas Dye también juzga que el análisis es arte y artesanía. Es arte porque requiere de conocimiento, creatividad e imaginación para identificar los problemas sociales y describirlos, así como trazar a las **policies** que puedan aliviarlos. Es artesanía porque estas tareas usualmente requieren de conocimientos de economía, ciencia política, administración pública, sociología, derecho y estadística, de

---

<sup>71</sup>. Aristóteles. **Moral, a Nicómaco**. México, Espasa-Calpe. 1962.

<sup>72</sup>. Giandomenico Majone, "Los usos del análisis de políticas", p. 355.

modo que como artesanía viene a ser un subcampo de estas disciplinas tradicionales.<sup>73</sup>

Una interpretación del análisis como la ofrecida por el decisionismo puede brindar una imagen neutral y no-partidaria del problema a resolver, pues técnicamente es posible escoger los medios mejores para alcanzar los fines deseados. Debido a que el trabajo del analista se reduce a determinar los mejores medios para alcanzar esos fines, debe ser neutral con respecto a dichos fines en lo que se refiera a la discusión de las metas, de modo que los valores son necesariamente subjetivos y no-científicos.<sup>74</sup>

Los aspectos artesanales del análisis contribuyen a contestar preguntas referentes a los estándares de calificación sobre sus conclusiones, siempre tentativas y abiertas a la refutación, además de ofrecer soluciones intermedias entre el absolutismo metodológico de Escila y la anarquía metodológica de Caribdis. También responde preguntas referentes al abandono de ciertas conclusiones. Estos aspectos tratan de los detalles inherentes a la producción de argumentos. Ahora existen pocos científicos y filósofos que tengan la certeza acerca de qué es el conocimiento científico, o qué es lo que puede proveer el conocimiento. En contraste, existe consenso en el sentido de que ese conocimiento es siempre tentativo y abierto a la refutación. En él hay vacíos de lógica, incoherencias y contradicciones; incluso las matemáticas son consideradas como conocimiento falible, tentativo, tal como otras clases de saber humano.

Debido a que los esfuerzos individuales de los científicos son falibles, la emergencia de un cuerpo de conocimiento

---

<sup>73</sup>. Dye, obra citada, p. 16.

<sup>74</sup>. Giandomenico Majone, **Evidence, Argument and Persuasion in the policy analysis**, p. 21.

provisionalmente aceptado debe ser explicado en términos de mecanismos sociales de evaluación y control de calidad. La verdad científica sólo puede ser establecida mediante convenciones, por medio de los consensos de los expertos en el campo y por el cumplimiento de ciertas normas metodológicas y científicas, que operan como reglas del juego científico. El proceso de investigación científica como algo diferente del producto final de la investigación, depende más del "'conociendo cómo'", que del "'conociendo qué'", porque es una artesanía, un proceso social, más que una actividad puramente lógica.<sup>75</sup> Las habilidades artesanales de los científicos forman un repertorio de procedimientos y juicios que son parte personalmente, y parte social e institucionalmente.

### **Abogacía de Policy**

Del mismo modo como los estudios de política no se pueden desligar de la tentación del contacto con la realidad del poder, la incitación por vincular los resultados del análisis de **policy** con su hechura no dejan de asomar la cabeza. Se trata pues de un campo controversial.

Thomas Dye distingue entre explicar las causas y consecuencias de las **policies**, y la prescripción de lo que deben perseguir. No es lo mismo aprender por qué el gobierno hace algo y cuáles son sus consecuencias, que prescribir lo que el gobierno debe hacer. Esta es la diferencia entre el análisis y la abogacía de **policy**. En consecuencia -como un eco de las ideas de Robert Behn sobre los políticos de **policy**-, "la abogacía de **policy** requiere destreza retórica, persuasión, organización y activismo; en tanto que el análisis de **policy** estimula a los sabios y los estudiosos para abordar críticamente sus

---

<sup>75</sup>. **Ibid**, pp. 42-43.

resultados, con los instrumentos de la investigación científica".<sup>76</sup>

Para Majone, en contraste con Dye, existe una artificial distinción entre análisis y abogacía, entre las alternativas subyacentes que pueden derivar en la realización de una meta y los cambios abogados en lo que el gobierno hace. Los analistas dotados con una experiencia extensa en aconsejar a los hacedores de **policy**, conocen lo que sus aconsejados quieren y necesitan acerca de los objetivos, así como la forma más eficiente de conseguirlos. Giandomenico Majone cita al economista Carl Kaysen, quien explicó que en su papel de consejero, el economista es primariamente un propagandista de valores, no un técnico suministrando datos para preferencias preexistentes de los hacedores de **policy**; su papel es proporcionar argumentos y creencias que buscan ganar un amplio apoyo para valores políticos. En el análisis, como en la ciencia y en cualquier razonamiento, pocos argumentos son puramente racionales o puramente persuasivos, de modo que una cuidadosa mezcla de razón y persuasión es usualmente más efectiva que la dependencia de una u otra.<sup>77</sup> El estilo, la elegancia de expresión y los novedosos modos de comunicación, están ofreciendo importantes medios de ganar apoyo para nuevas ideas, y venciendo hostilidades preconcebidas e inercias institucionales. La cuestión práctica no es el uso de la persuasión, sino qué forma de persuasión se usa y cuándo se utiliza.

Dentro del contexto general de la persuasión, el análisis comprende el consejo de **policy**. El consejo se busca y se da en diferentes situaciones dependiendo, entre otras cosas, de la claridad de los objetivos del hacedor de **policy**, de su

---

<sup>76</sup>. Dye, obra citada, p. 7.

<sup>77</sup>. Majone, **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis**, pp. 34-37.

comprensión de la situación de los problemas, y del conocimiento y postura del consejero. Tres situaciones deben ser consideradas de manera especial: en primer lugar, la tarea del consejero es determinar la mejor, la más barata o la más efectiva forma de alcanzar el objetivo que el hacedor de **policy** tiene ya decidido lograr. La meta del consejo y la meta del consejero son claras: el analista sólo necesita dar una respuesta a la solicitud del consejo. Recomendaciones como estas coinciden perfectamente con instrucciones o prescripciones, más que con el consejo.<sup>78</sup>

Una segunda situación es aquella en la cual existe más de una selección de los medios apropiados para lograr una meta dada, y el hacedor de **policy** está incierto con respecto al problema a resolver y cree que las cosas no están como debieran. Despues de que el problema es razonablemente definido, el consejo se enfrenta a una variedad de alternativas y métodos de solución, pero no existe un estández para escoger entre ellos. En este caso, el analista se expresa más como consejero que como operador de instrucciones o prescripciones.

En la tercera situación, el analista utiliza su lenguaje de consejo directamente sobre el hacedor de **policy**, haciéndole sentir que su definición del problema es incorrecta y persuadiéndole de aceptar su formulación de análisis. Este es un caso que propiamente consiste en un consejo persuasivo, pero la pregunta es si este consejo es racional y moralmente justificable, porque cuando el analista usa la persuasión está actuando y en última instancia actúa más como abogado que como un consejero desinteresado.

Majone cree que generalmente el hacedor de **policy** tiende a pensar con base en categorías tradicionales, o en término de alternativas que son demasiado restrictas con relación a sus

---

<sup>78</sup>. **Ibid**, pp. 37-41.

propios objetivos, pues se necesita de la persuasión para inducirlo a considerar formulaciones diferentes. Cuando un problema es muy limitado los expertos tienden a desagregarlo en sus causas y sus posibles soluciones, y así se imposibilita la formulación de un consejo unívoco. En situaciones tales, la alternativa mejor es dejar que cada experto abiertamente abogue por su posición, preferiblemente como se establecería un marco bien estructurado de controversia, para luego forzarse la creación de un consenso. Procedimientos de controversia son específicamente designados para producir asunciones e interpretaciones diferentes de los hechos. Ellos proveen incentivos contra los adversarios al presentar argumentos en favor de una variedad de posiciones. Esta fórmula se denomina abogacía múltiple y es usual en los equipos de consejo de los gobiernos nacionales.

El pensador italiano explica que "la abogacía múltiple es un proceso de discusión y persuasión designado para exponer sistemáticamente a los hacedores de **policy**, argumentos en competencia que son preparados por los abogados mismos".<sup>79</sup> La persuasión está justificada ética y profesionalmente, y debido a que el analista no puede ofrecer pruebas irrefutables ni argumentos incontrovertibles, la experiencia del análisis sugiere que este podría hacerse en dos etapas: la primera se refiere a lo que el analista quiere recomendar, la segunda etapa a lo que hace la recomendación convincente, aun dentro de un auditorio hostil e incrédulo.

Una posición intermedia entre Dye y Majone es ocupada por William Dunn, para quien la abogacía de **policy** es el uso de información relevante para formular demandas y ofrecer argumentos razonados acerca de las posibles soluciones de un problema. Dicha abogacía es la forma de hacer declaraciones

---

<sup>79</sup>. **Ibid**, p. 40.

normativas, no tanto el resultado de prescripciones, órdenes o mandatos de diversas clases.<sup>80</sup>

El terreno abonado por el análisis de **policy** es útil en administración pública de diversos modos, comenzando por el estudio concienzudo de su actividad hasta la formulación y empuje de argumentos de consejo, pasando por todas aquellas situaciones que exigen el arte de la persuasión para negociar entre posiciones conflictivas. Con el análisis, así como con la abogacía de **policy**, la administración pública rescata uno de sus deberes primigenios, cuando tiempo atrás emergió en las grandes civilizaciones tempranas de la humanidad: el consejo de gobierno.

Sin embargo, ante un campo de conocimiento tan dinámico y cambiante que impide conservar estables sus anchas fronteras disciplinarias y consolidar por ahora su centro conceptual, las ciencias de **policy** no podrán constituir una alternativa disciplinaria de la administración pública, ni debe serlo porque tal no es su objeto; ni está en capacidad de hacerlo ni tampoco es necesario. Tradicionalmente nuestra disciplina ha observado a las ciencias de **policy** como un campo propio o muy próximo a la ciencia política, e incluso desde mediados de los años de 1950 autores de la talla de Dwight Waldo las visualizaban como una apertura polifacética de nuevos ámbitos de problematización, tales como la agricultura, el bienestar y las relaciones exteriores. Su emergencia no obró a favor de sustituir a la administración pública como ámbito de estudio, sino para colaborar a que ella superara la ancestral dicotomía política-administración, pues en todo caso no se debe dejar de percibir que las ciencias de **policy** constituyen "un desarrollo que es parte de un desenvolvimiento más amplio en ciencia política".<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup>. Dunn, obra citada, p. 60.

<sup>81</sup>. Waldo, Dwight. **Perspectives on Administration**. Alabama, Alabama University Press. 1956. p. 112.

Para entonces, las ciencias de **policy** estaban aportando más a esa disciplina que a la administración pública, donde el "nombre Lasswell" era la llave que abrió la puerta de la solución de los problemas.<sup>82</sup>

Puede, empero, colaborar de manera significativa con la ciencia de la administración pública a enriquecer su presencia y actividad en un ámbito de gran relevancia: la implementación, un territorio del saber donde las ciencias de **policy** han hecho una gran contribución, si bien se debe extender hacia los estudios de terminación administrativa.

---

<sup>82</sup>. **Ibid**, p. 114.