

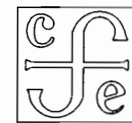
Traducción de
EDUARDO L. SUÁREZ

Revisión técnica de
ADOLFO DERAS QUIÑONES

GIANDOMENICO MAJONE

Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas

Estudio introductorio de
LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA



COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO

ÍNDICE GENERAL

<i>Prefacio</i>	9
<i>Introducción</i>	13
 I. <i>Análisis de las políticas y deliberación pública</i>	35
Institucionalizar la discusión	36
La función argumentativa del análisis de las políticas	41
Argumentación y evaluación	43
El "decisionismo"	46
Las limitaciones del decisionismo	50
II. <i>El análisis como argumento</i>	57
El establecimiento de normas	59
El descubrimiento y la justificación	65
La defensa	70
La asesoría y la persuasión	74
III. <i>El análisis como arte</i>	80
El analista como artesano	82
Datos, información, evidencias	84
Trampas y falacias	90
Las trampas del análisis	94
Datos e información, 96; Herramientas y métodos, 100; Evidencia y argumento, 103; Conclusiones, 104.	
Criterios de adecuación	106
IV. <i>Argumentos de la factibilidad</i>	109
Restricciones e imposibilidades	110
La factibilidad y las soluciones de óptimo condicionado	115
La factibilidad política	119
Una taxonomía de las restricciones	122
Restricciones objetivas y autoimpuestas, 123; Metas y restricciones, 125; Restricciones de corto y largo plazos, 127.	
Restricciones y seudorrestricciones	130
Los usos de la restricción.	133
V. <i>El cambio de las restricciones institucionales</i>	136
Las ventajas del procedimiento indirecto	137

Análisis del cambio institucional	141
Un caso de cambio institucional	146
VI. <i>La elección entre instrumentos de políticas: El caso del control de la contaminación</i>	159
La importancia del contexto	161
Instrumentos de la política ambiental	163
Cobros contra normas	170
Los cobros por descargas en la práctica	176
La elección de los instrumentos de políticas	185
VII. <i>El desarrollo de las políticas</i>	190
Políticas y metapolíticas	191
El núcleo y la periferia	195
Algunos ejemplos	200
El espacio de las políticas	204
La innovación conceptual y el desarrollo de las políticas	207
VIII. <i>Evaluación y responsabilidad</i>	214
La evaluación múltiple	215
Los papeles de la evaluación	217
Los modos de evaluación	219
La evaluación y el control	222
La responsabilidad	225
<i>Índice analítico</i>	233

I. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y DELIBERACIÓN PÚBLICA

Como lo saben muy bien los políticos —y como los científicos sociales olvidan con demasiada frecuencia—, la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. Hay discusión en toda organización, privada o pública, y en todo sistema político, incluso en una dictadura; pero se encuentra tanto en la base de la política y de la política democrática, que se ha llamado a la democracia un sistema de gobierno mediante la discusión. Los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión.

Este proceso, tal como lo han descrito los teóricos liberales desde John Stuart Mill y Walter Bagehot hasta lord Lindsay y Ernest Barker, se inicia con la expresión de preocupaciones generales y termina en decisiones concretas. Cada etapa de la deliberación tiene su propia función y su propio órgano. Las partes exponen problemas y formulan soluciones; el electorado analiza programas y candidatos, y se expresa mayoritariamente en favor de uno de ellos; la mayoría legislativa traduce los programas en leyes, en un debate constante con la oposición; por último, la discusión se traslada al jefe del ejecutivo y el gabinete, donde se traduce en políticas específicas. Cada una de las etapas y cada uno de los órganos de la deliberación pública es independiente, pero sólo dentro de los límites del proceso y como parte de éste: “lo que es libre y soberano es todo el proceso de discusión”.¹

Éste es un modelo idealizado de la elaboración democrática de las políticas que no tiene en cuenta la acción del poder y

¹ Ernest Barker, *Reflections on Government*, Oxford University Press, Nueva York, 1958, p. 37.

la influencia, la distribución desigual del conocimiento, el bajo nivel de participación ciudadana activa y muchos otros factores que figuran prominentemente en las teorías modernas de la política pública. Sin embargo, este modelo pone de relieve algo que dichas teorías han pasado por alto: el extraordinario potencial de la persuasión y la centralidad de la discusión bilateral para la democracia.²

Todo político entiende que se requieren argumentos no sólo para aclarar su posición respecto de un problema, sino también para atraer más simpatizantes. Aun cuando una política se explique mejor por las acciones de grupos que persiguen fines egoístas, quienes traten de justificarla deberán apelar al interés público y los méritos intelectuales del caso.³ Es posible que se trate de meras racionalizaciones, pero incluso las racionalizaciones son importantes porque pasan a formar parte del discurso político. Estaremos en gran desventaja si, olvidando el debate y la argumentación, tratamos de entender la elaboración de políticas sólo en términos del poder, la influencia y el regateo.

La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas.

INSTITUCIONALIZAR LA DISCUSIÓN

Sin embargo, este potencial extraordinario sólo puede aprovecharse con el auxilio de reglas y procedimientos apropiados.

² Charles E. Lindblom, *Politics and Markets*, Basic Books, Nueva York, 1977.

³ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown, Boston, 1984, pp. 131-134.

El debate sin regulación conduce con facilidad a la discusión interminable e incluso a la violencia. Un organismo deliberante que carece de organización puede padecer diversas perturbaciones, tales como el obstruccionismo.

A fin de evitar o reducir estos peligros, en todos los regímenes democráticos modernos se ha institucionalizado cuidadosamente la deliberación pública. Los refinados códigos procesales de la actualidad en los campos legislativo, electoral, administrativo y judicial son el fruto de siglos de experiencia de lidiar con los problemas prácticos de la deliberación pública. El propósito general de estos procedimientos es asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo a una conclusión. Su importancia es tal, que la historia del gobierno democrático, en un sentido real, es la historia de los diversos procedimientos diseñados para institucionalizar y regular la deliberación pública.

Aunque las reglas del debate se han vuelto institucionales en los foros tradicionales de deliberación pública, en los nuevos temas presentes en la arena de la discusión, como la seguridad nuclear, la evaluación de la tecnología y la regulación ambiental y sanitaria, todavía no se establecen normas y procedimientos apropiados para la argumentación. Una de las razones de la dificultad para institucionalizar el debate en estas y otras áreas de la elaboración de políticas es que los problemas discutidos raras veces son puramente técnicos o puramente políticos. Con frecuencia son de un tipo que Alvin Weinberg ha llamado "transcientífico": cuestiones de hecho que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia pero que, en principio o en la práctica, es imposible que ésta los resuelva.⁴

Un ejemplo típico de lo anterior es la determinación de los efectos de la radiación de bajo nivel sobre la salud. Se ha calculado que se requieren cerca de ocho mil millones de ratones para establecer, mediante una experimentación directa al nivel de confianza de 95%, si una dosis de radiación de rayos X de 150 milirrems aumentaría en 0.5% la mutación espontánea en los ratones. Las limitaciones de tiempo y recursos vuelven prácticamente imposible tal experimento. De igual

⁴ Alvin Weinberg, "Science and Trans-Science", en *Minerva*, 10, núm. 2 (abril de 1972), pp. 209-222.

modo, la elección de una función de respuesta a la dosis para determinar la cantidad “virtualmente segura” de una sustancia tóxica debe considerarse por ahora como una cuestión transcientífica. Existen literalmente miles de funciones matemáticas que se ajustan igualmente bien a los datos experimentales, pero no hay todavía ninguna base científica firme para escoger entre las diferentes posibilidades. Sin embargo, la elección de una función particular tendrá un efecto sustancial sobre las decisiones reguladoras.

Cuando se intersecan la ciencia, la tecnología y la política entran en grave conflicto diferentes actitudes, perspectivas y reglas de la argumentación. Los criterios científicos de verdad chocan con las normas legales de las evidencias y con las nociones políticas de lo que constituye una base suficiente para la acción. Las conclusiones fácticas no se pueden separar fácilmente de consideraciones sobre la factibilidad de los supuestos del oponente y de su selección de evidencias o de metodología. Y en virtud de que no parece existir ningún procedimiento objetivo para verificar las conclusiones del análisis, la credibilidad del experto se vuelve tan importante como su capacidad.

Cada vez en mayor medida, el debate público acerca de las decisiones reguladoras, la seguridad nuclear, la evaluación de la tecnología y otros problemas transcientíficos similares tiende a asemejarse a los procedimientos litigiosos de un tribunal, pero con una diferencia importante: no existen reglas procesales generalmente aceptadas. Algunos participantes pueden aprovechar la relativa informalidad del proceso, pero los científicos consideran que incluso los procedimientos litigiosos codificados son inadecuados y ajenos a su tradición. En la ciencia no se considera la credibilidad de un testigo, sino su competencia específica —su capacidad para establecer la verdad científica—, algo que no se puede fincar confiablemente mediante un litigio. Es por ello que existen diversas propuestas para resolver disputas acerca de problemas científicos que tienen implicaciones en las políticas, mediante la cuidadosa disección de un problema en sus componentes puramente técnicos y los puramente políticos. 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.

Por ejemplo, el “tribunal científico” propuesto por Arthur Kantrowitz examinaría y decidiría sólo las cuestiones del hecho científico. Una vez que las evidencias hayan sido presentadas, cuestionadas y defendidas, el colegio de jueces (expertos reputados en áreas adyacentes al hecho en discusión) elaboraría un informe en el que se destaquen los puntos de acuerdo alcanzados por sus integrantes. El informe podría sugerir también algunos proyectos específicos de investigación para aclarar los puntos en los que no se haya logrado el acuerdo.⁵

¿Pero cómo se pueden separar los componentes políticos y los valorativos de los problemas que incluyan ambos? Y si las cuestiones transcientíficas no se ponen a consideración del tribunal científico, ¿para qué utilizar un procedimiento semi-judicial? Si la cuestión es indudablemente científica, deberían utilizarse los procedimientos de la ciencia antes que los semilegales. Cuando las controversias no pueden resolverse mediante el conocimiento científico ni con una investigación que pueda realizarse con una rapidez y a un costo razonables, las respuestas no podrán dejar de ser transcientíficas, en cuyo caso la mejor alternativa parece ser un procedimiento litigioso que incluya a expertos y generalistas.⁶

La confrontación dialéctica entre generalistas y expertos frecuentemente logra revelar la existencia de supuestos implícitos, interpretaciones encontradas de los hechos y riesgos de los nuevos proyectos. Los expertos técnicos muestran una natural parcialidad en la evaluación de sus propuestas, y tienden a mostrarse escépticos sobre todas las evidencias de posibles efectos negativos en mayor medida que alguien menos comprometido con ese proyecto particular. El supuesto inicial es que la innovación es lo que el innovador espera, sin consecuencias negativas que reduzcan el atractivo de su ejecución práctica. Por ejemplo, la toma de conciencia acerca de los peligros inherentes a la ingeniería nuclear en los Estados

⁵ Arthur Kantrowitz, “Proposal for an Institution for Scientific Judgement”, en *Science*, 156, núm. 3776 (12 de mayo de 1967), pp. 763-764.

⁶ A. Weinberg, *op. cit.*, pp. 214-216.

Unidos y Europa occidental en gran medida es efecto del debate público. Cuando se ha permitido el desarrollo de la tecnología nuclear de acuerdo con su propia lógica, sin la restricción de la crítica y la preocupación públicas, como ha ocurrido en la Unión Soviética, se han establecido pocos de los elementos de seguridad (como los contenedores de los reactores de agua presurizada) que son ahora comunes en Occidente.

Así pues, no debe esperarse que los conocimientos tecnológicos conduzcan al descubrimiento de los riesgos inherentes y las implicaciones sociales de las nuevas tecnologías. Existe ahora una gran necesidad de mejorar los métodos y las condiciones del debate crítico y de institucionalizarlo a todos los niveles de la elaboración de políticas. En efecto, el deseo de elaborar métodos de investigación crítica, adaptados al proceso de deliberación pública, está ligado al origen de la democracia.

A partir de la práctica de gobierno mediante la discusión en la ciudad-Estado, los griegos desarrollaron una técnica general del discurso crítico que llamaron dialéctica. Éste es un método de argumentación que no se caracteriza tanto por la forma de razonamiento (aunque la discusión mediante preguntas y respuestas llegó a considerarse como su forma paradigmática) como por la naturaleza de sus premisas y el contexto social de sus aplicaciones. La lógica y las matemáticas parten de axiomas o de proposiciones deducidas de axiomas, mientras que las premisas de la dialéctica son sólo razonables. El punto de partida de un argumento dialéctico no es un conjunto de supuestos abstractos, sino de puntos de vista ya existentes en la comunidad; su conclusión no es una prueba formal, sino el entendimiento compartido del asunto en discusión; y mientras que las disciplinas científicas son formas especializadas del conocimiento sólo al alcance de los expertos, todos pueden utilizar la dialéctica porque —como dijera Aristóteles— todos tenemos ocasión de criticar o defender un argumento.

Para los griegos, la dialéctica tiene tres usos principales. Primero, como método de examen crítico de los fundamentos y los supuestos de las diversas disciplinas especializadas. Segundo, como técnica para defender las opiniones propias y

procedimiento para aclarar las cuestiones polémicas. Por último, como proceso educativo que transforma al hombre común en un ciudadano informado y al especialista en una persona capaz de comunicarse con sus conciudadanos.

Esta antigua noción de la dialéctica es muy importante para nuestro examen del papel del análisis en la deliberación pública. En efecto, parece captar los elementos esenciales de ese papel mucho mejor que los acostumbrados libros de texto, los cuales nos presentan una caracterización estereotipada del análisis de las políticas. Como la dialéctica, este análisis parte de ordinario de premisas razonables, con puntos de vista refutables y cambiantes, no de principios indiscutibles o hechos evidentes. Como la dialéctica, no produce pruebas formales, sino sólo argumentos persuasivos. 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. Por último, el análisis de políticas —como la dialéctica— contribuye a la deliberación pública mediante la crítica, la defensa y la educación. Un buen análisis de políticas es algo más que el mero examen de datos o un ejercicio de modelación; también provee normas para la argumentación y una estructura intelectual para el discurso público. Aun cuando no se acepten sus conclusiones, sus categorías y su lenguaje, su crítica de los enfoques tradicionales y su defensa de ideas nuevas afectan —e incluso condicionan— el debate de políticas.

LA FUNCIÓN ARGUMENTATIVA DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS

El propósito de este libro es descubrir las implicaciones principales de una concepción dialéctica del análisis de políticas. 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 problemas que con el proceso de argumentación.

La tarea de los analistas consiste, en gran parte, en la producción de evidencias y argumentos para el debate público. Su

aspecto argumentativo fundamental es lo que distingue al análisis de políticas de las ciencias sociales académicas, por una parte, y de las metodologías para la solución de problemas, tales como la investigación de operaciones, por otra. Los argumentos de los analistas pueden ser más o menos técnicos, más o menos refinados, pero deben persuadir para que sean tomados en serio en los foros de deliberación. Es por ello que los analistas —como los abogados, los políticos y otras personas que hacen un uso funcional del lenguaje— deben estar familiarizados con todos los problemas técnicos del lenguaje, incluidos los retóricos.⁷

La retórica es el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con palabras. Los atenienses solían hacer sacrificios anuales a la diosa de la persuasión (Peito) como reconocimiento del poder extraordinario del lenguaje. En nuestros días se considera a menudo la persuasión como un uso meramente “racionalizador” o aun deshonesto de los argumentos; es propaganda, lavado de cerebro, manipulación de la opinión pública. En efecto, la persuasión puede usarse en esas formas. Pero en el debate libre la persuasión es un intercambio bilateral, un método de aprendizaje mutuo mediante el discurso. El verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aun a cambiar sus valores.

Un argumento persuasivo no es una demostración lógica, pero no por ello se vuelve irracional o una mera racionalización. La mayoría de los juicios de valor se forman en el intercambio persuasivo. Como lo ha señalado Wayne C. Booth, el hecho de reducir la razón al cálculo y la prueba lógica acerca de cualquier cosa que no sea suficientemente importante para comprometerlos equivale a crear una imagen distorsionada del mundo, con todos nuestros valores de un lado y todas nuestras facultades racionales del otro.⁸ Dado que se requieren juicios de valor para decir cualquier cosa importante en la

⁷ Northrop Frye, *Anatomy of Criticism*, Princeton University Press, Princeton, 1957, p. 331.

⁸ *Modern Dogma and the Rhetoric of Assent*, University of Chicago Press, Chicago, 1974, p. 116.

política pública, esta separación artificial entre los valores y la capacidad racional es una amenaza para todas las nociones de deliberación pública y la elección de políticas defendibles.

Como veremos en el capítulo siguiente, ni siquiera los analistas técnicos de políticas pueden prescindir de la persuasión. Por una parte, los hechos y los valores están tan entrelazados en la elaboración de políticas, que los argumentos fácticos no apoyados por la persuasión rara vez desempeñan un papel significativo en el debate público. Por otra parte, se requiere la persuasión para aumentar la posibilidad de que el consejo (asesoría) sea seguido así como la disposición de actuar sobre pruebas que no sean concluyentes. Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable.

El análisis de factibilidad, que estudiaremos en el capítulo iv, es tal vez el mejor ejemplo de la interacción necesaria que existe entre los argumentos empíricos y los persuasivos. El que se llegue a un entendimiento mutuo es probablemente la contribución más importante que los analistas pueden hacer al debate público. Sin embargo, el cálculo de soluciones óptimas o mejores dentro de las restricciones dadas es sólo la parte estática del análisis de factibilidad; la parte dinámica y más importante es el descubrimiento de instrumentos para expandir las fronteras de lo posible. Esto requiere tanto el análisis objetivo como la persuasión: lo posible depende a menudo de lo que el sistema político considere justo o aceptable. Muchas restricciones de las políticas sólo pueden flexibilizarse cambiando las actitudes y los valores; como antes vimos, esto involucra siempre cierto grado de persuasión.

ARGUMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

Los argumentos persuasivos desempeñan un papel aún más importante en el discurso evaluativo. Siempre que se consideran nuevos criterios de evaluación o una reforma de los antiguos, cada quien podrá proponer nuevos criterios y recurrir a la persuasión para influir sobre los demás para que los acepten.

La dificultad característica de la evaluación de las políticas es precisamente la diversidad de las normas admisibles. Los ciudadanos, los legisladores, los administradores, los jueces, los expertos y los medios de difusión aportan sus perspectivas y sus criterios particulares. Esta diversidad de puntos de vista es inevitable en una sociedad plural, pero también es necesaria para la vitalidad de un sistema de gobierno que se rige por la discusión. Sin embargo, como ha observado Northrop Frye en el contexto de la crítica literaria, no parece haber ninguna razón para que el mayor entendimiento de la política al que contribuyen estas perspectivas separadas siga siendo permanentemente invisible para los diferentes evaluadores, como lo es el atolón de coral para el pólipo.

También debería ser posible una evaluación múltiple de las políticas. Se reconocería así la legitimidad de las diferentes perspectivas, pero también se trataría de alcanzar —haciendo que cada una de estas perspectivas cobre conciencia de las otras— un nivel de entendimiento y apreciación que sea algo más que la suma de las evaluaciones separadas. No se trata de construir un gran modelo que combine todas las perspectivas parciales en un criterio general de lo que constituye una buena política —un “promedio ponderado”, por decirlo así, de la equidad, la eficacia, la legalidad y cualquier otro criterio importante—, sino de contribuir a un entendimiento común de las diversas perspectivas.

En el capítulo VIII analizaremos en detalle la evaluación. Aquí sólo mencionaré un aspecto: la evaluación del análisis y otros tipos de la investigación relacionados con las políticas. La evaluación de los argumentos de políticas, como la de los argumentos científicos o legales, supone ciertas formalidades. Cuando los problemas que se discuten requieren patrones de razonamiento complejos y grandes cantidades de información cuya confiabilidad y relevancia es dudosa, cobra particular importancia un sistema de reglas explícitas sobre las pruebas. Un buen ejemplo es el derecho procesal aplicable a las pruebas, con sus precisas distinciones entre las pruebas de hechos, testimonios, declaraciones de oídas, presunciones, interpretaciones y otras fuentes de información.

En el capítulo III estableceremos varias distinciones (por

ejemplo, entre datos, información y evidencias) para facilitar la evaluación de los argumentos sobre las políticas. Podemos ilustrar la importancia de distinciones que suelen ser pasadas por alto en los análisis convencionales de las políticas si nos referimos a las categorías de “evidencia” y “argumentos”. El argumento es la conexión de los datos y la información con las conclusiones del estudio, y su estructura típica será una mezcla compleja de afirmaciones de hechos y evaluaciones subjetivas. Junto con deducciones matemáticas y lógicas, habrá también inferencias estadísticas, empíricas y analógicas, referencias a opiniones de expertos, estimaciones de beneficios y costos y aclaraciones de diversas clases. Esta inevitable complejidad vuelve imposible toda verificación directa, sencilla, del argumento: ésta deberá recurrir a diversos criterios que dependerán de los métodos analíticos empleados, de la credibilidad y robustez de las conclusiones y de ciertas convenciones sobre la adecuación y la eficacia.

La naturaleza de la evidencia resulta crucial en esta clase de verificación, ya que una evaluación incorrecta de su vigor y pertinencia podría conducir a conclusiones erróneas. La evidencia no es lo mismo que los datos o la información. Es una información seleccionada de entre el conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación. La selección de datos o modelos poco apropiados, su introducción en un punto inadecuado del argumento o la elección de un estilo de presentación que no sea adecuado para el auditorio al que se destina podría destruir la eficacia de la información utilizada como prueba, cualquiera que sea su valor cognoscitivo intrínseco. Por tanto, los criterios utilizados en la evaluación de la evidencia difieren de los utilizados en la evaluación de los hechos. Los hechos pueden evaluarse en términos de cánones más o menos objetivos, pero la evidencia debe serlo de acuerdo con diversos factores peculiares de una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las reglas establecidas para el efecto y la credibilidad del analista.

Disciplinas como la historia y el derecho, que dependen de una información que no puede considerarse automáticamente

confiable o relevante, reconocen de manera explícita que las evidencias son una categoría conceptual autónoma. También el análisis de políticas abarca a menudo grandes cantidades de datos de confiabilidad e importancia dudosas, pero los problemas de la evidencia no han recibido aquí la misma atención.

Por ejemplo, de acuerdo con una idea muy difundida entre los analistas, un buen modelo de políticas debe asemejarse en la mayor medida posible a los modelos formalizados de las ciencias “duras” más exitosas. En consecuencia, hay una peligrosa tendencia a considerar como hechos los productos de los modelos antes que como evidencias que habrán de usarse en un argumento junto con otros datos e información. Por esto,

la documentación de los modelos y las fuentes de datos se encuentra en un estado increíblemente primitivo [...]. La mala documentación hace imposible para cualquiera que no sea el autor del modelo, la reproducción de sus resultados y la verificación de los efectos de ciertos cambios en el modelo. A veces, el constructor de un modelo lo patenta por razones comerciales. El cliente sólo podrá ver los resultados, no los supuestos.⁹

Tan burda omisión de las reglas más elementales de la evidencia es consecuencia directa de no reconocer el crucial aspecto argumentativo del análisis de políticas. Esta omisión puede explicarse a su vez por la adhesión de la mayoría de los analistas a una metodología más preocupada por las decisiones que se tomen que por la forma como se tomen, o por su justificación en los foros de deliberación pública.

EL “DECISIONISMO”

Se ha llamado *decisionismo* a la imagen que se encuentra detrás de esta metodología, o sea, la “visión de un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas”.¹⁰ Las elecciones de

⁹ Martin Greenberger, Matthew A. Crenson y Brian L. Crissey, *Models in the Policy Process*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1976, p. 338.

¹⁰ Judith Shklar, “Decisionism”, en C. J. Friedrich (comp.), *Nomos*, vol. 7, *Rational Decision*, Atherton, Nueva York, 1964, pp. 3-17.

un actor se considerarán racionales si pueden explicarse como la selección del instrumento más eficaz para alcanzar ciertos objetivos. Según esta concepción, el modelo económico de elección es el paradigma apropiado para todos los problemas de políticas.

Por ejemplo, un conocido libro de texto sobre análisis de políticas advierte: “La forma como deben hacerse las elecciones —es decir, el problema de la distribución de recursos escasos entre distintos fines— es el meollo de la ciencia económica y el tema de este libro”.¹¹ Pueden encontrarse afirmaciones similares en las obras de autores influyentes como Hitch, McKean, Enthoven y Quade.¹²

A fin de decidir racionalmente, el diseñador de políticas debe especificar sus objetivos, establecer los distintos medios por los que pueden alcanzarse, evaluar las consecuencias de cada alternativa y seleccionar la acción que maximice los beneficios netos. Si esta receta nos parece familiar es porque la estructura lógica de las decisiones de asignación de recursos es la misma independientemente de que quienes tomen las decisiones sean los consumidores individuales, los empresarios privados o los administradores y creadores de políticas públicas. Así se explica el atractivo de una lógica de elección generalizada que los decisionistas encuentran a la mano en la microeconomía y la teoría de decisiones. Además, en virtud de que la lógica de la elección ha sido más estudiada en el contexto de las transacciones del mercado, algunos autores han sostenido que el objetivo principal del análisis de políticas, si no es que el único, es llevar los principios de la elección racional de la esfera de las transacciones económicas privadas a la de la elaboración de políticas. En efecto, la elaboración racional de políticas, la toma de decisiones, la solución de problemas y el análisis de políticas se vuelven casi la misma cosa. Por ejemplo, la receta para maximizar los beneficios netos

¹¹ Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, W. W. Norton, Nueva York, 1978, p. 22.

¹² Charles J. Hitch y Roland McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Harvard University Press, Cambridge, 1962; Alain C. Enthoven y K. Wayne Smith, *How Much is Enough?*, Harper and Row, Nueva York, 1971; y E. S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, 2ª ed., North-Holland, Amsterdam, 1982.

puede interpretarse como una descripción de la elaboración ideal de políticas o como una receta para el análisis de políticas. La noción subyacente de racionalidad es la misma en ambos casos: la racionalidad es la sublimación de algo, la elección del medio más adecuado para un fin determinado.

La concepción del análisis de políticas como una teoría de decisiones "agrandada" ejerce una atracción intuitiva considerable y provee un instrumento útil para la formulación de diversos problemas prácticos: si se debe utilizar cierta vacuna para contener una epidemia, dónde se debe construir una presa o cómo se puede agilizar el trabajo de los bomberos en una ciudad grande. No es sorprendente que estos ejemplos, u otros similares, sean los más socorridos en los libros de texto convencionales.

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 tiempos de guerra en los campos de la operación militar, la logística y la táctica hasta las primeras aplicaciones industriales de los nuevos métodos cuantitativos, al análisis de sistemas y finalmente al análisis de políticas. 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.

Los primeros adeptos de este enfoque se decían capaces de idear consejos útiles mediante la aplicación del método científico de análisis a los datos reunidos en las operaciones reales. En efecto, las situaciones analizadas por los investigadores de operaciones durante la guerra encajaban bien en el paradigma de las ciencias naturales. Las operaciones militares eran consideradas como muestra de una clase de situaciones repetitivas donde los modelos diseñados en respuesta a ejemplos

anteriores podían ponerse a prueba en relación con ejemplos posteriores, registrando los resultados obtenidos mientras se ponían en práctica las propuestas sugeridas para el mejoramiento de las acciones y utilizando tales resultados para detectar la declinación de la validez del modelo a medida que cambiaba la situación.¹³

Una característica importante de los primeros estudios de las operaciones militares e industriales era una razonable claridad en la definición del papel de los analistas y los tomadores de decisiones. A causa del secreto militar o industrial, el análisis se hacía primordial o incluso exclusivamente para oficiales militares o administradores de alto nivel. El analista no tenía que dirigirse a ningún auditorio fuera de aquella persona o pequeño grupo de personas que, encargadas de tomar las decisiones, hubiesen ordenado el estudio. Podía suponerse sin dificultad que los problemas de comunicación y aplicación correspondían a una autoridad jerárquica bien definida, la cual aseguraría la legitimidad y proveería los criterios de calidad y eficacia.

Sin embargo, para los años sesenta había cambiado radicalmente la naturaleza de los problemas que estaban investigando los analistas, así como el contexto organizacional y político en el que operaban. Los problemas que reclamaban una atención analítica se estaban volviendo más grandes y complejos. Cada vez eran más importantes los aspectos estratégicos que los tácticos, mientras que la incertidumbre subjetiva se consideraba de más trascendencia que las regularidades estadísticas postuladas en los modelos anteriores. Al mismo tiempo, el creciente papel del análisis en el debate público significaba que los analistas —que ya no eran discretos consejeros del príncipe, sino actores en un proceso político donde no podían separarse claramente la defensa y la persuasión del análisis objetivo— debían prestar atención a las cuestiones de equidad y factibilidad política.

A principios de los setenta, la actividad profesional de los analistas ocupados de problemas públicos dejó de llamarse *análisis de sistemas* y empezó a ser conocido como *análisis de*

¹³ Hylton Boothroyd, *Articulate Intervention*, Taylor and Francis, Londres, 1978, p. 113.

políticas. Este cambio trataba de sugerir una síntesis entre las lógicas encontradas de la racionalidad económica y la racionalidad política. En la práctica, dado que la politología parecía incapaz de proveer un conjunto de conceptos y técnicas analíticos comparable a la fuerte estructura normativa de la microeconomía, la mayoría de los analistas de políticas permanecieron firmemente leales a una metodología decisionista.

LAS LIMITACIONES DEL DECISIONISMO

Es posible que las limitaciones y los sesgos del enfoque decisionista sean menos evidentes que sus méritos, pero afectan casi todos los aspectos de la enseñanza y la práctica del análisis de políticas. Sin embargo, limitaré mis observaciones críticas a unos cuantos puntos particularmente relevantes para la discusión subsecuente. Con ello trataré de ilustrar la clase de problemas y argumentos que este enfoque tiende a excluir del análisis.

Por principio de cuentas, el enfoque decisionista supone la existencia de un único tomador de decisiones o un grupo que actúa como una unidad, y no puede aplicarse directamente a situaciones en donde hay dos o más actores con objetivos diferentes. El modelo de elección racional que se encuentra detrás de este enfoque ha sido elaborado para un individuo que desea ser congruente y lo prueba en la forma como ordena sus preferencias y evalúa las probabilidades de los eventos inciertos. Cuando intervienen varios individuos, el modelo no requiere que se pongan de acuerdo sobre sus ordenamientos y evaluaciones; pueden ser racionales (es decir, congruentes) aunque sostengan opiniones divergentes. Si se requiere una decisión conjunta, tendrán que resolver sus diferencias mediante procesos interactivos tales como la negociación o la persuasión, acerca de los cuales el modelo no dice nada.

Con mayor razón, esta metodología olvida los conflictos que surgen entre los intereses y puntos de vista de diversas agencias gubernamentales. Pero siempre que existan tales conflictos, surgirán interrogantes importantes acerca de los supuestos apropiados para el comportamiento de otras agen-

cias públicas en la formulación de políticas por parte de cualquier agencia en particular. Como veremos en el capítulo VI, todos los instrumentos de políticas están en efecto limitados por consideraciones de gobierno y administración. Por tanto, es importante que los formuladores de políticas sepan cuáles variables se encuentran efectivamente bajo su control y en qué medida, y en este sentido no resulta muy útil un modelo unitario de elaboración de políticas.

Otro supuesto fundamental es el de la inexistencia de una distinción esencial entre las políticas y las decisiones, de modo que todos los problemas sobre políticas pueden ser analizados en el lenguaje de la toma de decisiones. Pero, como ha señalado Philip Selznick,

“toma de decisiones” es una de esas expresiones de moda que pueden oscurecer más de lo que iluminan. Tiene un aire de importancia, de referencia a acontecimientos significativos, y su mero uso parece sugerir que se ha aislado científicamente algo definido. Pero las decisiones están siempre con nosotros, en todos los niveles de la experiencia, en todos los organismos. Es posible que algún día se establezcan en forma convincente las características generales de todas las elecciones o de todas las elecciones sociales. Pero todavía habría necesidad de distinguir lo más trivial de lo menos trivial y, si hay algún orden en este fenómeno, tendrán que identificarse algunas clases de decisiones, relacionándolas con los problemas o las situaciones específicas de donde surgieron.¹⁴

En realidad, contra lo que suele creerse, la teoría de decisiones no se aplica a la toma de decisiones en general, sino sólo a un tipo especial de situaciones de elección. La decisión de la teoría de decisiones es una elección que *debe* hacerse en la situación inmediata que confronta al tomador de decisiones, teniendo en cuenta las consecuencias probables de cada curso de acción posible en la situación *presente*. Por ejemplo, los beneficios futuros deben definirse en términos de su evaluación actual, aunque no exista ninguna razón para suponer que tal evaluación coincidirá con la evaluación de los beneficios en el futuro.¹⁵

¹⁴ *Leadership in Administration*, Harper and Row, Nueva York, 1964, p. 56.

¹⁵ Amartya K. Sen, “Rational Fools: A Critique of the Behavioral Founda-

Cuando confronta una disyuntiva, el tomador de decisiones de la teoría de decisiones escoge *como si* los beneficios de una opción fuesen mayores (o por lo menos iguales) a los beneficios de la otra en la situación actual. Como observa John Tukey, esta elección no dice nada acerca del estado real de las cosas ni acerca de las consecuencias de actuar en otras situaciones como si la alternativa escogida fuese la mejor entre las disponibles. Las decisiones de actuar en esta forma son intentos de actuar lo mejor posible en situaciones específicas, de escoger sensatamente entre las alternativas disponibles.¹⁶ Los teóricos de la decisión gustan de citar a Blas Pascal: *il faut parier, il faut choisir* (es preciso apostar, es preciso escoger), y los problemas relacionados con los juegos de azar han provisto el paradigma original de la teoría de las probabilidades y su producto moderno: la teoría de decisiones.

En la vida privada, tanto como en el campo de los negocios y el del gobierno, surgen algunas situaciones donde los individuos escogen efectivamente bajo las condiciones previstas en la teoría. Pero en muchas otras situaciones la teoría no es particularmente útil, ya sea en términos prescriptivos o descriptivos.

Por tanto, las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de políticas. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas. Una vez tomadas, las decisiones se mantienen durante algún tiempo, lo que dota de dirección y consistencia a las diversas actividades gubernamentales. Como dice un antiguo asesor presidencial: "La mayoría de las decisiones presidenciales son demasiado importantes y demasiado irrevocables como para que se tomen con apresuramiento cuando los hechos son inciertos, cuando las elecciones no están claras o cuando las consecuencias de largo alcance no son tan fácilmente distinguibles como las reac-

tions of Economic Theory", en *Philosophy and Public Affairs*, 6, núm. 4 (verano de 1977), pp. 317-344.

¹⁶ John W. Tukey, "Conclusions Versus Decisions", en *Technometrics*, 2, núm. 4 (noviembre de 1960), pp. 423-433.

ciones y los resultados inmediatos".¹⁷ Lo que señala aquí Theodore Sorensen no son decisiones en el sentido de la teoría de decisiones, sino juicios políticos que se discuten más convenientemente en el lenguaje del discurso de los que desempeñan funciones de asesoría.

Una tercera limitación del decisionismo es su preocupación exclusiva por los resultados y su falta de interés por los procesos que los producen. En algunas situaciones se justifica esa falta de interés: si puede determinarse claramente lo correcto o lo equitativo del resultado, a menudo carece de importancia la forma como se tome la decisión; sólo los resultados cuentan. Pero cuando las premisas fácticas o valorativas son oscuras, cuando no existen criterios generalmente aceptados de lo justo, el procedimiento de toma de decisiones cobra una importancia especial y no puede tratarse como algo puramente instrumental.

Incluso en el análisis de la decisión formal, el reconocimiento explícito de la incertidumbre impone un alejamiento sustancial de una orientación estricta hacia los resultados. En condiciones de incertidumbre, diferentes alternativas corresponden a diferentes distribuciones probabilísticas de las consecuencias, de modo que ya no se puede determinar inequívocamente cuál es la decisión óptima. Por lo tanto, el criterio habitual de racionalidad —según el cual es racional una acción si puede explicarse como la elección del mejor medio para lograr un objetivo— es sustituido por una noción más débil, la de la congruencia. El tomador de decisiones racionales ya no es en sentido estricto aquel que busca la optimización. Todo lo que se requiere ahora, y todo lo que garantiza el principio de la maximización esperada, es que la elección sea consistente con las evaluaciones del tomador de decisiones en lo tocante a la probabilidad y utilidad de las diversas consecuencias.¹⁸ Adviértase que la congruencia es un criterio procesal, no un criterio sustantivo.

La preocupación exclusiva por los resultados es una limi-

¹⁷ Theodore C. Sorensen, *Decision-Making in the White House*, Columbia University Press, Nueva York, 1963, p. 30.

¹⁸ Dennis W. Lindley, *Making Decisions*, Wiley-Interscience, Nueva York, 1971, p. 6.

tación grave del decisionismo, porque los procesos sociales rara vez tienen sólo un valor instrumental para quienes participan en ellos. En la mayoría de las áreas de actividad social, "los procesos y las reglas que constituyen la empresa y definen los papeles de sus participantes importan independientemente de cualquier 'estado final' identificable que se genere en última instancia. En muchos casos, en efecto, es el proceso mismo lo que importa *más* para quienes en él participan".¹⁹

Por ejemplo, como observara en cierta ocasión John Dewey, lo más importante de la votación popular y la regla de la mayoría no es el resultado efectivo de la elección del votante, sino el hecho de que el proceso electoral impone la utilización previa de los métodos de discusión, consulta y persuasión, así como la modificación consiguiente de las opiniones para conciliar el punto de vista de la minoría.²⁰

De nuevo, el conocimiento de los resultados, aunque puedan medirse con precisión, muchas veces no es el tipo de información que los ciudadanos y los diseñadores de políticas encuentran más útil. El mero conocimiento de que los resultados son buenos o malos, sin conocer el proceso que los ha producido, no dice mucho a los tomadores de decisiones y a los críticos acerca de lo que deben hacer. Como veremos en el capítulo VIII, el conocimiento del proceso es a menudo esencial para la evaluación y el aprendizaje, ya que provee una información que casi seguramente estará ausente en la medición de los resultados.

La utilidad del enfoque decisionista para quien toma decisiones públicas se ve limitada más aún por el hecho de que en la política, como en el derecho (pero no en el mercado), las decisiones siempre deben justificarse. Los argumentos justificativos desempeñan un papel importante en el debate de las políticas, pero son ajenos al carácter del decisionismo. Esto se debe, en parte, al hecho de que las razones esgrimidas para justificar o explicar una decisión frecuentemente son diferentes de las motivaciones o las "preferencias reveladas" originales del tomador de decisiones, de modo que aparecen

¹⁹ Laurence H. Tribe, "Policy Science: Analysis or Ideology?", en *Philosophy and Public Affairs*, 2, núm. 1 (otoño de 1972), p. 83.

²⁰ *The Public and Its Problems*, Holt, Nueva York, 1927, pp. 207-209.

como meras racionalizaciones. Sin embargo, como veremos con mayor detalle en el capítulo siguiente, no es necesariamente deshonesto o una mera "racionalización" el uso de argumentos basados en consideraciones diferentes de los que condujeron a la adopción de cierta posición. No hay un procedimiento único para la construcción de un argumento: los datos y las pruebas pueden seleccionarse en diversas formas de entre la información disponible, y existen diversos métodos para el análisis y ordenación de los valores. No hay nada intrínsecamente censurable en la selección de la combinación particular de datos, hechos, valores y métodos analíticos que parezca más apropiada para convencer a quienes tienen que aceptar o ejecutar la decisión. Si los analistas no quieren o no pueden proveer tales justificaciones o explicaciones posteriores a la decisión, quienes toman las decisiones no tendrán más remedio que buscar ayuda en otra parte.

En virtud de que el decisionismo es una doctrina coherente, todas las limitaciones antes señaladas —el supuesto de un único tomador de decisiones, la falta de interés por el proceso, la incapacidad para distinguir entre diversas clases de decisiones y para reconocer el papel del argumento y la persuasión en la toma de decisiones— están estrechamente relacionadas. Su efecto combinado es la generación de una versión demasiado intelectualizada del análisis de políticas, la cual destaca excesivamente los aspectos más técnicos de un tema que en efecto debería ocuparse del proceso de las políticas como un todo.

Los decisionistas examinan los problemas de las políticas como si fuesen rompecabezas para los que siempre existen soluciones correctas si hay metas claras e información suficiente, y tales soluciones pueden encontrarse mediante ciertos cálculos antes que por el ejercicio de la capacidad política. Por tanto, el diseño de políticas puede ser inteligente o racional sólo si está precedido por un análisis sistemático de las alternativas con todas sus implicaciones. Según esta concepción, la acción racional hace siempre dos cosas: elaborar un plan de acción y ponerlo en práctica. Como dice Gilbert Ryle, se trata de hacer un poco de teoría y luego un poco de práctica.²¹

²¹ *The Concept of Mind*, Barnes and Noble, Nueva York, 1949, p. 29.

Pero no hay duda de que es posible que el plan se trace bien y luego se ejecute de manera estúpida. Además, de acuerdo con el supuesto original, si se quiere que tal proceso sea racional, el mismo proceso de planeación tendría que ser precedido por otro proceso de planeación para planear. Esta regresión infinita lleva al absurdo el principio de que, para que una decisión o una política sea inteligente, debe estar guiada por una operación intelectual previa. Lo "inteligente" no puede definirse en términos de lo "intelectual", ni el "saber cómo" en términos del "saber qué".²²

Quien no tenga conocimientos de medicina no podrá ser un buen cirujano, pero la excelencia quirúrgica no es lo mismo que el conocimiento de la ciencia médica, ni es resultado directo de tal conocimiento. Al igual que la cirugía, la elaboración de políticas y el asesoramiento de las políticas son ejercicios de capacidad, y no juzgamos la actuación talentosa por la cantidad de información almacenada en la cabeza de quien actúa, ni por la cantidad de planeación formal. Más bien, juzgamos la actuación por criterios tales como la oportunidad y la atención de los detalles, por la capacidad de reconocer los límites de lo posible, para sacar provecho de las limitaciones y para aprender de los errores propios, no sólo por la capacidad para mostrar lo que debe hacerse, sino para persuadir a la gente de que haga lo que el planeador sabe que debe hacerse.

Es posible que la limitación más grave de la concepción decisionista no lo constituya el hecho de que sea errónea, sino de que ha generado un desequilibrio en la forma como pensamos acerca del diseño de las políticas. En los capítulos siguientes trataremos de llegar a una concepción más realista de los usos del conocimiento y el análisis en la deliberación de políticas y en una mejor apreciación de la capacidad necesaria para transformar las ideas en acciones.

²² *Ibid.*, p. 32.

II. EL ANÁLISIS COMO ARGUMENTO

LOS ANALISTAS de políticas de inclinación decisionista desearían proyectar la imagen de personas que resuelven problemas técnicos, no partidistas, y que plantean al gobernante las opciones disponibles y evalúan sus consecuencias por medio de modelos matemáticos u otras técnicas objetivas de análisis. Al analista sólo le corresponde determinar el medio más adecuado para alcanzar ciertas metas. Debe ser neutral en lo tocante a los fines, porque la discusión de metas y valores es inevitablemente subjetiva y acientífica. El análisis que aspire a ser objetivo y científico sólo deberá ocuparse de enunciados fácticos. Por tanto, debe trazarse una distinción clara entre el análisis profesional de las políticas y la defensa o la deliberación de las políticas. El análisis profesional de las políticas comienza sólo después de que se han estipulado los valores relevantes, ya sea por un gobernante autorizado o mediante la suma de las preferencias ciudadanas en el proceso político.

Esta imagen del arte del analista es muy engañosa. Quisiera sugerir una más correcta. El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado —un especialista en argumentos legales— que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente. El analista reconoce que se requieren juicios de valor para decir algo importante en materia de política, juicios que deben ser explicados y justificados, y está dispuesto a aplicar sus capacidades en cualquier tema de interés para la discusión pública.

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. Sólo es posible una prueba demostrativa de que debe escogerse una alter-