

## **CAPÍTULO 1: NOTAS SOBRE LA TOMA DE DECISIONES Y LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN EN CUESTIONES DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA.**

### **CONTENIDO:**

INTRODUCCIÓN. EL ORIGEN HISTORICO DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS. HAROLD LASSWELL. DESARROLLO POSTERIOR DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS. 1950, ETAPA DE DEBATES EN TORNO AL MODELO. RACIONALISMO. INCREMENTALISMO. MODELO MIXTO. LINDBLOM, DROR Y ETZIONI. 1970, ETAPA DE EXPANSION DEL MODELO. 1990, ETAPA DEL MANAGEMENT.

### **LECTURAS SUGERIDAS AL CAPITULO.**

### **ANEXOS:**

CUADRO COMPARADO ENTRE EL INCREMENTALISMO, EL RACIONALISMO Y LA EXPLORACIÓN COMBINADA.

FICHAJE BIBLIOGRAFICO

*Lic. Susana Pereyra; Buenos Aires, julio 2009.-*

## NOTAS SOBRE LA TOMA DE DECISIONES Y LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN EN CUESTIONES DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Lic. Susana Pereyra, julio 2009

### Introducción

Comenzaremos por plantearnos qué es una “*política pública*”. Al hacerlo inmediatamente aparecen varios planteos, entre ellos surge la pregunta qué es “política”. Así, y asociado a este interrogante, resulta interesante entender a qué hacemos referencia cuando señalamos su cualidad de “pública”. Pues bien, abordaremos estas cuestiones destacando algunas ideas directamente relacionadas con la política, tales como la idea del poder, la idea del Estado, la idea del Contrato Social. Luego, haciendo un vuelo de pájaro, veremos un breve desarrollo histórico de las políticas públicas.

En relación a la “Política”<sup>1</sup>, ya en la antigua Grecia existía un interés por la naturaleza del **Estado**, sus órganos de control y las funciones de sus ciudadanos. La mayor parte de los estudiosos señalan a Aristóteles (384-322 AC) como el precursor más antiguo de la ciencia política. Entre los muchos aportes que hizo, en su Tratado “*La Política*” anticipó el gran esfuerzo que implica clasificar las formas del Estado. Asimismo, Platón (428-347 AC) autor de *La República*, presentaba la utopía de una ciudad perfecta, para este autor el gobierno del Estado actúa para hacer valer la virtud, y en consecuencia, la felicidad verdadera de los ciudadanos individuales, teniendo como resultado una vida pública pacífica y productiva. También debemos destacar los aportes de Marco Tulio Cicerón (106-43 AC) como hombre de Estado romano.

Posteriormente, en la edad media, gran parte de los escritos políticos se dedicaron a analizar la cuestión política más sobresaliente de la época, como por ejemplo la lucha por el **poder** entre el Papado y el Sacro Imperio Romano. En este sentido Santo Tomás de Aquino defendió el papel de la Iglesia en su obra “*Summa Theologiae*” (1265-1273), mientras que Dante Alighieri, en “*De Monarchia*” (*Sobre la Monarquía*, 1313), promueve la idea de un mundo cristiano unido bajo un emperador y un Papa, cada uno de ellos con poder absoluto en su ámbito. En “*El Príncipe*” (1513), Nicolás Maquiavelo se sobrepuso el tradicional debate Iglesia-Estado al analizar de forma realista los problemas y las posibilidades de los gobiernos que intentan conservar el poder.

Posteriormente, con el **Contrato Social**, se produjo otro gran aporte desde los filósofos británicos Thomas Hobbes (1588-1679) y John Locke (1632-1704). En relación al asunto que nos ocupa, Thomas Hobbes subrayó el poder del Gobierno, por ello en su obra “*Leviatán*” defiende la idea de un soberano con poder ilimitado dado que el Estado se origina en el llamado contrato social por el cual, los individuos aceptan un poder superior para protegerse de sus propios instintos animales y para poder satisfacer ciertos deseos humanos. Por su parte John Locke criticó en sus dos

<sup>1</sup> **Política**: del griego *politiké*; de *polis*, ciudad. Arte que se refiere al gobierno de los estados. Aquella actividad de quienes dirigen los asuntos públicos. A los fines de nuestro trabajo, utilizaremos el concepto *política* en términos de *curso de acción*.

“*Tratados sobre el gobierno civil*” la teoría del derecho divino de los reyes y la naturaleza del Estado tal como fue concebida por Hobbes, no obstante admite gran parte de la teoría del contrato social hobbesiano, pero argumenta que la soberanía reside en el pueblo. Los gobernantes son por tanto *administradores* de esta soberanía, y pueden ser derribados legítimamente si no consiguen realizar sus funciones ante el pueblo. Apoyó la idea de un sistema de control y equilibrio en el gobierno, el cual tenía que tener tres ramas, siendo el poder legislativo más importante que el ejecutivo o el judicial.

Otro aporte lo realizaron los escritores franceses Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) y el barón Charles de Montesquieu (1689-1755). Mientras Rousseau, de ideas similares a las de Locke, en su obra “*El contrato social o Principios del derecho político*” justifica y explica la instauración del pacto o contrato social entre los hombres, a partir de la libre decisión de las voluntades humanas de someterse a tal acto. Montesquieu en “*El espíritu de las leyes*” analiza tres principales formas de

El análisis de políticas públicas, se basa en la razón científica para incrementar la capacidad de eficacia y efectividad en la TOMA DE DECISIONES del

gobierno (república, monarquía y despotismo) y establece las relaciones que existen entre las áreas geográficas y climáticas, las circunstancias generales y las formas de gobierno que se producen. Sostuvo una separación y un equilibrio entre los distintos poderes a fin de garantizar los derechos y las libertades individuales.

Asimismo los filósofos alemanes Immanuel Kant (1724-1804), G. W. F. Hegel (1770-1831), Friedrich Wilhelm Nietzsche (1844-1900), y Karl Marx (1818-1883) se ocuparán, casi todos ellos, de la forma en que una sociedad puede generar las condiciones necesarias para el bienestar de todos sus ciudadanos.

## El origen histórico de las Políticas Públicas

Los éxitos conseguidos en el campo de las ciencias naturales, llevaron a muchos investigadores políticos a la creencia de que, con el tiempo, empleando el análisis sistemático y la metodología de la física, la química y la biología, podrían desarrollar teorías explicativas. Mediante su uso, el estudio del gobierno y de la política podría convertirse, según ellos, en una tarea tan científica como las ciencias de laboratorio.

El origen de los trabajos y estudios de políticas públicas se ubican en los Estados Unidos, luego de la reforma administrativa que realizara la gestión Wilson (1913-1921), quien sostuvo la necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración y defendió la separación de la decisión política de la ejecución burocrática.

El desarrollo de este nuevo modelo se vio influenciado por el éxito que alcanzó la empresa de estilo fordista<sup>2</sup> y los principios del taylorismo. El método de producción fordista propuso la organización de los procesos productivos, diferenciando las tareas de creación y ejecución. De este modo al dividir la organización de la producción, es

<sup>2</sup> Los métodos de producción fordista fueron aplicados por primera vez, en la Compañía Ford Motor en Detroit en el año 1913, bajo la dirección de Henry Ford.

decir directivos e ingenieros entre otros por un lado, de las tareas mecánicas, aseguró un mayor control de la producción por parte de los gestores. Así, los aspectos mentales quedan separados por completo de las tareas manuales, constituyendo una ruptura total con los métodos de producción anteriores. Esto implicó una nueva organización del factor trabajo, de los objetivos productivos y de los métodos para resolver conflictos laborales.

Después de la segunda Guerra Mundial surge la necesidad de aplicar la racionalidad científica a la resolución de problemas gubernamentales. La experiencia de quienes retornaron a la docencia universitaria después de prestar servicio durante la guerra, tuvo profundas consecuencias sobre la totalidad de la ciencia política. El trabajo en organismos oficiales perfeccionó su capacidad al aplicar los métodos de las ciencias sociales, como las encuestas de opinión, los análisis de contenidos, las técnicas estadísticas y otras formas de obtener y analizar sistemáticamente datos políticos.

Tras conocer de primera mano como era de verdad la política, estos docentes volvieron a sus investigaciones y a sus clases, deseosos de usar esas herramientas para averiguar quiénes poseen el poder político en la sociedad, cómo lo consiguen y para qué lo utilizan. Este movimiento fue llamado *conductismo*<sup>3</sup> porque sus defensores sostenían que la medición y la observación objetivas se aplican a todas las conductas humanas tal y como se manifiestan en el mundo real.

En estos inicios, el conductismo estaba caracterizado por la multidisciplinaridad. asimismo, cambió su interés por el estudio de la conducta social pasando hacia una preocupación por los asuntos públicos, relacionados con la reforma política, la democracia, la educación y el bienestar económico. Para ello se necesitaban instrumentos de análisis más refinados. De este modo resultó importante la contribución de los científicos sociales al diseño de las políticas. Partían de la selección de asuntos normativamente importantes que permitían clarificar las metas de los analistas, como aquellas que esperaba la comunidad. Luego se analizaban las tendencias existentes, las condiciones y los probables desarrollos futuros.

Es en este momento que Harold Lasswell comenzó a trabajar en -y por- la *reorientación de la ciencia política hacia las políticas públicas*.

Veamos algunos datos sobre Harold Lasswell (1902-1978). Nació en Illinois. Buen alumno, obtuvo una beca para estudiar sociología en la

## LA POLÍTICA BASADA EN LAS CIENCIAS

La Política Pública nace en los años '50, como producto de la guerra. Persigue demostrar que la democracia y el libre comercio son mejores al autoritarismo. Asimismo, busca una sinergia entre la razón científica y política. Sostiene que si las ciencias operan conjuntamente, serán exitosas, eficaces y capaces de resolver problemas de gobierno. Dando origen así a las políticas de gobierno y la



<sup>3</sup> Ya durante la segunda Guerra Mundial, Burrhus Frederic Skinner, psicólogo estadounidense, condujo una investigación sobre entrenamiento de palomas que luego le permitió desarrollar lo que se conoce como la '*Caja de Skinner*'. En su trabajo, Skinner colocó a las palomas en una cámara especialmente diseñada, empleando recompensas y castigos para enseñarles ciertos tipos de comportamientos. Aplicó esta técnica de entrenamiento, conocida como *condicionamiento operante*, en numerosos contextos, inclusive para educar a sus hijos. Construyó para ellos un salón con juguetes diseñados para estimular el aprendizaje y la conducta creativa a través del condicionamiento operante.

Universidad de Chicago, doctorándose en la misma universidad en 1926. Con posterioridad, realizó varios cursos entre ellos en la London School of Economics y en centros académicos de París, Ginebra y Berlín. Ejerció la docencia en Chicago donde enseñó Ciencia Política desde 1922 y hasta 1938. Luego, se trasladó a la Universidad de Yale. Trabajó en el Institute for Propagande Análisis entre 1937 y 1941. Sus trabajos sobre la propaganda política y la comunicación masiva, resultaron de gran impacto. Su gran contribución teórica podemos enmarcarla en la delimitación que hizo del campo conceptual y el trazado de los ejes que definieron la acción comunicativa. Su paradigma formulado en 1948, permitió el despegue de estudios sistemáticos de la comunicación desde modelos sociológicos. El trabajo de Lasswell implicó el desarrollo de un modelo.

PARADIGMA DE LASSWELL				
¿QUIÉN?	¿QUE DICE?	¿POR QUE CANAL?	¿A QUIEN?	¿CON QUE EFECTO?
Emisor Comunicador	Mensaje	Canal	Receptor Audiencia	Efecto
Análisis de control	Análisis de contenido	Análisis del medio	Análisis de audiencia	Análisis de efectos

En 1951 la Universidad de Stanford, publicó un trabajo de Lasswell y Lerner titulado “La orientación hacia las políticas”<sup>4</sup>. Este trabajo es fundamental para nuestro análisis. En el mismo, sus autores se plantean “*qué temas vale la pena investigar; qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas; qué métodos son los que permiten una recolección e interpretación de datos relevante para las políticas; cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de tomar decisiones*”. Destacan que *en el campo de la política, se prestó atención a la planificación y a los sistemas de información en los cuales se basa el personal directivo para tomar decisiones de tipo operativo*. En este sentido señalan la diferencia, por un lado del proceso de la política (policy process) - entendido este como el proceso que se desarrolla desde su elaboración hasta su realización- como objeto de estudio por derecho propio, con el fin de aumentar la racionalidad de las decisiones. Por otro lado la existencia de una orientación hacia las políticas (policy orientation) que atraviesa todas las especialidades. Asimismo utiliza el término ciencias de política (policy sciences) un contenido específico de la orientación hacia las políticas.

**PROCESOS INTELIGENTES**  
Son aquellos procesos que buscan mejorar el contenido de la información y de la interpretación.

Para Lasswell las políticas tienen una doble dimensión. *La primera está dada por el proceso de la política y la segunda son las necesidades de inteligencia del proceso. Por ello sostiene que la primera de estas dimensiones, desarrolla la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, y utiliza los métodos de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda dimensión busca mejorar el contenido de la información y la interpretación disponible para quienes hacen la política, por tanto rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. De este modo observa que la tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las*

<sup>4</sup> LERNER, D Y LASSWELL, H: “The Policy Orientation”; en The Policy Sciences, pp. 3-15. Stanford University Press 1951.

políticas, utilizando métodos de investigación de las ciencias sociales. La tarea de la segunda busca mejorar el contenido de la información y la interpretación disponibles para quienes hacen las políticas, rebasando las fronteras de las ciencias sociales.

Para Lasswell<sup>5</sup>, el término “*ciencias de política*” (policy sciences) designa el contenido específico que la orientación hacia las políticas alcanza en un momento determinado. Las ciencias de política incluyen: los métodos de investigación del proceso, los resultados, y los descubrimientos.

Con relación al *método*, observó que en el período de entreguerras, las disciplinas que contaban con métodos cuantitativos fueron las que ejercieron mayor influencia. Destaca como indicador, la tasa de empleo de economistas, por ejemplo para estimar las instalaciones, la fuerza de trabajo y los recursos necesarios para producir armamentos en el ejército. Lo mismo ocurrió con los psicólogos, quienes utilizaron pruebas de inteligencia como método de selección del personal. Subraya el aporte que hiciera Charles Merriam<sup>6</sup> quien tomó la iniciativa de organizar, en el ámbito nacional, el Consejo de Investigación de la Ciencia Social. Paralelamente las Universidades líderes crearon sus propios programas de investigación interdisciplinaria.

Universidad	Observaciones
Universidad de Chicago	El comité de Investigación de la Comunidad Local, estudiaba sistemáticamente a la Ciudad de Chicago
Universidad de Columbia y Universidad de Harvard	Desarrollaron programas conjuntos.
Universidad de Yale	Estableció el Instituto de Relaciones Humanas.

Estos programas eran financiados en gran medida, por la Fundación Rockefeller y del Fondo en Memoria de Laura Spelman Rockefeller. Asimismo, también se dan investigaciones orientadas por problemas específicos de política, impulsadas no solo por fundaciones privadas sino por asociaciones privadas de empresarios<sup>7</sup>.

Para Lasswell, el enfoque de políticas pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en aquellas cuestiones del momento. Este enfoque pone su acento en modelos complejos y exige esclarecimiento de los propósitos valorativos subyacentes en una política. En estos términos, para Lasswell<sup>8</sup> “valor” significa una categoría de eventos preferidos, tales como paz en vez de guerra, altos niveles de empleo productivo en lugar de desempleo masivo, democracia antes que despotismo, personalidades adaptables y productivas en lugar de destructivas.

<sup>5</sup> LASSWELL, H.: Op. cit.

<sup>6</sup> MERRIAM, CHARLES: “*New Aspects of Politics*”, 1925. Destacó como central el tema de la interdisciplinaria.

<sup>7</sup> Las ciencias de políticas de la democracia. Ver “*An American Dilema: The Negro Problem and Modern Democracy*”, editado por Gunnar Myrdal en 1944.

<sup>8</sup> LASSWELL, H.: Op. cit.

Apreciamos entonces que en el período de entreguerras, el tema giró en torno a la solvencia del método de conocimiento y su involucramiento en los problemas concretos de la comunidad política.

A los fines del presente trabajo, definimos a la POLITICA PÚBLICA como al “conjunto de cursos de acción que lleva adelante un gobierno, con vistas a la solución de problemas fundamentales para el conjunto de la sociedad y que exigen el esclarecimiento de los propósitos valorativos subyacentes”. Así el “valor” de una cuestión, estará asignado cuando se hace sentido común para el conjunto de la sociedad (en tanto categoría de eventos preferidos), tales como el respeto por el derecho a la vida; el alto nivel de inserción internacional de Argentina en lugar de aislamiento; fuerte respeto por los pueblos originarios en lugar de avasallarlos; igualdad en la sociedad de la información antes que exclusión.

## Desarrollo posterior de las políticas públicas:

### 1.- 1950, ETAPA DE DEBATES EN TORNO AL MODELO

En los años '50, después de audiencias y debates sobre la función social de la ciencia y la responsabilidad del gobierno para patrocinar investigaciones científicas, el congreso norteamericano aprobó la creación de la *National Science Foundation*. Pero, su decreto de creación no contemplaba el apoyo obligatorio del gobierno a las ciencias sociales, de cuyo rigor metodológico y relevamiento social se había dudado en esas

audiencias. Cabe destacar que ya antes, en 1946 la fuerza aérea norteamericana con apoyo de la Fundación FORD creó la *Rand Corporation* para fines de análisis y recomendación independiente de proyectos, motivo por el cual reclutó físicos, ingenieros, economistas y politólogos.

El debate teórico involucró un conflicto entre el análisis de sistemas y política, métodos cuantitativos y análisis de casos, planificadores, incrementalistas, analistas. Lasswell verá a las ciencias de política como una ruptura. En este sentido distingue las ciencias de la política de la materia de estudio de los politólogos. Mientras estos últimos se ocupan de estudiar el poder, *las ciencias de la política se ocupan de la teoría general de la elección*. Para su mejor comprensión presentamos el siguiente cuadro comparado.

PROGRAMA DE  
INVESTIGACION  
DE LASSWELL

Le interesa el  
conocimiento

“de”: para conocer

“en”: para influir

POLICY ANÁLISIS	POLICY SCIENCES
Disciplinariamente se interesan solo en el momento normativo-teórico. Por tanto, en el análisis y diseño de la política.	Interdisciplinariamente se interesan en el proceso decisorio para entender de qué manera y cómo se toman, de hecho, las decisiones.
Cuantitativistas	Contextualizadores
Unidisciplinarios	Multidisciplinarios
Normativos	Positivos
Economistas	Administradores
Tecnócratas	Polítiqueros
Visión global del todo; análisis de sistemas	Límites del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción.
Análisis: orientación empírico-analítica del análisis de políticas.	Análisis: orientación neopluralista del análisis de políticas.
Metateoría: análisis de sistemas.	Metateoría: Pluralismo.
Se interesan en el contenido de la política.	Se interesan en el proceso de la política.

Manera de concebir el PROCESO DECISORIO: racionalistas, analistas, sinópticos, comprensivos, maximizadores.	Manera de concebir el PROCESO DECISORIO: incrementalistas, racionalistas limitados, satisficers, pluralistas, politólogos de las políticas.
CRITERIO DE DECISIÓN: optimización de valores.	CRITERIO DE DECISIÓN: racionalidad social – integración de intereses-
ADOPCIÓN DE DECISIONES: racional.	ADOPCIÓN DE DECISIONES: incremental.

Recapitulando, en los años ´50 el proyecto lasswelliano no parecía necesariamente estudiar la decisión política. El objeto de análisis de las ciencias políticas son las decisiones relativas a los problemas fundamentales del hombre en la sociedad (policy sciences).

*Las policy sciences tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal de la política y la democracia. El problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del cual forma parte, por el cual exige y está determinada, así como el proceso histórico del que es efecto.*

En 1959, Charles E. Lindblom<sup>9</sup> publica un artículo en el cual hace referencia sobre “la ciencia de salir del paso”. En este artículo Lindblom analiza dos alternativas o caminos al momento de “formular” una política con vistas a abordar un “problema”. Describe las mismas del siguiente modo:

#### PRIMER ALTERNATIVA:

Prerrequisitos:

- a.- Investigar sobre aquellos “valores” que considera la sociedad;
- b.- Realizar cálculos relacionales entre esos valores.

- 1.- Enlistar en orden de importancia los “valores”.
- 2.- Enumerar los resultados de todas las políticas posibles y clasificarlas como más o menos eficientes para lograr el máximo valor para “valores”.
- 3.- Comparar sistemáticamente el conjunto de opciones y determinar cuál logra la mayor cantidad de “valores”.
- 4.- Comparar desde una teoría y elegir la opción que maximizará los “valores”.

#### SEGUNDA ALTERNATIVA:

- 1.- Plantear como principal objetivo una meta sencilla de mantener.
- 2.- Describir las alternativas que vienen en mente y compararlas.
- 3.- El método de comparación se basará en el registro de experiencias anteriores, viendo las consecuencias pasadas. Luego dar pequeños pasos de política para predecir las consecuencias futuras de pasos similares.

La primer alternativa, según Lindblom se trata de un método mecánico, el cual escoge los medios que mejor cumplen los fines. Este método racional y exhaustivo, es imposible de aplicar para problemas complejos, ya que insume tiempo y dinero, dos recursos limitados. Lindblom lo señala como el procedimiento de irse por la raíz.

<sup>9</sup> LINDBLOM, CHARLES: “The Science of Muddling Trough”, en Public Administration Review; N° XXXIX, 1959, pp. 3417-336



La segunda alternativa es un método racional y comprensivo; implica un logro parcial de sus metas y una repetición de secuencias, por ello lo puntualiza como el procedimiento irse por las ramas.

Veamos las características de ambos estándares:

### COMPARACIÓN ENTRE LOS DOS MODELOS<sup>10</sup>

CARACTERÍSTICAS	METODO RACIONAL-EXHAUSTIVO (irse por la raíz)	METODO RACIONAL- COMPENSIVO o COMPARACIONES SUCESIVAS LIMITADAS (irse por las ramas)
Entrelazamiento de la valoración y el análisis empírico	Clarificación de valores u objetivos, distintos y usualmente previos al análisis empírico de las políticas alternativas.	La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas, no son distintos uno del otro, pues están estrechamente interrelacionados.
Relaciones entre medios y fines	La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines. En primer lugar los fines, luego busca los medios para lograrlos.	Ya que medios y fines no son distintos, el análisis medios-fines, con frecuencia es inadecuado o limitado.
Prueba de la “buena política”	La prueba de una “buena política” es que se puede comprobar cuan es el medio más adecuado para los fines deseados.	La prueba de una “buena política” es que varios analistas están de acuerdo acerca de una política.
Análisis no exhaustivo	El análisis es exhaustivo, se toma en cuenta cada factor importante.	El análisis es limitado porque no se presta atención a consecuencias, alternativas, ni valores afectados.
Sucesión de comparaciones	Usualmente se basa en teoría.	Una sucesión de comparaciones reduce o elimina la dependencia de la teoría.

Para Lindblom, las comparaciones limitadas sucesivas son un método. Bajo este procedimiento, como con cualquiera de las variantes del método de la raíz, se formularán políticas tanto absurdas como sabias. Este método usual de formular políticas, es una herramienta en la cual pueden confiar más los administradores y los analistas de políticas para resolver problemas complejos. En artículos posteriores, Lindblom lo identificará como “*Método incremental*”. Esta manera de *salir del paso*, a veces es considerada una forma muy fina de solución de problemas, por lo cual no se la considera en general, como un método.

<sup>10</sup> Fuente: LINDBLOM, CHARLES E.: Op. cit.

Cambio político que ocurre a pasos pequeños, sin importar el método de análisis. Es importante entender que el tamaño de los pasos en la hechura de las políticas puede variar de pequeños a grandes en una línea continua. (Charles Lindblom)

Este artículo suscitó un fuerte debate. La respuesta no tardó en llegar de la mano de Yehezkel Dror, quien en 1964 publica un artículo titulado “Salir del paso, ¿ciencia o inercia?”<sup>11</sup>.

Dror<sup>12</sup> plantea una crítica a dos elementos de la tesis de la “ciencia de salir del paso”. Ellos son, la naturaleza incremental de los cambios deseables de las políticas y el acuerdo como criterio de su calidad. La estrategia básica del cambio incremental es la maximización de la seguridad en los cambios. Como todo conocimiento confiable se basa en el pasado, la única manera de proceder sin riesgo es continuar en la misma dirección sin considerar más alternativas que aquellas políticas que difieren relativamente en poco de las políticas en uso. Por lo anteriormente señalado, podemos observar que el *método de las comparaciones sucesivas limitadas* no es un procedimiento adecuado para la toma de decisiones, a menos que se cumplan conjuntamente tres condiciones interrelacionadas:

- 1.- Los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorios para que se puedan considerar que los cambios marginales, aportan una tasa aceptable de mejora en los resultados de las políticas.
- 2.- No debe variar mucho la naturaleza de los problemas.
- 3.- Debe permanecer constante la disponibilidad de los medios para atender los problemas.

En relación con la primera de estas condiciones, Dror señala que cuando los resultados de las políticas pasadas son indeseables, es preferible asumir los riesgos que implica tomar rumbos nuevos. Agrega además, relacionándola con la segunda condición, que aun cuando se enfrenta una cuestión de política nueva, sin medidas previas, el cambio incremental de hecho resulta imposible. Cita como ejemplo, las características de los problemas del New Deal. Con relación a la tercer condición, advierte que los conocimientos más amplios en el ámbito tecnológico y de comportamiento, ponen a disposición de los decisores, nuevos medios de acción, los cuales dan lugar a políticas radicalmente nuevas<sup>13</sup>. Es más probable que las tres condiciones esenciales para que se cumpla la tesis de salir del paso, prevalezcan en situaciones de alto grado de estabilidad social. En condiciones de estabilidad, la rutina es con frecuencia la mejor política y el cambio incremental en política suele ser óptimo. Pero, muchos de sus problemas cualitativamente más importantes se relacionan con cambios rápidos en los niveles de aspiración, en la naturaleza de las cuestiones y medios disponibles, razón por la cual se requiere de otro método de toma de decisiones y no ya del simple salir del paso. Toma como ejemplo los rechazos de los “chicos sabios de Mc Namara” a las decisiones avaladas por funcionarios militares, tras someterlas a escrutinio.<sup>14</sup>

Dror sostiene que la tesis de Lindblom tiene muchas restricciones, que no logran disminuir el impacto de esfuerzo ideológico a favor de la inercia y contra la innovación. El modelo recional-exhaustivo tiene la ventaja de estimular a los

<sup>11</sup> DROR, YEHEZKEL: “Salir del paso, ¿ciencia o inercia”. Publicado originalmente bajo el título “Mudding Through, ‘science’ or inertia?” en Public Administration Review, vol 24 1964.

<sup>12</sup> DROR, YEHEZKEL: Op. cit.

<sup>13</sup> DROR, YEHEZKEL: Op. cit.

<sup>14</sup> DROR, YEHEZKEL: Op. cit.

administradores a salir de la rutina habitual, mientras que el modelo de Lindblom justifica una política de cero esfuerzo entre los administradores.

Con relación a la toma de decisiones, Dror propone un *Modelo Normativo Optimo*. Los supuestos del mismo son: a.- una toma de decisiones óptima implica un esfuerzo por aumentar su contenido de racionalidad, a través de un amplio esclarecimiento de objetivos, una búsqueda más extensa de nuevas alternativas, intentos deliberados de elaboración de expectativas y la formulación de criterios precisos de decisión. b.- Los procesos extrarracionales juegan un papel importante en la toma de decisiones sobre cuestiones complejas. c.- Las fases extrarracionales de la toma de decisiones pueden mejorarse de diversas maneras, con discusión de caso, sesiones de motivación, lluvia de ideas. Las fases racionales pueden mejorarse aumentando los insumos, desarrollando el conocimiento y calificación de los practicantes de las políticas y estableciendo unidades especiales de “pensamiento” dedicadas al mejoramiento de las herramientas analíticas conceptuales. d.- En los hechos, la toma de decisiones de los gobiernos tiende a tomar los caminos de siempre, el cambio incremental, el salir del paso, la inercia y la rutina.

*El modelo se caracteriza por:*

- 1.- Clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión.
- 2.- Identificación de alternativas.
- 3.- Cálculo preliminar de los resultados esperados por nuevas alternativas y decisiones en caso de que parezca preferible una estrategia de riesgo mínimo o de innovación.
- 4.- En el primer caso, se debe seguir el método de las comparaciones sucesivas limitadas. En el segundo hay que fijar fecha límite para considerar los resultados posibles que se seguirán de políticas alternativas e identificar los principales resultados esperados.
- 5.- La prueba de la política óptima es que los analistas están de acuerdo respecto de ella después de una discusión amplia y franca en las etapas de la primera a la cuarta.
- 6.- Esfuerzo consciente para decidir si el problema es tan importante como para que amerite hacer el análisis más exhaustivo.
- 7.- La composición de la decisión depende de la disponibilidad de la teoría y la experiencia, la racionalidad y la extrarracionalidad, y de la naturaleza del problema.
- 8.- Mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático a partir de la experiencia, motivando la iniciativa y la creatividad, desarrollando las habilidades de los directivos y favoreciendo el esfuerzo intelectual.

El incrementalismo de Lindblom y el racionalismo de Dror, pondrá más candente el fuerte debate, al cual se sumará Amitai Etzioni quien en 1967 irrumpirá en escena con su artículo “*La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*”<sup>15</sup>. Etzioni se propone en ese trabajo, analizar las tres concepciones de la toma de decisiones, cuyos supuestos otorgan distinto peso a la elección consciente de los decisores. Con relación a los modelos racionalistas, Etzioni denota que suelen

---

<sup>15</sup> ETZIONI, AMITAI: “*Mixed-Scanning: a Tirad Approach to Decisión-Making*” en Public Administration Review N° 27, 1967, pp 385-392.

otorgar a los responsables de la toma de decisiones un alto grado de control de la situación; y respecto del enfoque incrementalista -o arte de “salir del paso”- advierte, que parte del supuesto de tener poco control del entorno. Luego está su propuesta, que al cambiar elementos de los dos enfoques anteriores, no se basa en supuestos utópicos como el primero ni es tan conservador como el segundo, y que llama “exploración combinada”<sup>16</sup>.

Etzioni realiza críticas al enfoque racionalista y al enfoque incrementalista. Con relación a este último, lo llama incrementalismo desarticulado, ya que busca adaptar la estrategia de la toma de decisiones a las limitadas capacidades cognitivas de los decisores y reduce el espectro y costo de la búsqueda de información como cálculo. Realiza su crítica a este enfoque como modelo normativo, es decir que se trata de una crítica conceptual y empírica. En el cuadro siguiente podemos apreciar sus observaciones en tal sentido.

#### CRITICAS DE ETZIONI<sup>17</sup>

CRITICAS AL RACIONALISMO	CRITICAS AL INCREMENTALISMO
Parece impracticable el supuesto racionalista de que es posible distinguir claramente entre valores y los hechos, entre los medios y los fines.	Las decisiones tomadas por consenso entre los partidarios, sin un centro regulador y sin instituciones guía, no deberían ser consideradas como el enfoque más adecuado para la toma de decisiones.
La información acerca de las consecuencias es además, en el mejor de los casos, fragmentaria. Los responsables de la toma de decisiones no tienen ni los recursos en el tiempo para recoger la información que requiere una elección racional.	Las decisiones adoptadas en esta forma reflejarían necesariamente, los intereses de los más poderosos, puesto que los partidarios poseen invariablemente diferentes posiciones de poder.
Aunque el conocimiento tecnológico sea auxiliar en la recolección y procesamiento de datos, no es capaz de proporcionar la capacidad de cálculo que requiere el modelo racionalista.	Tendería a negar las innovaciones sociales básicas, toda vez que su visión es inmediata y busca sólo variaciones limitadas respecto de las políticas del pasado.
En vez de enfrentarse con un universo limitado de consecuencias relevantes, quienes toman las decisiones se enfrentan a un sistema abierto de variables y a un mundo en el cual no es posible prever todas las consecuencias.	Las decisiones incrementalistas son en mucho más numerosas que las decisiones fundamentales, pero el significado de estas últimas para la vida social no es mensurable en términos de su número, por lo cual resulta erróneo relegar las decisiones no incrementales a la categoría de excepciones.
Cualquier decisor que proceda según los lineamientos del modelo racionalista, se sentirá frustrado, agotará sus recursos sin llegar a ninguna decisión y actuará sin un modelo de toma de decisiones efectivo.	
Los modelos racionalistas son rechazados por irrelevantes e indeseables.	

La exploración combinada ofrece una forma de proceder particular en cuanto a la recolección de la información, tratándose en este sentido de una estrategia de asignación de recursos y directrices, para vincular la recolección con la asignación. La

<sup>16</sup> ETZIONI, AMITAI: Op. Cit.

<sup>17</sup> Fuente: ETZIONI, AMITAI: “Mixed-Scanning: a Tirad Approach to Decisión-Making”, 1967.Op. Cit

estrategia combina un análisis detallado –racionalista- de algunos sectores que resultan interesantes, junto con una revisión selectiva de los restantes sectores.

La exploración podría dividirse en niveles de acuerdo con el grado de detalle y de cobertura requeridos. Etzioni sostiene que una toma de decisiones eficaz requiere que esporádicamente, o a intervalos establecidos, se intensifique la investigación de sondeo detallado para revisar los peligros y riesgos obvios, incluso si son remotos, y que se reflexione sobre mejores líneas de ataque al problema. Los informes presupuestales anuales y los informes a la nación son, en principio, las acciones apropiadas. La exploración mixta no solamente propone una combinación de varios niveles de exploración, sino también una serie de criterios para las situaciones en las que hay que enfatizar uno u otro nivel. Resulta esencial diferenciar las decisiones fundamentales, de las incrementales. Se adoptan decisiones fundamentales luego de examinar las principales opciones que el actor visualiza en función de la concepción de sus metas, se omiten los detalles y especificaciones para no perder de vista el conjunto. Las decisiones incrementales sólo se realizan dentro del perímetro determinado por las decisiones fundamentales<sup>18</sup>.

## 2.- 1970, ETAPA DE EXPANSION DEL MODELO

La expansión de escuelas y programas políticos se dio a partir de los años ´70, en conjunción con casos tales como Vietnam y Watergate, sumado al fuerte desencanto por la reforma social, el desuso del sistema de planificación, programación y presupuestación. Dentro de este contexto, surge en las ciencias sociales una necesidad de contar con relevancia práctica. Es por ello que frente a dicha necesidad, observamos un auge académico como manera de superar la dicotomía entre política y administración.

En 1972 la fundación FORD contribuyó al establecimiento y consolidación en programas de excelencia para entrenamiento avanzado de jóvenes profesionales interesados en el servicio público. Así financió ocho programas en *Berkeley*, *Carnegie-Mellon*, *Duke*, *Harvard*, *Ann Arbor*, *Austin*, *Stanford* y *Rand*.

Otro indicador importante del desarrollo del programa es la fundación por parte de Aron Wildavsky, de la Escuela de Graduados de Política Pública en la Universidad de Berkeley.

Por el lado de la administración pública, se propuso que la disciplina debía dejar de lado el enfoque de la administración científica, al que se imputaba la separación entre política y administración, y asumiera un enfoque integrador de política pública. El foco de la nueva administración pública será alrededor del proceso de la política pública.

Regresando a los debates entre incrementalistas, racionalistas y otros, en 1970, Yehezkel Dror escribe “*Prolegómenos para las ciencias de políticas*”<sup>19</sup>. Hace una enumeración de los dispositivos de las ciencias de política, entre los que cita la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, la teoría de los juegos, la

<sup>18</sup> ETZIONI, AMITAI: Op. Cit.

<sup>19</sup> DROR, YEHEZKEL: “Prolegomena to Policy Sciences” en Policy Sciences N° 1, 1970, páginas 135-150.

cibernética, la teoría general de sistemas, el análisis estratégico y la ingeniería de sistemas. Plantea que después de veinte años, todavía se carece de una preimagen exhaustiva y concreta de las ciencias de política como un área integrada de conocimiento, investigación, enseñanza y profesionalización. Propone explorar los conceptos básicos a la luz de la revolución de los paradigmas normales de las ciencias sociales y de las ciencias de la decisión.

Dror, en este nuevo texto, señala las principales innovaciones paradigmáticas<sup>20</sup> que requieren las ciencias de política. Ellas son:

- 1.- Ruptura de las fronteras tradicionales entre distintas ciencias sociales y las disciplinas de la decisión. Las ciencias de política deben integrar en una supradisciplina enfocada a la elaboración de políticas públicas, el conocimiento de una variedad de ramas cognoscitivas.
- 2.- Cubrir el vacío de la distinción acostumbrada entre investigación pura y aplicada.
- 3.-aceptación del conocimiento tácito y de la experiencia como fuentes de conocimiento, además de los métodos convencionales de investigación y estudio.
- 4.- Las ciencias de política y las ciencias normales comparten un compromiso principal con el conocimiento instrumental y normativo, en el sentido de que se dirigen a los medios y a las metas intermedias.
- 5.- Las ciencias de política deben ser muy sensibles al tiempo considerar el presente como un puente entre el pasado y el futuro.
- 6.- Las ciencias de política tienen como foco único de interés las metapolíticas. Es decir políticas acerca de las políticas.
- 7.- Las ciencias de política no aceptan la actitud de tomar o dejar; no creen que los compromisos de acción directa y similares sean la forma principal de contribución científica.
- 8.- Las ciencias de política se ocupan de la contribución del conocimiento sistemático y la racionalidad estructurada a la autodirección social y humana.

Asimismo subraya que el análisis de sistemas contemporáneo parece impotente para enfrentar asuntos sociales complejos. El propone el “*análisis de políticas*”, cuyas tesis son: 1) adoptar una visión de sistemas; 2) buscar una solución óptima entre alternativas disponibles dentro de la relación beneficio-costos; 3) identificación explícita y racional de alternativas mediante la comparación de resultados esperados en términos de metas operacionales.

Las estrategias de política determinan las posturas, supuestos y líneas directrices a seguir por políticas específicas. Dror las llama megapolítica. Las estrategias de política pertenecen al nivel de las metapolíticas<sup>21</sup>, y destaca que una estrategia de política tiene varias dimensiones, tales como:

- a.) Pura-mixta: elección de hasta dónde las políticas concretas deberían ser idénticas en su estrategia;
- b.) Incremental-innovadora: elección entre varios grados de cambio político;

<sup>20</sup> DROR, YEHEZKEL: Op. Cit.

<sup>21</sup> DROR, YEHEZKEL: Op. Cit.

- c.) Alto riesgo-bajo riesgo: involucra el grado de riesgo que se va a aceptar en las políticas. Elecciones puras máximas por un lado y mínimas por otro;
- d.) Balance-impacto: elegir entre políticas completas y balanceadas, que tratan de mover simultáneamente múltiples variables de un modo internamente coherente;
- e.) Secuencial-extensa: trata con la extensión en la que las políticas deberían adoptar una estrategia secuencial de decisión o intentar desde el principio una estrategia extensa, la cual puede ser elástica;
- f.) Metas concretas-capacidades futuras: corresponde a las opciones entre metas definidas y concretas o un número de opciones futuras definidas, o capacidades a alcanzar, o metas todavía indefinidas en el futuro;
- g.) Metas positivas-metas menores: muchas veces se trata de una cuestión de sintaxis, pero no se colocan en una dimensión continua singular;
- h.) Preferencias temporales.

Dror propone trabajar sobre el rediseño del sistema de elaboración de políticas, para lo cual recomienda temas de investigación<sup>22</sup> tales como: 1) Evaluación sistemática de políticas anteriores para aprender de ellas con vistas al futuro; 2) Mejor consideración del futuro; 3) Búsqueda de métodos y medios para estimular la creatividad y la invención respecto de los asuntos de política; 4) Mejorar la toma de decisiones unipersonales de alto nivel; 5) Desarrollo de políticos; 6) Cambios radicales en la enseñanza escolar del civismo y de los problemas; 7) Establecer muchas organizaciones para la investigación de políticas dedicadas a los principales asuntos de política; 8) Desarrollo de diseños extensivos de experimentación social y de instituciones capaces de fomentarla; 9) Arreglos institucionales para estimular y considerar asuntos de política tabú.

Harold Lasswell vuelve a escena con un artículo publicado en 1971 en el cual va a plantear "*La concepción emergente de las ciencias de políticas*"<sup>23</sup>. Señala que la concepción de las ciencias de políticas se ha perfeccionado y extendido. Definición a las *ciencias de políticas* como *las que se ocupan del conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones en el orden público y civil*.<sup>24</sup>

El conocimiento del proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas. Indica que en sociedades complejas, las decisiones oficiales no incluyen la mayoría de las elecciones más importantes que afectan la vida del ser humano. Por ello aconseja estudiar también los procesos de toma de decisiones semioficiales y no oficiales. Sostiene que la supuesta neutralidad valorativa de la ciencia puede ser aceptada parcialmente, ya que el científico calificado es un observador participante. Toma como ejemplo los trabajos de Watson y Crick<sup>25</sup>, el torno a la doble hélice.

---

<sup>22</sup> DROR, YEHEZKEL: Op. Cit.

<sup>23</sup> LASSWELL, HAROLD: "*The Emerging conception of the Policy Sciences*", en *Policy Sciences* N°1, páginas 3-14, 1971.

<sup>24</sup> LASSWELL, HAROLD: Op.Cit.

<sup>25</sup> WATSON, JAMES DEWEY: Nacido en Chicago, obtuvo el doctorado por la Universidad de Indiana en 1950, se incorporó a la Universidad de Harvard en 1955. Entre 1951 y 1953 realizó investigaciones como postgraduado con el biofísico británico Francis Crick en el Laboratorio Cavendish de la Universidad de Cambridge. Basándose en los trabajos realizados en el laboratorio por Maurice Wilkins, Watson y Crick desentrañaron la estructura en doble hélice de la molécula del ácido desoxirribonucleico (ADN), sustancia que transmite las características genéticas de una generación a la siguiente. Como

Para Lasswell<sup>26</sup> las ciencias de políticas deben esforzarse por conseguir tres atributos: 1) contextualidad de las decisiones; 2) orientación hacia los problemas; y 3) diversidad de métodos.

Charles Lindblom, realizará un nuevo aporte en 1979 bajo el título “*Todavía tratando de salir del paso*”<sup>27</sup> adhiere a la idea de tratar de mejorar la manera de elaborar políticas y plantea que sobresalen dos maneras para apartarse del incrementalismo. La primera de ellas, es dar grandes saltos en las políticas tratando los problemas de manera integral. La segunda es realizando un análisis más completo y científico de las alternativas políticas que el que llevan a cabo los incrementalistas. Con relación a este punto, los pasos convencionales son a) identificar y organizar en una relación coherente la meta y los valores para la elección de la política a realizar; b) identificar todas las alternativas políticas importantes que podrían realizar los valores; c) analizar todas las posibles consecuencias importantes de cada una de las alternativas políticas consideradas; d) elegir la política cuyas consecuencias se acerquen más a los valores. Lindblom en este nuevo trabajo clarifica la diferencia de tres clases de análisis llamado incrementalismo. Los mismos son:

- 1) *Análisis incremental simple*: se limita a considerara alternativas que difieren poco de la establecida
- 2) *Incrementalismo desarticulado*: conjunto de estrategias interdependientes
- 3) *Análisis estratégico*: análisis limitado a un conjunto de estrategias calculadas o elegidas.

En los años '80 los programas universitarios norteamericanos se caracterizarán por ser más cuantitativos que teóricos, dominados por la microeconomía más que por la ciencia política, interesados en el ejercicio profesional.

### 3.- 1990, ETAPA DE MANAGEMENT

En los años '90, los programas universitarios se interesarán por el *management* que en el análisis. Se redujeron en número, pero aumentaron sus exigencias de mayor calidad, eficiencia y responsabilidad. Más tarde, entrado ya en el nuevo milenio, la atención estará puesta en la *gestión* y la *dirección pública*. Esta etapa la desarrollaremos a los largo del presente trabajo.

Retomando nuestro planteo al inicio de esta introducción, política para algunos autores es a) el diseño de una acción de características intencionales; b) el curso efectivo que toma una acción como resultado de muchas decisiones e interacciones; c) el producto de una acción colectiva produce; d) una actividad de comunicación pública producto de la discusión y persuasión recíproca entre muchos actores políticos. Para el modelo de política racional, es un resultado y desarrollo de una

---

reconocimiento a sus trabajos sobre la molécula del ADN, Watson, Crick y Wilkins compartieron en 1962 el Premio Nobel de Fisiología y Medicina. En 1968 Watson fue nombrado director del Laboratorio de Biología Cuantitativa de Cold Spring Harbor, Nueva York. Watson y escribió *The Double Helix* (La doble hélice, 1968), historia del descubrimiento de la estructura del ADN. Este es el texto al que hace referencia Lasswell.

<sup>26</sup> LASSWELL, HAROLD: Op. Cit.

<sup>27</sup> LINDBLOM, CHARLES: “*Still Muddling not yet Through*”, en *Public Administration Review* N° XXXIX, 1979 páginas 317-336.



acción racional. Para el modelo organizacional, se trata de un producto organizacional. Para el modelo burocrático, es un resultado político. Se sugiere al respecto, ver los trabajos de Majone, Wildavsky, Lowi, Allison.

Para Jean Claude Thoening, una política pública es “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”<sup>28</sup>. Thomas Dye, señala que “la política pública es todo aquello que los Gobiernos deciden hacer o no hacer”<sup>29</sup>. El patrón del Policy Making modificó reglas, procedimientos, expectativas, y concepciones en la relación estado y sociedad, y también implicó una redefinición de los ámbitos público y privado.

Todos los programas que mencionamos anteriormente, trabajaron en torno a un **modelo, núcleo común de significación, programa de investigación**. La utilización del mencionado modelo fue tratada por Guillermo Schweinheim en su trabajo sobre “Las nociones de proceso y estadio. Identificando modelos en la heurística positiva de la Ciencia Política contemporánea. Teoría de la negociación y análisis de política exterior”<sup>30</sup>.

Schweinheim, numera algunos indicadores de la existencia de este modelo tales como: 1) el patrón de citas entre los mismos autores integrantes; 2) la utilización de los términos fase, etapa, estadio; 3) mención con diferentes nombres de los mismos estadios básicos con relación a las políticas públicas.

Sobre este último indicador, Lasswell establece cinco tareas intelectuales a modo de fases de las políticas públicas. Ellas son: 1) clasificación de metas; 2) tendencias; 3) condiciones; 4) proyección; 5) alternativas. Por su parte Ascher diferencia siete etapas dentro del proceso de decisión: 1) inteligencia; 2) promoción; 3) prescripción; 4) innovación; 5) aplicación; 6) terminación; 7) evaluación<sup>31</sup>.

Garry Brewer, determinó seis etapas: 1) intuición; 2) estimación; 3) selección; 4) implementación; 5) evaluación; 6) terminación. Mientras que Jones<sup>32</sup>, fijó cuatro fases 1) identificación de problemas; 2) formulación de decisión; 3) puesta en marcha del programa; 4) evaluación. A cada etapa le corresponde un sistema de acción por diferentes actividades por parte de autoridad política o grupos de presión.

<sup>28</sup> THOENING, JEAN CLAUDE: “Política Pública y Acción Pública” en Revista gestión y Política Pública. Volumen VI, N°1. CIDE, México, Primer Semestre 1997.

<sup>29</sup> CAMINAL BADIA, MIGUEL: “Manual de Ciencia Política”. Tecnos, Madrid 1996.

<sup>30</sup> SCHWEINHEIM, GUILLERMO F. F: “Las nociones de proceso y estadio. Identificando modelos en la heurística positiva de la Ciencia Política contemporánea. Teoría de la negociación y análisis de política exterior”. IDICSO, Universidad del Salvador, Buenos Aires, 1990.

<sup>31</sup> LEON, PETER DE: “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”. Revista Gestión y Política Pública, Volumen VI, N°1. CIDE, México Primer Semestre 1997.

<sup>32</sup> ALCANTARA, MANUEL: “Gobernabilidad, crisis y cambio”. FCE, Mexico 1995.

A continuación, invitamos al lector con un cocktail de textos sugeridos, simplemente a modo de buceo bibliográfico.

### LECTURAS SUGERIDAS A ESTE CAPITULO:

LERNER, D Y LASSWELL, H: “*The Policy Orientation*”; en *The Policy Sciences*, pp. 3-15. Stanford University Press 1951.

LINDBLOM, CHARLES: “*The Science of Muddling Through*”, en *Public Administration Review*; N° XXXIX, 1959, pp. 3417-336

DROR, YEHEZKEL: “*Salir del paso, ¿ciencia o inercia*”. Publicado originalmente bajo el título “*Mudding Through, ‘science’ or inertia?*” en *Public Administration Review*, vol 24 1964

ETZIONI, AMITAI: “*Mixed-Scanning: a Tirad Approach to Decisión-Making*” en *Public Administration Review* N° 27, 1967, pp 385-392

MARCH, J. G. y SIMON, H. A.; “*Organizations*”. Nueva York, Wiley, 1958.

MEDINA SALGADO, César (1993) Tesis para obtener el grado en de maestro en Administración Pública otorgado por el CIDE: “*Los modelos de Allison y la influencia presidencial en la formulación de la política industrial en México: el caso del sector de cómputo*”, México, Mimeo-CIDE.

SCHMITT, ROLAND W.: “*Science Savvy in Foreign Affairs*”. *Issues in S and T*, Summer 1999, *Science Savvy in Foreign Affairs*. Dirección en internet <http://www.nap.edu/issues/15.4/schmitt.htm>

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (comp.): “*El estudio de las políticas públicas*”. México, Porrúa, 1992.

GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (eds.): “*Políticas públicas en España*”. Barcelona, Ariel. 1998

MOORE, M. H.: “*Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*”. Barcelona, Piados 1998.

MORATA, F.: “*Autonomia Regional i Integració Europea*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònomic de la Generalitat” 1987.

MORATA, F.: “*La Unión Europea. Procesos, actores y políticos*”. Barcelona, Ariel. 1998.

BARNHART, TIM: “*Salven a los Burócratas (mientras los reinventamos)*”. Publicado en *Public Personnel Management*, Volume 26, No. I (Spring 1997), págs. 7-14.

POWELL, COLIN L.: “*Estrategia de asociaciones*”. Publicado en *Foreign Affairs En Español*, Abril-Junio 2004

**ANEXOS AL CAPITULO INTRODUCTORIO:**

*Cuadro Comparado de Modelos propuestos por Charles Lindblom, Yehezkel Dror y Amitai Etzioni. Elaboración propia, Calidad Gerencial.*

*FICHAJE BIBLIOGRAFICO de las principales lecturas recomendadas con el objeto de provocar e incrementar un debate reticulante entre alumnos y docentes.*

**Cuadro Comparado de los Modelos propuestos por  
Charles Lindblom, Yehezkel Dror y Amitai Etzioni.**

<b>MODELOS</b>	<b>CIENCIA DE SALIR DEL PASO</b>	<b>RACIONAL-EXHAUSTIVO</b>	<b>EXPLORACION COMBINADA</b>
<b>ENFOQUE</b>	INCREMENTALISMO	RACIONALISMO	MIXTO
<b>AUTOR</b>	LINDBLOM (1959 y 1979)	DROR (1964)	ETZIONI (1967)
<b>PROPUESTAS</b>	<p>El INCREMENTALISMO es el cambio político que ocurre a pequeños pasos, sin importar el método de análisis.</p> <p>Se basa en el registro de experiencias anteriores. Tratar de mejorar la manera de elaborar políticas.</p> <p>Plantear claramente el problema.</p> <p>Dilemas: a) dar grandes saltos en políticas, tratando los problemas de manera integral; o b) realizar un análisis más completo y científico de las alternativas políticas que el que llevan a cabo los incrementalistas</p> <p><b>ELECCIONES:</b> a) La fórmula general para mejorar las políticas consiste en darles forma a partir de más ciencia y más ambición política. b) En producirlas conforme a nuevos y mejorados esfuerzos para salir del paso.</p>	<p>Bases de un MODELO OPTIMO DE TOMA DE DECISIONES (TD):</p> <p>Aumentar el contenido de racionalidad en la TD, esclareciendo los objetivos.</p> <p>Búsqueda más extensa de nuevas alternativas.</p> <p>Elaboración de expectativas.</p> <p>Formulación de criterios precisos de decisión.</p> <p>Mejorar las fases extrarracionales de la TD mediante: brainstorming, discusiones en grupo, discusiones de caso, sesiones de motivaciones.</p> <p>Mejorar la fase racional mediante: aumento de insumos, desarrollo de conocimiento y calificaciones de los participantes, Think Tanks.</p>	<p>Se incluyen elementos de los otros dos enfoques.</p> <p>Ofrece una forma de proceder particular en la recolección de la información y en las directrices para vincular la recolección de la información y la asignación de recursos.</p> <p>Combina la estrategia del análisis racional con la revisión selectiva de los demás sectores de un problema.</p> <p><b>SOSTIENE QUE LOS ACTORES TOMAN AMBOS TIPOS DE DECISIONES.</b></p>

## ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA DISCIPLINA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En la segunda mitad del siglo XX, surge el dilema entre la razón y el poder. El conocimiento en el mundo occidental es supremo al poder que no es el fin último ya que éste pudo ser cuestionado, limitado y controlado al gobernar con la razón. La historia política y social de occidente se caracteriza por esta tensión entre razón y poder, cuestión que se da en la polis griega, la res pública romana e incluso la res cristiana.

La sociedad nace como una necesidad de organización de la vida en comunidad y esta sociedad necesita regulación y poderes a fin de organizarse, lo cual se logra a través del Estado.

Existen regulaciones religiosas que dan cabida a los regímenes Teocráticos.

La gran aportación de occidente es que esa regulación puede basarse en premisas racionales (filosóficas, culturales) sustentadas en hipótesis comprobadas por medio del empirismo.



Al nacer estas premisas racionales se imponen al poder, ya que son verdades de razón que es la verdadera ecuación de la política occidental.

Siglo XVI.- Razón filosófica  
 Siglo XIX.- Razón Científica  
 Siglo XX.- Razón Tecnológica

<b>RAZÓN</b>	a. <b>Normativa:</b> Pone límites a través del derecho. Es el deber ser. Deóntica. Institucional y legal.
	b. <b>Científica:</b> También llamada tecnológica. Dice al gobierno lo que puede hacer. Mide su eficacia.

El análisis de las políticas públicas se basa en la razón científica para incrementar la capacidad de eficacia y efectividad en la toma de decisiones del poder.

La política pública nace en los cincuenta como un producto de la guerra. Su objetivo era buscar un poder que tuviera razón. Es contrario al autoritarismo comunicas y por tanto busca demostrar que la democracia y la tendencia al libre mercado es mejor.

Intenta lograr una sinergia entre razón científica y política para demostrar una mayor capacidad que los regímenes autoritarios.

Si las ciencias operan conjuntamente (multidisciplinariamente) serán exitosas, eficaces y capaces de resolver problemas sociales.

El poder se justifica por ser conforme a derecho. Se crea la política basada en las ciencias (sin fraccionar). Nacen las ciencias de las políticas de gobierno y la toma de decisiones.

Su programa de investigación pertenece a la propuesta de “Policy Sciences” creada por Harold D. Lasswell.

<b>KNOWLEDGE</b>	<b>OF:</b> Para conocer de...
	<b>IN:</b> Para influir en...

El Estado Social tiene su auge de 1946 a 1980, es activista en políticas públicas a través de un gobierno emprendedor. Surgen los programas académicos en políticas públicas así como escuelas (Siempre son programas de graduados)

<b>ESCUELAS</b>	<b>MULTIDISCIPLINARIAS:</b> Componentes de unidisciplinarias que abarcan cuatro enfoques hacia habilidades específicas. Económica, Legal, Gerencial y Política.
	<b>UNIDISCIPLINARIAS:</b> ECONOMÍA: Number Crunchers. Muestra bajo impacto. Princeton POLÍTICA: “Poliqueros”. Berkley MANAGEMENT: Gerencial USC. Stanford REGULACIÓN: Derecho Harvard.

La tendencia actual es unidisciplinaria con esfuerzos a incluir cuatro grandes enfoques:

1. Económico
2. Político
3. Gerencial
4. Legal.

La situación actual es resolver la particularización y segmentación radical de políticas dentro de una nueva gestión pública. Las políticas de hoy son fundamentalmente operativas sin un sentido estratégico.

No se debe perder de vista el por que y para que (estrategias) de las políticas públicas. Para lograr un impacto real y efectivo debe ser integral sin desligarse de la administración.

Evitar ser miniaturista, tener horizonte y formar parte de un todo.

La tendencia es buscar una política pública que cuente con :

- a.- Integración y coordinación a través de la nueva gerencia pública. Globalizar
- b.- Una visión estratégica sin olvidar la funcionalidad.

### **LA CIENCIAS POLÍTICAS: ALGUNO TRAZOS DE SU NACIMIENTO Y DESARROLLO.**

La cuestión esencial de la democracia es como se puede organizar las instituciones políticas, de modo que se impida que los gobernantes malos e incompetentes hagan mucho daño y en el terreno de la elección de las políticas públicas, el uso correcto de la ciencia es el de la crítica técnica, la valoración técnica y el enjuiciamiento lógico de la política.

#### **H. D LASWELL y el proyecto original de ciencias de políticas.**

Reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, aquí pertenece la propuesta de Policy Science. Busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democracia) de gobierno como respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas. Surge el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía. Como lograr que los hechos y las interpretaciones influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones.

Laswell propone una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia. Su propuesta no es una manera personal de ver las cosas, sino que resulta una historia intelectual del desarrollo científico de una nación (E.U.). La propuesta de Laswell es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan. En el fondo es la novísima cuestión de si, como y hasta donde las decisiones político-administrativas puedan prescindir del conocimiento científico

en aquellas sociedades cuya producción, prosperidad y desarrollo descansan en la ciencia, la tecnología y la información. Así los ciudadanos emplearán lenguaje científico- técnico en la definición y explicación de sus problemas o en el abogamiento de sus propuestas de solución y los gobernantes no procederán alegremente en sus decisiones u obstinación, sin referencia a enunciados científicos y procesos técnicos.

Las tendencias a la integración, en el campo de la política se manifestaban teórica y prácticamente como POLICY ORIENTACIÓN. Para Lasswell existía una orientación hacia las políticas que atraviesa todas las especialidades establecidas. Ve que las ciencias sociales manifiestan un interés creciente por el proceso decisorio de la política.

La Depresión y la guerra dieron ocasión para que a las ciencias sociales salieran de su encierro universitario y se involucrarán en las decisiones de gobierno y contribuirán a la solución de problemas críticos. Ejemplares eran la economía y la psicología. Debemos recordar que sin método no hay ciencia y, menos aún, uso práctico de la ciencia. Para Laswell hay que aceptar el método como algo dado y poner énfasis en la elección de problemas significativos a los que el método pueda aplicarse y en los que pueda desarrollarse. La ciencia política se caracterizó por el retorno a la investigación académica rigurosa y por el énfasis en la naturaleza científica de la investigación.

La esperanza de Laswell en su proyecto descansaba en la consistencia y unidad metodológica alcanzada por las ciencias sociales norteamericanas en la primera mitad del siglo. Sobre la base del método, el interés intelectual que manifestaban por el proceso decisorio podía ser científicamente guiado y cumplido. Más aún la unidad metodológica hacía posible hincar una empresa intelectual común entre las varias ciencias, gracias a procedimientos compartidos, comunicables y complementarios. Consecuentemente la orientación común hacia las políticas se desplegó en un ejercicio de conocimiento de las mismas, susceptible de integración sistemática, en una interdisciplina en ciencias políticas, estas se orientarían sistemáticamente al policy decisionmaking como su objeto de conocimiento e intervención.

Lasswell estima que las políticas tienen una doble dimensión: por una parte el proceso de la política y por la otra las necesidades de inteligencia del proceso, la primera desarrolla la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología, la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a hacedores de la políticas y por consiguiente rebasa las fronteras de las ciencias sociales y la psicología.

Se pueden considerar las ciencias políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado.



Cuando las ciencias sociales, que tiene sus propios objetos de investigación, dirigen sistemáticamente y estrictamente su atención a la elaboración e implementación de las políticas y, en consecuencia, buscan contribuir a la solución de los problemas de políticas en un periodo determinado o a las necesidades de inteligencia del momento entonces llegan a ser partes activas e integrantes de las ciencias de políticas. Estas son en parte más estrechas en su conocimiento que la economía, sociología, ciencia política o psicología poseedoras de un campo mayor de indagación. Asimismo, son más amplias, más dilatables, si la decisión exige para su racionalidad la incorporación de los aportes de otras ciencias sociales. Las ciencias políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige, pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos.

El foco analítico de las ciencias políticas son las decisiones relativas a los problemas fundamentales del hombre en sociedad (Policy Sciences of democracy). Es decir solo las decisiones políticas democráticas. Solo las decisiones sustancialmente públicas, en busca de representatividad y racionalidad colectiva son las que requieren la función de inteligencia.

Las policy sciences tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal-libertaria de la política y de la democracia. Deben de quedar fuera de la patología gubernamental y de las de sus asociados.

El problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y esta determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia. Así estas ciencias son su objeto los grandes problemas de la política en su sentido clásico de realización colectiva de la libertad y dignidad de la persona humana: la política pública en sentido valorativo.

Lasswell habla de vincular los valores y las tendencias (del tiempo mundial) ya que en problemas que reclaman decisiones complejas, imposibles de ser abordadas sin la empresa científica previa de una comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema social en su conjunto, del proceso de transformación social en el acto y de los conflictos básicos de la época. No se puede acercarse a una elección razonable de política. Para Lasswell las ciencias ayudan a saber lo que se quiere, al esclarecimiento de las metas.

Veinte años después, Lasswell regresó con su propuesta, en esa época resurgía la necesidad de un estudio sistemático del proceso decisorio de las políticas. En los años sesenta rápida y masiva había sido la integración de científicos académicos al aparato de gobierno con tareas de análisis, diseño y evaluación de políticas. Lasswell retoma así su propuesta, señalando que la ciencia de políticas tiene dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de política.

**Knowledge of** alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, explica el proceso por medio del cual un sistema político dado elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas. Concretamente busca saber como y por que determinados problemas son calificados de públicos y a otros se

les niega tal calidad, como y por que el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros, como y por que se eligen ciertos cursos de acción. Esta área de acción es la que más interesa a los politólogos.

**Knowledge in** significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Concretamente busca ofrecer con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales (cuando importan) y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Es una empresa de teoría normativa que indica los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos, pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen o reclaman.

Para Lasswell estas dos actividades de conocimiento son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales, con un ojo puesto a las peripecias del proceso decisorio y el otro atento a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico mayor.

A la propuesta lasswelliana seguirían dos reacciones en el medio académico, los que no aceptaron la interdisciplina, aunque simpatizaron con el mensaje de la contribución práctica de las ciencias sociales a la decisión política y los que aceptaron la interdisciplina y la idea de la contribución práctica de las ciencias. Ambos grupos coincidían en la conveniencia o necesidad de que las ciencias aportaran conocimiento a la decisión de las políticas, otorgando mayor importancia al momento normativo de la propuesta y dejarán el momento positivo a los interesados en la ciencia política. Se configuran así dos corrientes:

1. Los normativos, sea disciplinarios o interdisciplinarios.
2. Los interesados en el estudio positivo de la elaboración de la política.

### **Los desarrollos del estudio de las políticas.**

En los años 50 el proyecto de Lasswell no parecía necesariamente la manera de estudiar la decisión política o en la forma de llevar a cabo la relación entre ella y el conocimiento científico. Era incuestionable la idea de una presencia más determinante de la ciencia en la elección política, pero conforme a su experiencia de colaboración con el gobierno, se entendía como ciencia social aplicada, como la contribución práctica de una disciplina específica a las decisiones públicas. Cualquier compromiso ulterior amenazaba la consistencia y rigor de su disciplina. Particularmente las ciencias más avanzadas, las más armadas cuantitativamente y que habían hecho contribuciones exitosas en tiempos de guerra. (economistas, analistas de sistemas e investigadores de operación). Para ellos las ideas de Lasswell carecían de fundamentos técnicos confiables, lineamientos metodológicos precisos y un foco analítico estable, consecuentemente era más bien la invitación al ejercicio de una profesión que al desarrollo de una disciplina científica. La propuesta interdisciplinaria fue recogida por Quade y por Dror.

Quade: Presta mayor atención al análisis normativo de la toma de decisiones, a la construcción de la opción correcta y no le interesa mucho el estudio más politológico y positivo de cómo toman de hecho sus decisiones de política los gobiernos o los sistemas. Le interesa el policy analysis más que el policy making o dichos de otra forma el “conocimiento en”. Para él la interdisciplina es vista como una ciencia de conducta y ciencias de la decisión (investigación de operaciones, análisis de sistemas, presupuestación por programa, teoría de juegos, programación lineal etc.), estas últimas tienen mayor peso.

Dror: propone una nueva ciencia que integre las varias ciencias sociales y las disciplinas de decisión así como otras ramas del conocimiento en la unidad de una superdisciplina que se enfocará al estudio del public policymaking y más específicamente, al estudio de las metapolíticas, las políticas de políticas. Dibuja los grandes trazos del análisis y del sistema de decisiones que constituirían las piezas esenciales de una metateoría de las políticas. La finalidad y el producto de esta metateoría sería la construcción de la política pública, la regla general del análisis y decisión que permitiría describir y explicar cada una de las políticas particulares a la vez que prescribir la decisión apropiada según el tipo de problema y circunstancia.

Así la propuesta de Lasswell se parte en dos corrientes, según se aceptara o desechara que la contribución de las ciencias a la decisión política debía proceder conforme a un esquema multidisciplinario, contextual, orientado a problemas, y normativo, inspirado en elecciones valorativas de fondo.

De inmediato, los que disciplinariamente se interesaban solo en el momento normativo-técnico y, por ende, en el análisis y diseño de la política, se separaron de los que (inter)disciplinariamente se interesaban también en el proceso decisorio pero exclusiva o primordialmente para entender la manera como se tomaban de hecho las decisiones. Los primeros prefirieron para sí la expresión policy analysis, los segundos policy science (number crunchers y politiqueros) los que se interesan en el contenido de la política y los que se interesan en el proceso de la política. El lugar de su discrepancia y confrontación será la manera de concebir el proceso decisorio de la política. De aquí el análisis racional y el ajuste mutuo partidario,

Las dos corrientes tuvieron grandes exponentes, los analíticos inclinados por la modelación matemática, tuvieron influencia en el ámbito de las políticas de defensa y seguridad, los incrementalistas, orientados a la lectura política de los problemas y atentos a la viabilidad administrativa de las decisiones influyeron en las grandes políticas reformistas a raíz de problemas como el desempleo, pobreza, discriminación.

Los resultados fueron desalentadores para las dos corrientes. Los problemas públicos rebasaban por mucho a las políticas públicas, el uso intensivo de las ciencias e investigación en los programas no era determinante en las soluciones y frecuentemente generaba problemas mayores. Por tanto existía un desencanto en las posibilidades de intervención política por parte de la ciencia social ya que tenían pocas explicaciones acerca del comportamiento y antecedentes causales de ciertos hechos calificados como problemas sociales de interés público, asimismo había desencanto en los alcances de la intervención estatal.

La expansión de las escuelas y programas políticos se dio en los 70 en sincronía con el desencanto y otros duros hechos políticos y administrativas (Vietnam, Watergate, etc) por lo que se reactivó la necesidad de una mayor relevancia práctica de las ciencias sociales, se invitó a un mayor rigor analítico en las decisiones públicas, aunque ahora con una visión más madura y realista acerca de las posibilidades del análisis científico.

Actualmente los programas universitarios cuentan con una orientación profesional explícita, dedicada al análisis y diseño de políticas públicas, que en principio sean legalmente correctas, económicamente racionales y viables político-administrativamente.

El análisis de políticas es una actividad que no puede someterse a programas fijos por que es sinónimo de creatividad. Se puede despertar la creatividad con la teoría y agudizarla con la práctica.

El auge académico de las políticas públicas durante los 70 era a los ojos de los administradores públicos, la manera de superar la improductiva dicotomía entre política y administración. Así por el lado de la política, en busca de vocación práctica, se afirmó que había sido excesiva la atención dada al *input* de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y grupos de representación y agregación de intereses, de configuración del interés público. Pero, poca atención se había dado al *output* de la política, a la manera en que se elaboraban las decisiones, a las políticas que pretendían satisfacer el interés público; se prestaba más atención al proceso a través del cual se tomaban las decisiones que al contenido de éstas.

Por el lado de la administración pública se propuso que la disciplina debía dejar de lado el enfoque de la administración científica al que se imputaba la separación entre política y administración y asumir el enfoque integrador de política pública, el del proceso de gobierno, que conjuntaba a políticos y administradores, los volvía interdependientes y los comprometía públicamente. Había que reestructurar el campo o foco disciplinario de la nueva administración pública alrededor del proceso de la política pública. Así, la entusiasta exageración de estructurar toda la ciencia política y/o toda la administración pública en torno del ciclo de la política pública terminó por demostrar su debilidad, cuando entre otras razones, no hubo consenso sobre que entender como política pública por lo que la disciplina política y/o administrativa terminaban por carecer de un objeto de conocimiento analíticamente bien construido, específico y estable.

Metida la Administración Pública a describir y explicar por que los gobiernos toman las decisiones que toman, fue absorbida por la ciencia política con sus férreos hechos y destinos, abdicando de sus preocupaciones normativas de eficiencia y responsabilidad. Por su parte, la ciencia política incorporó las preocupaciones normativas y operativas propias de toda administración pública.

En los años '80, los programas universitarios de políticas norteamericanos se caracterizan por ser más cuantitativos que teóricos, dominados por la microeconomía más que por la ciencia política, interesados en el ejercicio profesional más que en el desarrollo de una disciplina y, en los últimos años interesada más en el "*management*", que en el "*analysis*". Los programas se han reducido más en números, a la vez que se les ha exigido mayor calidad, eficiencia y responsabilidad.

## ESTUDIO INTRODUCTORIO: LA “HECHURA DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS”

---

Gobernar un estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, ciertos procedimientos, tiempos e instrumental.

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

La hechura de las políticas publicas ha tenido cierto descuido y olvido. El proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna, En la administración publica solo se ha encargado de ejecutar, y no de ver como se realiza el proceso de decisión de política publica.

Este descuido por el proceso de elaboración de las políticas, ha permitido que el aparato gubernamental del estado se haya expandido, pero este crecimiento no garantizaba que se resolvieran las cuestiones sociales, el orden y el bienestar público.

Hoy parece que la decisión de las políticas comienza a colocarse en el centro de la teoría política y administrativa. Además de que se reivindican resueltamente las comunidades políticas locales, la gestión pública descentralizada, el cumplimiento de las funciones estatales a través de políticas específicas y ajustadas a las diferentes circunstancias, la desagregación de los intereses públicos según los diversos niveles de gobierno.

Las políticas se han vuelto un lugar densamente administrativo, ya que la complejidad, variabilidad, e interdependencia de los asuntos públicos requieren de información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez. Sin el debido soporte, las decisiones de gobierno podrían acarrear males y sufrimientos sociales, debido a su alto impacto en las comunidades.

### **II.- En busca de la noción de política.**

Hay dos tipos de definición de política, los descriptivos y los teóricos. En los primeros el debate se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente decisión de gobierno o implique algo mas. Mientras que en los segundos varia dependiendo la corriente politológica.

#### *II.1 La noción descriptiva de la política.*

El concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca articula e integra ciertos elementos de su proceso observable. La política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos. La política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una situación social deseada, una propuesta de acción específica, la norma o las normas que existen para una determinada problemática, el conjunto de objetivos y campos de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones. O bien, la política como resultado de

una actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho, el impacto real de la actividad gubernamental, el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental.

Si chequeamos las definiciones de los diccionarios de ciencia política tienen como componentes comunes: institucional, decisorio, conductual y causal. Además de que por política suele entenderse a un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de acción de gobierno en particular. También se le considera como una acción con sentido ( o un conjunto de acciones), aun en el caso en que se decida no actuar frente aun problema público. La política es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No es solo lo que se dice y quiere hacer, sino lo que se hace y se logra.

En suma la política es: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta, y en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

Majone señala que toda decisión de implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana, y mas en las democracias donde estas decisiones requieren ser explicadas. Es por esto que una política es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada de comunicación pública y no solo una decisión orientada a la efectuación de metas. La política es un producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica.

## *II.2. El concepto teórico de política.*

La definición de política esta basada en los elementos deducibles de las proposiciones básicas de la teoría politológica. La consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el policy process está prejuzgada por la teoría mayor de referencia.

Lowi desarrolla un “marco de referencia” a partir de una proposición estándar de la sociología americana: las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas. La política se juega toda en torno a las políticas. En efecto, tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política. La existencia y magnitud de la relación de política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Si las políticas son arenas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño. Clasifica las políticas de forma canónica en: regulatorias, distributivas, redistributivas. Posteriormente las reclasifica dependiendo el tipo de coacción con el gobierno, en verticales y horizontales, además incorpora un nuevo tipo de política, las “políticas constituyentes”.

La política puede ser analizada desde el modelo de política racional. El cual ve a la política como el resultado y el desarrollo de una acción racional. Otro modelo es el del proceso organizativo, que ve el curso de la política como un producto organizacional. Y el ultimo es el modelo de política burocrática, que la considera como un resultado político.

Otro enfoque de análisis intelectual y decisorio de las políticas es verlas como juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas. Aquí se corre el riesgo de que una política pública sea capturada por poderosos intereses particulares que alrededor de ella tejen sus ventajas, privilegios e influencias.

### **III.- El análisis y la decisión de las políticas.**

Hay dos posiciones extremas en lo que se refiere a la naturaleza e instrumental del análisis y al papel que puede o debe jugar en la formulación de la política, una es la noción racional y la segunda es la noción transaccional de la política. Entre estos extremos se colocan varias posiciones intermedias plausibles e inteligentes.

Lasswell define el “conocimiento de” y el “conocimiento en” la política. El primero siendo el objetivo de la ciencia política, de la sociología o de la psicología, mientras que el segundo podía ser sólo actividad de la economía, la matemática aplicada, o la ingeniería.

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

Quade señala que el análisis de políticas puede entenderse como un análisis de sistemas inclusivo y comprehensivo, pero con el añadido de que se interesa por los impactos distributivos de la política. Además dice que el análisis de políticas es una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos, que procede estrictamente según criterios racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica, aunque aborde problemas públicos elusivos, complicados y “mal estructurados”. Aquí el debate se centra en términos valorativos en “las importantes cuestiones de equidad: quien se beneficia con la política o quien pagará por la política exige mucha atención que la cuestión de la cuál es la política que genera mayores beneficios netos sobre los costos”

Lindblom afirma que los gobiernos pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas públicos sin tener que comprometerse con los supuestos y requisitos de la racionalidad omnicomprehensiva, que hipotecaban el análisis de políticas dominante y de planificación. Una política es el eslabón de una cadena de decisiones sucesivas que buscan realizar un objetivo o resolver un problema, sin lograrlo cabalmente. Una política es algo que se rehace sin cesar. El incrementalismo esta basado en la experiencia, no requiere de una base teórica para cada decisión publica, dependiendo las circunstancias de cada caso, se basa en una sucesión de actos. Las decisiones gobierno se desplazan hacia una propuesta incremental, gradual, de gobernar y hacer política. Además existe otro elemento, los ajustes mutuos en la elaboración de las políticas públicas, los cuales juegan un papel en el análisis y diseño y aplicación de políticas tan o más importante que el de la búsqueda y aplicación de una teoría rigurosa para tomar decisiones racionales. El análisis se constituye como elemento primordial en la negociación política, ya que puede ser un instrumento de control o un instrumento persuasivo.

Etzioni nos brinda un tercer enfoque .Su propuesta de una exploración mixta del problema se ubica en la dimensión de la práctica profesional del analista o del decisor, más que en el ámbito estrictamente teórico-metodológico en busca de un solvente policy making. en la política son ineludibles las decisiones fundamentales, estratégicas, respecto de las cuales es impertinente y contraproducente el abordaje incremental, pero

insiste a la vez que un análisis debe adaptarse a las situaciones específicas y a la capacidad instalada de los decisores.

### *III.2. La otra racionalidad del análisis: Majone.*

Si se quiere incidir en las decisiones de políticas, el conocimiento del analista tiene que tener relevancia práctica, mostrar a decisores, operadores o interesados que la estrategia de acción que propone es conducente, con objetivos a preferir y factibles. En el análisis postdecisional, la argumentación es fundamental, por cuanto “ selecciona una particular combinación de datos hechos valores y métodos analíticos que parecen ser los más apropiados para convencer una audiencia en particular. El análisis de las políticas es mirado como un trabajo de artesanía, ya que este no puede ser producido mecánicamente. Este trabajo es realizado mediante la argumentación que es el vínculo que conecta los datos y la información con las conclusiones del estudio analítico. Para que la argumentación tenga un éxito persuasivo, requiere de información seleccionada e introducida en puntos clave del argumento con el fin de persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado de hecho. El modelo de policy-making democrático es del gobierno mediante discusión y deliberación pública. Se debe de complementar e integrar los cálculos racionales de eficiencia técnica y/o eficiencia económica, al análisis de factibilidad de opciones y al de factibilidad política. Se tiene que realizar un análisis de factibilidad, ya que no siempre lo deseable es lo factible. La política es la estrategia de acción colectiva que permite a una sociedad recorrer las fronteras de lo socialmente posible, al remover progresivamente obstáculos y ataduras del pensar y del hacer social. La regla racional de escoger las opciones de acción según el orden descendente de opción óptima, opción eficiente y opción factible, se basa el supuesto de que es posible construir una función de bienestar general para el asunto en cuestión.

### *III.3. El análisis como proceso social: Wildavsky.*

Considera que el análisis no es simplemente la tarea tozuda de construir y ponderar las mejores opciones para cualquier tipo de problema que los políticos o los ciudadanos quieren abordar. El análisis debe comenzar desde lo aprendido en los éxitos y de los muchos errores de las pasadas decisiones. La formulación del problema es el último paso del análisis.. el análisis debe encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo, crear problemas que pueden ser resueltos, crear problemas que los decisores sean capaces de tratar con las variables que tienen bajo su control y en el tiempo disponible. Definir un problema público es encontrar, crear el balance operativo entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos). Crear problemas significa propiamente crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo. El análisis de convierte en un recurso de pedagogía pública que enseñe a gobernantes y organizaciones sociales a aclarar sus metas y a tomar conciencia del alcance real de las capacidades gubernamentales y sociales. Existen tres dimensiones generadas por tensiones sin fin a raíz de la pedagogía pública: entre recursos y objetivos (dimensión del programa), entre los patrones históricos de relación social y el desarrollo de preferencias por nuevos patrones (cultura), y la tensión entre el dogma y el escepticismo (dimensión de la epistemología). Cada problema público es una combinación singular y quizás única de esas tres líneas de tensión. El análisis procede a la manera de producción artística y



artesanal de piezas únicas, cuyo valor singular depende tanto de la expectativa y juiciosa apreciación de los sujetos que por la pieza se interesan. Existen dos componentes propios e interdependientes del análisis de políticas, uno es la cavilación intelectual, y el otro es la interacción social. Ve en el análisis un proceso social, ya que lo considera parte sustantiva, al hacerse cargo de sus problemas, y colabora en su solución apropiada.

## FICHAJE BIBLIOGRAFICO: PROBLEMAS PÚBLICOS Y AGENDA DE GOBIERNO Luis Aguilar Villanueva. Páginas 15 a 21.

---

### “El proceso de la política”

La política es un proceso que se desenvuelve en etapas, donde cada etapa posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, cada una influye y afectan a las demás etapas. Por lo cual, la noción de **policy process** es un dispositivo analítico, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política, pertenece mas al orden lógico que al cronológico.

Las etapas del proceso denotan solo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso, y no de eventos sucesivos y realmente separados.

Harold D. Lasswell (1971) “modelo del proceso de decisión” y lo entendió como una secuencia de siete fases o ‘siete resultados’: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. May y Wildavsky (1977), insistiendo en el aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, hablan del “ciclo de la política”, siendo: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. Peter DeLeon y Garry D. Brewer (1983), reelaboran la propuesta de Lasswell en: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Existen otros autores, sin embargo, todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en que los integrantes de una política son: la existencia de una situación problemática, que para su modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción, el cual produce resultado mas o menos deseado y obliga a revisar el curso de acción elegido.

En los años setenta, a través de la **policy initiation** el principal estudio fue la definición de los problemas sociales y la formulación de programas. Se buscaba localizar los aspectos mas graves de la cuestión social y descubrir sus factores causales, pasando al diseño de los programas de acción para resolverlos o atenuarlos. Debido a la complejidad de los problemas sociales y la improcedencia de los programas, las evaluaciones dejaron ver incumplimientos, dispendios, improvisaciones e ineficiencias. Por lo cual la **policy evaluation** entra en acción, pensándose que los resultados de las evaluaciones podían orientar la política social y corregir los análisis e ideales cursos de acción.

Pero el fracaso de las políticas, se debía a la inconsistencia de las teorías sociales que habían sustentado el diseño de las políticas sociales y su puesta en práctica o la manera en la que se había ideado para que se llevara a cabo. Surge entonces la **policy implementation**, rescatando las cuestiones organizacionales y administrativas, debido a la importancia que se otorgaba al análisis, diseño y elección de las opciones.

Sin embargo, los pobres éxitos de la presencia gubernamental en los problemas sociales, mostrados por los resultados de los estudios de evaluación e implementación, dan paso a la **policy termination**, planteándose si no era razonable dar por terminado ciertos

programas y proceder a la clausura de organismos gubernamentales que habían crecido alrededor de ellos.

En los años ochenta, el redimensionamiento del estado y la reivindicación del **policy management** centran sus estudios de cómo el estado podría lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas fueran realmente eficaces y eficientes, asentando la idea que era mas relevante una dirección y gestión publica inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos e incumplimientos, particularmente en las políticas que se encargan de las funciones básicas del gobierno frente a los ciudadanos, renaciendo el **policy design**, en función de la gestión publica.

## FICHAJE BIBLIOGRAFICO: HAROLD D. LASSWELL: LA ORIENTACIÓN HACIA LAS POLÍTICAS

---

El efecto de las dos guerras mundiales, se hizo sentir en las ciencias psicológicas y sociales en el ámbito de la administración pública, a través de la búsqueda y construcción de métodos para la aplicación, primero de programas eficientes en el ámbito castrense y posteriormente en el desarrollo de programas sociales en general.

Para lograr este desarrollo fue necesaria una visión interdisciplinaria de las ciencias, en las cuales los conocimientos especializados se juntaron en la búsqueda de soluciones aplicadas a los problemas de la sociedad.

Así, se desarrolló una orientación hacia las políticas que atraviesa todas las especializaciones establecidas. Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa por el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia para este proceso.

Así, nace el término de ciencias de la política (policy sciences), el cual se puede definir como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado.

El enfoque de políticas no implica dispersar la energía entre un conjunto de tópicos variados, sino más bien tratar los problemas fundamentales - y con frecuencia no reconocidos - que surgen de la adaptación del hombre a la sociedad. Para lo anterior, se ha puesto un especial énfasis en la evolución del método para realizar el análisis a través de modelos psicológicos que incorporen la observación meticulosa, la medición y el registro de datos, dejando la cuantificación en un segundo plano.

Esto obedece a que los métodos puramente cuantitativos aíslan, en la mayoría de los casos, el componente social implícito en el análisis de políticas. El análisis del factor social, orilló al desarrollo de resultados creativos a partir de modelos de procesos institucionales, los cuales pueden unificar observaciones cuantitativas y no cuantitativas y señalar el camino para nuevas actividades empíricas, teóricas y de política.

El enfoque científico de políticas no sólo pone el acento en los problemas básicos y los modelos complejos. También exige que los propósitos valorativos subyacentes en una política sean esclarecidos, a través de la definición de los postulados de las situaciones deseables, o eventos preferidos, para la definición de las metas a trazar.

La idea del uso de ciencias interdisciplinarias para la elaboración de políticas, tiene que ver con la idea de ayudar a la realización del fin último de la tradición "norteamericana", la realización más completa de la dignidad humana. A esto se le denomina, convenientemente, el desarrollo de las ciencias de políticas de la democracia, esto porque dentro de la diversidad de las ciencias, estas se retoman con la idea de cumplir con este fin.

La orientación hacia las políticas conlleva un sentido agudo del tiempo, el policy maker debe orientar sus esfuerzos para que el diseño de sus ideas trasciendan en un futuro, tomando como base la experiencia previa y las circunstancias de la realidad presente. Esto representa todo un esfuerzo conjunto para vislumbrar hechos, relacionarlos y proyectar posibles efectos, es decir contar con un sentido de permanencia en la aplicación de acciones.

Asimismo, el espacio abarca el mundo, la ciencia orientada hacia las políticas, por lo tanto, es global. El futuro de los objetivos fundamentales depende del desarrollo mundial en su conjunto.

Los modelos de desarrollo, obviamente tienen un especial impacto en la formulación de políticas. Por modelos de desarrollo entendemos los modelos especulativos de los principales cambios sociales, es decir aquellos que especifican el patrón institucional del cual nos desplazamos y hacia el que nos dirigimos (del socialismo al capitalismo, de la monarquía a la democracia, etc).

Debido a la inestabilidad de los indicadores disponibles para dar una definición operacional de los términos clave, es particularmente importante el desarrollo de instituciones especializadas que observen las transformaciones mundiales e informen acerca de ellas (ONU, UNESCO, OECD, etc)..

Vistos todos estos factores, es importante mencionar, por último, que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a las ciencias de las políticas. Así, El enfoque científico de políticas, además del conocimiento del proceso de la hechura de las políticas, implicar reelaborar y evaluar el conocimiento procedente de cualquier fuente, que parezca tener un peso importante. Hoy en día, por ejemplo, el conocimiento de la energía atómica y de otras formas de energía que manejan los físicos y otros científicos tiene gran relevancia para la seguridad mundial. El intercambio creativo entre los físicos, los científicos sociales y los hombres de acción resulta necesario.

**Dos formas de formular políticas:****1ro. Racional exhaustivo (a la raíz)**

- Es imposible utilizarlo en problemas complejos, y en los simples sólo en forma modificada.
- Supone capacidades intelectuales y fuentes de información ilimitadas.
- Se instruye a los administradores públicos a que no lo utilicen porque la AP tiene política o legalmente funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar.
- Sin embargo, en la literatura de la toma de decisiones, el análisis de políticas, la planeación y administración pública se privilegia este método. La literatura sabe las capacidades limitadas del hombre, pero los intentos por formalizar la formulación racional de las políticas (cuáles son los pasos a seguir en el proceso) usualmente hacen referencia a este método.

En consecuencia, el autor se propone clarificar un segundo método “**Comparaciones sucesivas limitadas**” (por las ramas), al cual la literatura le ha prestado poca atención, por lo que lo contrastará con el primer método. El método racional-exhaustivo (a la raíz) parte de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada a una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base. El de comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas) parte de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente.

CARACTERÍSTICAS	MÉTODO RACIONAL-EXHAUSTIVO (A LA RAÍZ)	MÉTODO COMPARACIONES SUCESIVAS LIMITADAS (POR LAS RAMAS)
<b>ENTRELAZAMIENTO DE LA VALORACIÓN Y EL ANÁLISIS EMPÍRICO.</b>	1 <sup>a</sup> . Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.	1b. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos uno del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.
<b>RELACIONES ENTRE MEDIOS Y FINES</b>	2a. La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero los fines, después se buscan medios para lograrlos.	2b. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
<b>LA PRUEBA DE LA “BUENA” POLÍTICA</b>	3 <sup>a</sup> . La prueba de una “buena” política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.	3b. La prueba de una “buena” política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).
<b>ANÁLISIS NO EXHAUSTIVO</b>	4 <sup>a</sup> . El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante.	4b. El análisis es drásticamente limitado: i) no se presta atención a posibles consecuencias importantes. ii) No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes. iii) No se presta atención a valores afectados importantes.
<b>SUCESIÓN DE COMPARACIONES</b>	5 <sup>a</sup> . Usualmente se basa en teoría.	5b. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Lindblom aclara el método comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas):

### **El entrelazamiento de la valoración y el análisis empírico (1b)**

El método de la raíz se viene abajo a causa de su tratamiento de los valores u objetivos.

**1ra. Dificultad.** No hay consenso general sobre los valores u objetivos fundamentales. A pesar de que se indique un objetivo, es muy posible que el desacuerdo se localice en los sub-objetivos.

**2do.** No se puede resolver basándose en la preferencia de la mayoría, ya que no está revelada, a menos que sea un asunto público. Por lo que a menudo se toman decisiones sin haber clarificado los objetivos. Si se opta por seguir los propios valores, con frecuencia no se sabe jerarquizarlos cuando entran en conflicto. Dado que normalmente se elige –y se debe elegir- entre políticas que combinan estos valores. No se puede primero clarificar los valores y después elegir entre las políticas.

**3ro.** Los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo. Un objetivo puede ser altamente valorado en una circunstancia y otro en otra circunstancia. El problema del valor es siempre un problema de ajustes en el margen. No hay manera de establecer los objetivos o valores marginales más que en términos de políticas particulares. Los intentos de jerarquizar u ordenar los valores en términos generales y abstractos de manera que permanezcan constantes de decisión en decisión, terminan siempre por ignorar preferencias marginales importantes.

Incapaces de formular primero los valores importantes y elegir después entre las políticas para lograrlos, se ha de elegir únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de valores. Paradójicamente, la única manera viable de revelar los valores marginales importantes, incluso los de uno mismo, es describir la política que en una dada circunstancia se escogería para alcanzarlos.

En resumen, hay que distinguir dos aspectos en el proceso de determinación de los valores, tal como ocurre en la realidad. El primero es claro: la valoración y el análisis empírico están entrelazados; se elige simultáneamente entre una política para lograr ciertos objetivos y los objetivos mismos. El segundo está relacionado con el primero pero es distinto: se centra la atención entre en valores marginales o incrementales (hace comparaciones específicas), los únicos valores que importan en su elección son estos incrementos que difieren entre sus opciones de políticas.

Y en relación con el 3er. Punto, la diferencia principal estriba en que clarificar los objetivos previos a la elección de políticas es imposible e irrelevante, en cambio, el entrelazamiento entre la valoración marginal y el análisis empírico es posible y pertinente.

## RELACIONES ENTRE MEDIOS Y FINES (2b)

Según el método de ir a la raíz, la toma de decisiones comúnmente se formaliza como una relación de medios-fines: se conciben los medios para ponderarlos y elegirlos a la luz de las metas últimas elegidas con independencia y con anterioridad a la elección de los medios.

De acuerdo al numeral previo, este tipo de relación fines-medios es posible sólo en la medida en que los valores acordados sean compatibles y estables en el margen. Pero en el método de irse por las ramas, esta relación está ausente, en donde los medios y los fines se escogen simultáneamente.

Muchos consideran que esta relación es la que hace posible determinar si una elección de políticas es mejor o peor que otra. Lo que nos lleva al siguiente numeral.

## LA PRUEBA DE LA “BUENA” POLÍTICA (3b)

Según el método de ir a la raíz, una decisión es “correcta”, “buena” o “racional” si se puede demostrar que mediante ella se logra un objetivo específico y se puede además especificar el objetivo sin describir simplemente la decisión.

Para ofrecer que una política está equivocada no basta ofrecer el argumento abstracto de que no se realizaron con ella los objetivos importantes, hay que proceder a mostrar por qué razón otra política habría de ser preferida.

Muchos asentarían que la discusión realmente útil acerca de la corrección de una política es la que lleva a hacer comparaciones entre ella y las otras políticas que se podrían haber elegido (surge el problema de valores u objetivos). Por lo que en este método no hay prueba.

Para el método de las comparaciones sucesivas limitadas, la prueba es el acuerdo respecto de la política misma, un acuerdo siempre posible aun cuando no sea posible llegar a un acuerdo respecto de los valores.

Mientras que el método de ir a la raíz exige el acuerdo acerca de los objetivos de la decisión, en particular cuáles de estos objetivos son los que se deben perseguir, el método de ir por las ramas se apoya en el acuerdo dondequiera que ocurra.

## ANÁLISIS NO EXHAUSTIVO (4b)

Idealmente, el análisis racional-exhaustivo no deja fuera nada importante. Resulta imposible tomar en consideración todo lo que es realmente importante, a menos que lo “importante” se defina de manera tan estrecha que el análisis sea en realidad bastante limitado. Las limitaciones de las capacidades intelectuales humanas y de la información disponible acotan la capacidad del hombre y hacen que no pueda ser integral. No puede aplicarse a problemas complejos. Se buscan maneras de simplificar drásticamente la complejidad de un problema.

En el método de las comparaciones sucesivas limitadas, la simplificación se logra sistemáticamente de dos maneras: **primero**, al limitar las comparaciones entre políticas a aquellas políticas que difieren relativamente en poco de las políticas en curso en la actualidad. Tal limitación reduce el número de alternativas a investigar y simplifica de manera drástica la naturaleza de la investigación de cada una de ellas. Se requiere sólo estudiar aquellos aspectos en los que la alternativa propuesta y sus consecuencias



difieren del *status quo*. La comparación empírica de las diferencias marginales entre políticas alternativas que difieren sólo marginalmente es la contrapartida de la comparación incremental o marginal de los valores, que fue antes discutida.

### **Relevancia y realismo.**

Es observación común que en las democracias occidentales se limiten los análisis en gran medida a las diferencias marginales o incrementales de las políticas. No se hace sólo porque se necesite simplificar los problemas, sino también para ser pertinentes. Las democracias no mueven sus políticas a grandes saltos.

El **segundo** método de simplificación de análisis consiste en ignorar posibles e importantes consecuencias de las políticas, así como ignorar valores que podrían ser lesionados por aquellas consecuencias que se dejaron sin consideración. Pero aún así es más inteligente que el intento inútil del análisis integral, que rebasa por mucho la capacidad humana. En realidad, las exclusiones no tienen por qué ser arbitrarias o al azar.

*En busca de algún grado de exhaustividad.*

Supongamos que cada valor al que no presta atención una instancia gubernamental fuera de interés fundamental por lo menos para otra. En este caso se puede lograr una división útil del trabajo y ninguna tiene por qué emprender tareas que rebasen sus capacidades. Cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su “perro guardián”, que pueden proteger dentro de su ámbito de competencia de dos maneras: primero, revirtiendo los daños causados por otras instancias; segundo, anticipando y atajando el daño antes de que ocurra. (Ajuste mutuo).

A pesar de las obvias limitaciones del enfoque incrementalistas debido a la exclusión arbitraria y fragmentación, es superior al de la raíz, ya que en este método la exclusión inevitable de factores es algo accidental, no sistemática e indefendible, a diferencia del método de la rama en el que las exclusiones son deliberadas, sistemáticas y defendibles. Idealmente el método de la raíz no excluye nada, pero en la práctica no puede dejar de hacerlo.

### **SUCESIÓN DE COMPARACIONES (5b)**

En el método de las ramas, las comparaciones, junto con la elección de las políticas ocurre en una serie cronológica. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. El decidir a través de una sucesión de cambios incrementales evita de diversas maneras errores serios: 1) el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares; 2) no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, que exigen predicciones más allá de su conocimiento, porque no espera que su política sea la resolución final de un problema; 3) es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso.

En contraste con el método de la raíz: el hombre no puede pensar sin clasificar, sin subsumir una experiencia bajo una categoría más general de experiencia, el intento de categorizar lo más posible y de encontrar promociones generales que se puedan aplicar a situaciones específicas es lo que el autor llama “teoría”.

Los que prefieren el método de la raíz dan por hecho que la teoría es la manera más sistemática y económica de utilizar el conocimiento pertinente para entender un problema específico. Aún concediendo este supuesto, no hay teoría adecuada para aplicarla a problemas en ninguna área de políticas, aunque la teoría sea más adecuada en algunas áreas que en otras. Observemos como ejemplo, un administrador que debe elegir entre un pequeño grupo de políticas que difieren sólo incrementalmente entre sí y respecto de la política actual. Podría tener la aspiración de “entender” cada una de las consecuencias de cada aspecto de cada política, en cuyo caso necesitaría de la teoría. En los hechos, sin embargo, para el proceso de la toma de decisiones, necesita conocer sólo las consecuencias de cada uno de los aspectos en que las políticas difieren una de otra.

A diferencia, si se quiere poner en juego el conocimiento que es suficiente para elegir entre un pequeño grupo de políticas similares se pueden analizar comparativamente los resultados que alcanzaron decisiones políticas similares en el pasado.

### *Teóricos y prácticos*

Esta diferencia explica –al menos en algunos casos- por qué el administrador con frecuencia siente que el consultor externo o el especialista académico no le es de gran ayuda, y por qué el académico, a su vez, insiste en la necesidad de más teoría.

También explica por qué un administrador se siente frecuentemente más seguro cuando sigue sus propias intuiciones que cuando se guía por el consejo de los teóricos, que con frecuencia le exigen que tome el camino menos directo para resolver los problemas, le piden que se rija según los mejores cánones del método científico. Los teóricos no se dan cuenta que el administrador está operando bajo un método sistemático.

La utilidad de la teoría es extremadamente limitada en la elaboración de políticas, por dos razones: la teoría se nutre de hechos, se construye a partir de una gran cantidad de observaciones. Y normalmente no es bastante precisa para aplicarla al proceso de políticas que se desarrolla incrementalmente. Respecto a la precisión de la teoría, suele referirse a alternativas lejanas a las que los administradores enfrentan y en las que necesitan ayuda. Por lo que debe ser complementada con el análisis comparativo.

### **La comparación sucesiva como sistema**

Las comparaciones limitadas sucesivas son un método o un sistema. Esto no quita que sean muchas sus imperfecciones:

- No tiene un mecanismo interno que garantice que se preserven todos los valores importantes.
- Puede llevar al decisor a no tomar en cuenta políticas excelentes solamente porque la cadena de los pasos sucesivos de las políticas no las contempla.

Por consiguiente, bajo este método, (y también por alguna variante más fina del de la raíz) se formulan políticas absurdas tanto como políticas sabias.

¿Entonces para que describir en detalle este método?

- Porque es un método usual para formular políticas y es la herramienta en la que pueden confiar los administradores y analistas políticos para resolver problemas complejos.
- Porque será superior a cualquier otro método disponible de toma de decisiones para resolver problemas complejos y ciertamente superior al intento fútil de lograr una comprensión sobrehumana.

¿Reacción del administrador?

- No el que ha descubierto algo nuevo, sino el que ha entendido mejor un método conocido.
- Al volverse más conscientes con la práctica, podrán hacerlo con mayor habilidad y saber cuando extender y limitar su uso. (aunque no logren bien explicarse porque hay opiniones polarizadas sobre su sistema de “salir del paso” –*muddling through*-).

Consecuencias incidentales

- Entender porque los administradores tienden a sospechar porque el consultor no hable pertinente y responsablemente, aunque podría estarlo haciendo.
- Enriquecimiento de la interacción intelectual. Una vez que se entienda la fuente de la diferencia de los puntos de vista, será estimulante para un administrador buscar a un analista que conozca y tenga experiencia con una cadena de políticas diferente a la suya.

Retomando las ventajas y desventajas de una mentalidad homogénea entre los administradores de gobierno. Aunque gran parte de la teoría organizativa defienda las virtudes de los valores comunes y los objetivos organizacionales acordados, las dependencias deberían tener entre su personal dos tipos distintos al enfrentar problemas complejos en los que es inapelable el método de ir a la raíz: administradores cuya opinión se base en cadenas de políticas distintas a las que conoce la mayoría de los miembros de la organización y administradores cuyos valores o intereses personales o profesionales generen una diversidad de puntos de vista (gente que provenga de diferentes especialidades, clases sociales, áreas geográficas) para que incluso, dentro de una sola instancia, se pueda fragmentar la toma de decisiones y para que unas partes de esa instancia puedan funcionar como perros guardianes, de las otras partes.

Charles E. Lindblom plantea una justificación de la toma de decisiones en política, proporcionando el método de ‘salir del paso’, dando el procedimiento de realizar cambios incrementales basados en la experiencia pasada, con el fin de llegar a políticas de acuerdo. Sin embargo se debe analizar si no ha sido una reacción excesiva y peligrosa la evaluación que se ha hecho del “cambio incrementalista” y del “salir del paso”, en el sentido de elaboración de políticas por medio de “comparaciones sucesivas limitadas”.

*1.- Las condiciones que limitan la validez de la tesis de “La ciencia de salir del paso”.*

Son criticables dos elementos básicos: la naturaleza incremental de los cambios deseables de las políticas y el acuerdo como criterio de su calidad.

La estrategia básica del cambio incremental es la maximización de la seguridad en los cambios. Como todo el conocimiento confiable se basa en el pasado, la única manera de proceder sin riesgo es continuar en la misma dirección sin considerar más alternativas que “aquellas políticas que difieren relativamente en poco de las políticas en uso”. Lo anterior, por “comparaciones sucesivas limitadas” no es un método adecuado para la toma de decisiones a menos que se cumplan conjuntamente tres condiciones interrelacionadas:

- a.- Los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorios (decisores y estratos sociales).
- b.- No debe variar mucho la naturaleza de los problemas.
- c.- Debe permanecer constante la disponibilidad de los medios para atender los problemas.

Cuando los resultados de las políticas pasadas son indeseables, es preferible asumir los riesgos que implica tomar rumbos nuevos, y aun cuando se enfrenta una cuestión de política nueva, sin medidas previas, el cambio incremental de hecho resulta imposible. Así mismo, los conocimientos más amplios en el ámbito tecnológico y de comportamiento, ponen a la disposición de los decisores nuevos medios de acción, que dan lugar a políticas radicalmente nuevas.

Es más probable que las tres condiciones esenciales para que se cumpla la tesis de “salir del paso” prevalezcan en situaciones de alto grado de estabilidad social. Pero aun en estas, muchos de sus problemas más importantes se relacionan con cambios rápidos en los niveles de aspiración, en la naturaleza de las cuestiones y en los medios disponibles de acción, razones por las cuales se requiere de otro método.

Se puede llegar a una conclusión similar examinado el acuerdo en torno a las políticas como el criterio de calidad de la política. En condiciones de estabilidad, una política respecto de la que hay acuerdo implicara por lo común un muy bajo riesgo de catástrofe, bajo tales condiciones es mucho mas fácil ponerse de acuerdo

acerca de una política particular que acerca de metas abstractas. En contraste, cuando el cambio es de gran magnitud, la ignorancia puede llevar a acuerdos de una política catastrófica. En estas condiciones es más fácil estar de acuerdo en metas abstractas y operacionales que de políticas específicas para alcanzarlas, por no existir antecedentes de experiencias comunes que sirvan de base y referencia para el consenso.

*2.- El impacto del “salir del paso” en la realidad de la toma de decisiones.*

La tesis de Lindblom tiene muchas restricciones y advertencias, las cuales no logran disminuir el impacto de esfuerzo ideológico en favor de la inercia y contra la innovación, existente en toda organización humana. El modelo racional-exhaustivo tiene la ventaja de estimular a los administradores a salir de su rutina habitual, mientras que el modelo de Lindblom justifica una política de “cero esfuerzo” entre los administradores.

*3.- Un modelo normativo óptimo para la toma de decisiones.*

La base de un modelo óptimo para la toma de decisiones son los siguientes supuestos:

- a.- La toma de decisiones óptimas implica un esfuerzo por aumentar su contenido de racionalidad, por medio de un más amplio esclarecimiento de los objetivos, búsqueda más extensa de nuevas alternativas, intentos deliberados de elaboración de expectativas y la formulación de criterios precisos de decisión...
- b.- Los procesos extrarracionales son importantes en la toma de decisiones sobre cuestiones complejas. El juicio intuitivo, las impresiones holísticas y la innovación creativa de nuevas alternativas son ejemplos extrarracionales.
- c.- Mejoramiento de las fases extrarracionales de la toma de decisiones por medio de discusiones de casos, sesiones de motivación y lluvia de ideas, y mejoramiento de las fases racionales por medio de aumento de insumos, desarrollando del conocimiento y clasificación de los participantes de las políticas.
- d.- Mejoramiento en la práctica contemporánea de la elaboración y decisión de las políticas, por su atraso.

Si se procesan ambos modelos, racionalidad-exhaustiva y comparaciones sucesivas limitadas, se puede construir un modelo óptimo-normativo para la toma de decisiones, con estas características:

- a.- La clarificación de los valores, objetivos y criterios de decisión.
- b.- La definición de alternativas, acompañada del esfuerzo por considerar nuevas alternativas y por promover la innovación creativa de alternativas.
- c.- El calculo preliminar de los resultados esperados por nuevas alternativas y decisiones en los casos de estrategias de riesgo mínimo o de innovación.
- d.- En el caso de riesgo mínimo se debe seguir el modelo de las comparaciones sucesivas limitadas, en el caso de innovación, establecer una fecha límite para considerar los resultados posibles e identificar los resultados esperados principales, con base en el conocimiento disponible y la intuición.

- e.- La prueba de la política óptima, los analistas están de acuerdo respecto a ella después de una discusión amplia y franca de las primeras cuatro etapas.
- f.- Esfuerzo conciente para decidir si el problema es tan importante como para que amerite hacer el análisis más exhaustivo.
- g.- La composición de la decisión depende de la disponibilidad de la teoría y la experiencia, la racionalidad y la extrarracionalidad, y de la naturaleza del problema.
- h.- Mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático a partir de la experiencia, motivando la iniciativa y la creatividad, desarrollando las habilidades de los directivos y favoreciendo el esfuerzo intelectual.