

Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas

Charles Lindblom*

A todo aquel que ocupa un puesto en el gobierno o que se está capacitando para hacerlo, de vez en cuando le preocupará la inseguridad acerca de si su mejor juicio sobre las políticas públicas dará lugar a influencias políticas. ¿Deberían modificarse las conclusiones alcanzadas mediante un análisis informado y profundo de un problema de política pública de modo que tome en consideración las circunstancias políticas? Con frecuencia así será, pero ¿debemos ceder ante las influencias políticas? ¿Es poco profesional hacerlo? ¿Es cobardía? ¿O es únicamente sensato? A menos de que ustedes simplemente sean sirvientes a sus amos, deben pensar en estas preguntas; y algunos de ustedes algún día enfrentarán un reto político en su trabajo que los podría conducir, por principio, a renunciar.

Un burócrata o un funcionario público no puede depender de una respuesta general a estas preguntas, sino más bien debe ajustar las respuestas a las circunstancias. Puesto que en este trabajo nos interesan los nuevos desarrollos en los estudios de políticas públicas, quisiera proponerles *no* una respuesta a cada una de las circunstancias que ustedes pueden encontrar, sino clarificar un poco más la relación entre el análisis y la política. Pueden llamarla una teoría diseñada para ser útil a medida que ascienden por la escalera, tratando de ser relevantes y honestos a la vez, y esperando no caerse.

* Traducción del inglés de Susana Moreno Parada. El autor es profesor emérito de la Universidad de Yale. Este documento se presentó como parte del XX aniversario de la maestría en Administración Pública, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en junio de 1996.

Doy inicio con una generalización que ustedes conocen: todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuentas, no por medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político. No el cerebro, sino el músculo. El análisis puede hacer una gran contribución —por ejemplo, puede reducir las alternativas o encontrar otras nuevas—, pero finalmente la elección debe hacerse en la arena política, que a menudo es desagradable. Los inevitables y necesarios procesos políticos son de muchos tipos: votación, orden ejecutiva, legislación, decisión de partido, decisión judicial, orden administrativa, decisión del comité, resolución de un oligarca o de un dictador, más todos los que ustedes quieran agregar. Ustedes conocen todo esto, mas espero encontrarle un significado especial.

Finalmente, ¿por qué la decisión o la elección se hace siempre por medio de un proceso político y no gracias al análisis? Bueno, hay distintas maneras de explicarlo. Para nuestro propósito, sería suficiente señalar que para llegar a una decisión, una elección o un resultado, existen dos posibilidades: un acuerdo genuinamente voluntario, por un lado, y la imposición, por el otro. En grupos muy pequeños a menudo podemos observar el acuerdo. En ellos, la discusión exploratoria y la persuasión mutua pueden, con buena suerte y buenos modales, culminar en un acuerdo voluntario genuino. Todos los miembros del grupo llegan a la misma conclusión respecto a la política pública. De modo que nadie necesita mandar u ordenarle a nadie. En una situación tal, no existe conflicto, digamos, entre la opinión de la élite y la de las masas, que hiciera necesario que mediante el poder político la élite se impusiera a la masa, o al revés. Tampoco existe un conflicto entre la mayoría y la minoría, que exigiera que la mayoría predominara sobre la minoría y la obligara a acceder.

En una nación —por más pequeña que sea— no se logra un resultado tan feliz. La discusión nunca lleva a que todos se pongan de acuerdo. ¿Lo negarían ustedes? Ante un problema complejo de política pública, es extraordinario que se alcance un acuerdo que abarque a toda la sociedad; yo no conozco ningún ejemplo. Ustedes podrían decir que en algunas naciones todos están de acuerdo, digamos, en que los niños deben recibir educación. Pero siempre habrá algunos —aunque los descarten por cicateros o excéntricos— que disientirán. Aún más, cualquier propuesta de política pública respecto a la educación de seguro creará un gran desacuerdo en temas como quién pagará los impuestos para la educación, cuál será su contenido y quién controlará las escuelas. Los desacuerdos se extienden por toda la sociedad y en cada uno de

los múltiples bandos de una cuestión se encontrarán miles o millones de personas. Esto es verdad para todas las políticas públicas. ¿Estamos de acuerdo respecto a la defensa nacional? No, algunas personas son pacifistas. Y entre quienes sí lo hacemos, no hay acuerdo en lo que se refiere a cuánto gastar, cuánto confiar en los militares y en la tecnología armamentista.

En consecuencia, no tiene sentido buscar políticas que induzcan a un acuerdo voluntario. De alguna manera, deben prevalecer las opiniones de ciertas personas y otras serán *obligadas a acceder* en una decisión sobre la cual no han consentido voluntariamente. No se trata de lo que querían, sino de lo que se les obliga a aceptar. En algunos sistemas políticos, su asentimiento se logra por medio del terror. En todos los sistemas, se logra en parte a través de propaganda que los engaña o los embauca. Y en todos los sistemas, a algunos tipos de personas se les otorga la autoridad para tomar decisiones, o se la apropian. Así, el resto de la población obedece a los que tienen la autoridad, ya sea porque tienen miedo de no hacerlo o porque creen que el ejercicio de la autoridad es necesario para el orden social. Para algunas decisiones clave, muchos sistemas practican, por supuesto, el gobierno de la mayoría, que es una manera útil de obligar a la minoría a aceptar las políticas que no les agradan. Nuevamente, acceden ante la imposición, ya sea porque no se atreven a resistir o porque creen que el gobierno de la mayoría es algo bueno.

Una nota respecto al gobierno de la mayoría. En los Estados Unidos mucha gente lo considera como un proceso político para darles a las personas las políticas públicas que quieren. No se fijan en que es un proceso muy efectivo para despojar a millones de personas de lo que quieren. Al igual que en todos los sistemas de elaboración de políticas públicas, el gobierno de la mayoría despoja, impone o incluso obliga a algunos segmentos de la población para gratificar a otros.

Debemos detenernos un momento aquí para identificar las causas de los desacuerdos respecto a las políticas públicas. Todos las conocemos, pero vale la pena recordarlas.

La primera y más conocida es que desde la infancia a todos nos moldean la familia, los lazos étnicos, la religión y la escuela, y otras experiencias de nuestra vida. Así, en muchas variables no somos todos iguales; y salta a la vista que no todos compartimos las mismas opiniones respecto a una política pública. Ni siquiera una clase o una élite dominante es homogénea. Nos adulamos diciendo que cada uno de nosotros es único; pero, únicos o no, no somos el mismo animal político.

Pero, al menos en principio, ¿acaso no podemos superar estas diferencias y, mediante la discusión y los estudios de las políticas, encontrar el camino hacia un acuerdo que abarque a toda la sociedad respecto a una política pública? Por supuesto que no. Dicho en otras palabras, son puras esperanzas.

Una razón es la complejidad del mundo social. Nadie puede analizar por completo tal complejidad. Todos los análisis omiten variables importantes. Nunca he leído un artículo o un libro acerca de un problema de política pública en el cual no haya yo señalado de inmediato algunos aspectos del problema que no se analizaron lo suficiente o a profundidad; y todos ustedes encontrarán aspectos inadecuados o incompletos en cualquier documento o libro que examinen con cuidado (incluido, por supuesto, este trabajo).

Y, además, el tiempo se acaba. Los ocupados ejecutivos a veces tienen que decidir un asunto, digamos, en los 30 minutos que le pueden dedicar; más o menos el mismo tiempo que le toma a un analista quitar de su escritorio otras tareas, poner un nuevo cartucho en la impresora, ir por una taza de café y volver a comenzar.

Agreguen a estos obstáculos para elaborar un análisis convincente, la ausencia de datos o información necesarios para el análisis requerido. Al abordar un problema de política pública, nadie —sea un ciudadano común o un profesional— tiene a su disposición todo lo que necesita. ¿Puede obtenerse? No, no todo, por distintas razones. Una de ellas es que queremos datos o información acerca del futuro y no conocemos ningún modo de conseguirla. El PIB del próximo año nunca se revela hasta que se convierte en el PIB del año actual. Otra razón es que toma demasiado tiempo o dinero conseguir incluso lo que en principio se puede conseguir.

A estas dificultades agreguen lo siguiente: al mismo tiempo en que no podemos acabar un análisis por falta de datos o información respecto a algunos puntos, nos invaden más datos o información sobre otros puntos que podemos digerir o procesar. Nos vemos abrumados; por ejemplo, no podemos leer todos los artículos relevantes que aparecen en las bibliografías, ni pensar siquiera en procesar estadísticamente todos los datos disponibles. Lo que ahora podemos obtener mediante procedimientos electrónicos puede parecer en principio gratificante, pero pronto se convertirá en una sobrecarga desalentadora.

Ineludiblemente, su elección de la información disponible, su procesamiento selectivo de cierta información y su elección respecto a qué analizar y qué omitir diferirán de los de otras personas. Un acuer-

do que abarcara a toda la sociedad sería una asombrosa coincidencia, tan probable como que a los próximos cien niños que nazcan en México les pongan por nombre Pedro. Como he dicho, no conozco ningún ejemplo de una coincidencia tal respecto a una política pública. Así como tampoco conozco ningún problema de política pública que fuera unánime entre los más informados y analíticos.

Una razón para el desacuerdo que ustedes pueden haber incluido o no en la lista anterior son los conflictos interpersonales de valores. De nuevo, ustedes ya los conocen. No todos creen en la libertad; y los millones que sí lo hacen discuten acerca de qué libertades deberían protegerse y en qué circunstancias y con cuáles excepciones. No todos creen en el progreso; y los millones que sí lo hacen discuten acerca del tipo de progreso que debería buscarse. No todos quieren contener la inflación; y los millones que sí lo hacen discuten acerca de cuánta inflación debe tolerarse si suprimirla amenaza con crear desempleo. Y, por supuesto, los conflictos interpersonales de valores son serios porque para el caso de cada política pública algunas personas perderán y otras ganarán. No puede esperarse que los ricos y los pobres coincidan respecto a un impuesto sobre la renta progresivo.

Teniendo en mente estas causas de nuestros inevitables desacuerdos respecto a la política pública, incluido el desacuerdo entre los que están más informados y más capacitados analíticamente, inferimos en este punto —y esto representa un gran paso en mi línea de análisis— que no existe una mejor política pública definible en ningún campo. Quiero decir que tan sólo existen opiniones en conflicto, entre las cuales hay opiniones profesionales en conflicto cuidadosamente estudiadas acerca de qué política pública elegir. Para hacer aún más anguloso este punto, digamos que entre todas las opiniones que son estudiadas con el mayor cuidado, nadie puede proclamar que la política pública que prefiere es mejor que las que favorecen los demás. Entre ellas tampoco no hay mejor, no hay peor, ni hay manera de clasificarlas. Por supuesto, hay algunas opiniones imprudentes que pueden excluirse; pero entre las que se estudian con el mayor cuidado, ninguna es mejor, ninguna es peor y no pueden clasificarse.

Esto se ve más claramente cuando reconocemos que toda política pública lleva consigo beneficios posibles para ciertos segmentos de la población junto con perjuicios para otros. Las políticas que no hacen daño a nadie son raras o no existen. Incluso una política que parece muy benigna impone costos fiscales u otras desventajas a algunas personas. Por lo tanto, ¿debería favorecerse a *a* sobre *b*, o al revés?

¿Debería tratarseles igual? La igualdad siempre ha sido controvertida; no es un principio en el que todos concordemos.

Algunos de ustedes objetarán. Dirán que, a pesar de que disintamos respecto a las políticas públicas, existen criterios objetivos que nos permiten elegir entre ellas, criterios independientes de nuestras ineludiblemente diferentes opiniones o preferencias. Pues bien, Platón pensaba así y en la historia del pensamiento él ha tenido muchos seguidores. Pero veamos lo que Platón no dijo. No dijo que había encontrado estos criterios objetivos, tan sólo que estaban "allí" y podían ser encontrados, descubiertos. Dos mil quinientos años después, luego de muchos esfuerzos, todavía no han sido encontrados. Pero sí, es posible que Platón tuviera razón: tal vez se van a descubrir algún lejano día.

Pero no importa si Platón estaba o no en lo correcto. Si dejamos de lado el futuro lejano, hoy día no contamos con los suficientes criterios objetivos para las políticas públicas y tenemos que actuar sin ellos. Para la elaboración de políticas actuales, no están disponibles. Y no veo nada que indique que aparecerán el año próximo o a principios del siglo XXI.

Debemos reconocer que, en lo que se refiere a los propósitos actuales de la elaboración de políticas, no estamos comprometidos en una búsqueda prolongada —digamos secular— de criterios objetivos, sino en un conjunto de bases a corto plazo para sostener nuestra opinión y no la de otros. En pocas palabras, no estamos embarcados en la tarea de descubrir o hallar hechos, como lo ve Platón, sino en la tarea de decidir, elegir, formular, crear, comprometernos con una u otra de entre todas las configuraciones de valores posibles. Para nuestros propósitos de elaboración de políticas, los valores no son hechos que deban descubrirse, sino posiciones que deben tomarse o asumirse como razones buenas, pero inevitablemente inconcluyentes.

Puesto que ahora y en el futuro cercano no disponemos de criterios objetivos para una política pública, lo más y lo mejor que podemos hacer es considerar concienzudamente los valores alternativos, analizarlos en la medida en que contemos con tiempo, dinero y energía para hacerlo. Debemos aceptar el hecho de que disintiremos.

Por lo tanto, debemos llegar a comprender el significado completo de los conflictos interpersonales de valores. Si no existen criterios objetivos o conjuntos de valores conocidos descubiertos a cuya luz puedan resolverse los conflictos interpersonales, entonces no podemos afirmar que un patrón de reconciliación es mejor que muchos otros. Debemos enfrentar el hecho de que, como acabo de decir, todas las políticas fomentan algunos valores a expensas de otros, y favorecen a

algunos segmentos de la población a costa de otros. Ya que no podemos recurrir a criterios objetivos, cada uno de nosotros no puede más que formular una opinión informada y cuidadosa, conscientes de que no es más que una de entre muchas opiniones en conflicto igualmente informadas y cuidadosas. De nueva cuenta, entre las recomendaciones informadas y cuidadosamente estudiadas en conflicto respecto a políticas públicas, no existe una política mejor, ni una peor, y no hay manera de clasificarlas.

Observen que esta conclusión, que he inferido a partir de los conflictos interpersonales de valores, también puede inferirse basándose en el argumento anterior acerca de la complejidad y los problemas de información como causas del desacuerdo. Es decir, que incluso si no existieran conflictos interpersonales de valores, ni siquiera el analista más habilidoso tendría bases suficientes para afirmar que es capaz de encontrar las mejores políticas. ¿Por qué? Porque, por las razones expuestas, todos los análisis de políticas públicas son siempre incompletos y, por tanto, inconcluyentes, y sus resultados diferirán de los de otros análisis igualmente cuidadosos. De modo que, otra vez, entre las alternativas estudiadas con cuidado, no existe una política mejor, ni una peor, y no hay manera de clasificarlas.

En este punto, espero que algunos de ustedes, o todos, se pregunten acerca del problema de la reconciliación. Si disintimos, ¿qué nos llevará a una reconciliación? La respuesta es más sencilla de lo que creen. *No necesitamos una reconciliación. El conflicto de opinión puede continuar por siempre, aunque puede llegar a ser incómodo en algunas circunstancias. De hecho, el conflicto continúa indefinidamente. Seguimos discutiendo —como hicieron los griegos y los romanos— acerca de la estructura de la familia, acerca de las estructuras del gobierno, acerca de la religión; acerca de cualquier cosa de la que se pueda discutir. Mi sociedad ideal practicaría una interminable competencia de ideas.*

Pero ustedes podrían agregar que algunos desacuerdos deben reconciliarse. Este año, subimos los impuestos o no. Emprendemos o rechazamos un proyecto para reformar las escuelas. Los filósofos y los científicos sociales pueden disentir interminablemente, pero los gobiernos tienen que decidir. Sí, los gobiernos tienen que decidir. Pero esto no significa —nunca significa eso— que las personas estén de acuerdo. No se requiere reconciliar las opiniones. No se necesita una reconciliación. Todo lo que se necesita —y es inevitable— es que algunas personas impongan su decisión sobre otras. Ésta es tan sólo otra manera de

reconocer que, cuando no es posible llegar a una decisión que abarque a toda la sociedad, las decisiones respecto a las políticas públicas deben imponerse políticamente.

A partir de este punto y hasta el final de este trabajo, examino una muestra de todas las implicaciones anteriores para las responsabilidades de un miembro de la burocracia gubernamental, de alguien que se esté capacitando para dicho cargo o de cualquier persona que tenga que realizar un estudio de políticas o dar asesoría a una dependencia gubernamental.

1) La primera inferencia directa es que dicha persona debería practicar una modestia profesional de principios, nunca afirmar que conoce cuál es la mejor política pública, y ni siquiera opinar respecto a cuál es la mejor. Sin embargo, temo que una modestia tal decepcionará las expectativas de su usuario o superior administrativo, que a menudo están tan ansiosos de respuestas. Por tanto, hasta que pueda educar a sus usuarios o superiores para que no exijan lo imposible, un joven funcionario público bien podría querer mantener oculta su modestia. Pero la razón que recomiendo para la modestia es clara. Nadie puede decir, entre varias políticas públicas estudiadas en competencia, que una es la mejor, o la peor, y nadie puede clasificarlas.

Nótese que dije que no se debe ni siquiera tener una opinión respecto a cuál es mejor. Evidentemente ustedes no saben, y yo tampoco, cuál es mejor. Incluso las opiniones más informadas difieren. Bueno, ¿por qué ustedes o yo no podemos tener una opinión acerca de cuál es mejor? Porque, si queremos ser racionales, debemos darnos cuenta de que nuestras opiniones se refieren a lo que, a nuestro juicio, debe hacerse, no opiniones acerca de qué es mejor. Lo mejor no existe, no se puede definir. No podemos decir qué es o dar una opinión al respecto. Tan sólo podemos crear o construir un juicio o un compromiso acerca de lo que, a nuestro juicio, debe hacerse.

He aquí otra manera de comprobarlo. Puesto que las políticas que benefician a algunas personas siempre perjudican a otras y no contamos con criterios para decidir a quién debemos beneficiar y a quién perjudicar, no se puede decir que una opción sea mejor que muchas políticas posibles. Simplemente son distintas, eso es todo; no hay mejores ni peores. Si así fuera, no puedo apoyar lógicamente una opinión respecto a cuál es la mejor. Sería como sostener una opinión acerca de la velocidad de un objeto estacionario y acerca de si un diamante tiene más sed que otro. Pero en muchas circunstancias querré elegir. Para hacerlo, tengo que formar o crear un compromiso con una

política pública o con otra. Ese compromiso es una opinión acerca de lo que propongo hacer, o un compromiso a favor de una política en lugar de otra. Sin embargo, no es —de nuevo— una opinión acerca de que una es mejor que la otra. No apoyo una opinión a favor de una política porque crea que es la mejor, sino tan sólo porque tuve que decidir cuál apoyar. El que la favorezca no me da la audacia para creer que es la mejor. Por supuesto, de igual manera socavo a otra persona que afirma tener una opinión acerca de cuál es mejor.

Hay aún otra manera de ver esto. Al elegir entre los distintos beneficios y perjuicios alternativos, en efecto defiendo unos valores por encima de otros. Sabedor de que lo hago, reconozco que no soy divino, indiferente o imparcial, sino que estoy, como acabo de decir, eligiendo unos valores por encima de otros. En ese sentido, tomo partido, y el papel que desempeño no es imparcial sino parcial o partidario. Cualquier persona precavida verá que no puede evitarlo. Cada elección favorece ciertos valores por encima de otros. Por tanto, nadie puede afirmar ser imparcial. Una vez que uno se ha dado cuenta de ello, no puede decir que las políticas que uno favorece son las mejores. Lo más que podemos decir es que son las que, a nuestro juicio, favorecemos, sabiendo que al mismo tiempo otras personas, a su juicio, apoyan otras políticas, que no son inferiores a las nuestras.

Imagínense, digamos, a cinco expertos en políticas públicas debatiendo entre sí. Enturbian el ambiente y, en efecto, fingen haber llevado el análisis más allá de donde realmente se puede, cuando establecen, como casi siempre hacen erróneamente, opiniones competitivas acerca de cuál política pública es la mejor. Por el contrario, clarifican los temas y no tratan de llevar el análisis más allá de donde realmente se puede si, en cambio, admiten que no existe la mejor política para una sociedad determinada, sino sólo muchas políticas alternativas posibles, cada una de las cuales tiene una distribución característica de beneficios y perjuicios en cada una de las posiciones que toman sin pretenderse imparciales entre los valores. Entonces, ¿de qué tienen que hablar? Existen varias razones para apoyar las políticas que favorecen y para oponerse a otras, si se entienden como contribuciones relevantes pero inconcluyentes a una discusión que están seguros de que no puede obviar la necesidad de una imposición política.

¿Cómo pueden llegar a una reconciliación? La respuesta es la misma: no pueden. No necesitan ponerse de acuerdo; todo lo que se necesita es una imposición política en favor de una de las políticas en disputa.

Ustedes están tentados a formular la pregunta: “¿Se elegirá la mejor política pública si ninguno de los participantes en el proceso de selección está dispuesto a afirmar que la suya es la mejor?” No sucumban ante dicha tentación. Puesto que no existe la mejor política, ésta nunca se elegirá. De igual modo, puesto que, entre un grupo de políticas consideradas, no existe una política pública peor, ésta no se elegirá. Cuando mucho, se elegirá una política de entre las alternativas estudiadas. No puede caracterizarse como la mejor; es tan sólo la política pública elegida políticamente. La imposición logra una decisión. ¿Deberán ustedes, entonces, apoyar o criticar la política? Claro que sí. Es o no lo que ustedes, a su juicio, favorecían. Lo que no pueden decir es que es o no la mejor, ni siquiera que, en su opinión es mejor que otra, o peor.

2) Tengan cuidado —no lo rechacen, tan sólo tengan cuidado— cuando sus superiores les soliciten formal o informalmente que, en su mente, traten de reconciliar propuestas de políticas que han sido muy discutidas y durante largo tiempo han estado en conflicto. Esta tarea no puede lograrse. Lo mejor que puede suceder es que asuman una posición más que ahora debe ponerse en competencia con aquellas que trataban de reconciliar. En muchos casos, esto será útil, pero con frecuencia es un análisis desperdiciado. Lo que se necesita es una imposición política, no mayores análisis.

3) Nunca acepten una invitación para analizar un problema de política pública imparcialmente, aunque, si su superior no puede entender por qué, tengan que fingir que hacen lo que les pide. En lo que respecta a los valores, nadie puede ser imparcial. Es decir, ustedes tienen que ser parciales ante ciertos valores y más parciales hacia unos que hacia otros. Pueden tratar primero de escuchar los valores alternativos. Pero para reflexionar acerca del problema, tienen que seleccionar una configuración de valores que sea relevante para el problema. Si están trabajando respecto a la política de empleo, tienen que sopesar diferentes valores como el trabajo, pero también los buenos trabajos y los trabajos de tiempo completo, la estabilidad del nivel de precios, que a menudo altera la política de empleo, así como valores negativos como rasgos de las políticas fiscal y monetaria, y el crecimiento a largo plazo en comparación con el de corto plazo; tienen que pensar en todos estos valores y en otros más. Tienen que decidir que algunos de estos valores son más o menos importantes que otros. Al llegar a esa decisión, no pueden excusarse diciendo que son indistintos: cualquiera de ellos es tan bueno como los otros. La imparcialidad requiere indiferencia, y

ambas son indefendibles. Ustedes deben elegir. Puede que esperen utilizar el sentido común cuidadoso e informado en lugar del prejuicio o el mero capricho a la hora de elegir valores. Pero deben elegir. Y recuerden que otros no menos informados o cuidadosos sopesarán los valores de otra manera. Su evaluación no es menos parcial que muchas otras.

4) Ya que no pueden decir cuál es la mejor o siquiera encontrarle sentido a la palabra cuando se aplica a las políticas públicas, y puesto que incluso las mentes más diligentes no se ponen de acuerdo respecto a las políticas y puesto que, en consecuencia, la política pública sólo puede establecerse por medio de la imposición política, no denigre a la política, no se una a esos expertos que aspiran a reemplazar la política con investigación, como si estuvieran reemplazando cerebros con músculos. Puesto que las imposiciones políticas son necesarias, dichos procesos políticos que se imponen deben ser respetados. No traten de desplazar al político. No traten de lograr reconciliaciones cognitivas de un conflicto cuando, de hecho, los conflictos sólo pueden manejarse por medio de la imposición política.

5) He dicho que su jefe, su superior administrativo, su cliente o cualquier otra persona puede decepcionarse si ustedes niegan tener una opinión acerca de cuál es la mejor. Es necesario educarlos respecto a lo que ustedes pueden ofrecerles y lo que no. Esto me lleva a la quinta inferencia práctica. Aprovechen esas oportunidades para educar a su público acerca de lo que pueden pedirles y lo que no. Pero háganlo diplomáticamente, o se encontrarán entre los desempleados.

6) Una sexta inferencia consiste en que se enseñen a ustedes mismos y a su público que conceptos tales como interés público, bienestar general y bien común son, con excepción de algunos contextos inusuales, indefendibles. Ocultan, confunden y son sinónimos del inválido concepto del mejor. En los Estados Unidos, donde se usan por doquier, tanto en el discurso profesional como en el no profesional, son una plaga. Durante mucho tiempo habían estado ausentes del discurso mexicano, mas parecen estar comenzando a usarse, lo cual hará sufrir a México.

Hablando a grandes rasgos —pero con la precisión suficiente para nuestros fines—, no existen ni el interés público ni el bienestar general. Los intereses de una población son muchos, variados y en conflicto. No existe una fórmula para la reconciliación cognitiva de intereses en conflicto: lo que beneficia a unos perjudica a otros. No existe una política pública que pueda proponerse en México, en los Estados Unidos o en

cualquier país y que satisfaga los intereses de todos; todas las políticas se oponen a los intereses o al bienestar de algunas personas. Ustedes podrían replicar que, tal vez, una política pública puede satisfacer los intereses del mayor número de personas. Pero, ¿podría decirse cuál política pública apoya al interés público, si una beneficia a 60% de la población a costa de una pequeña pérdida de los otros, otra política beneficia a 75% a costa de una pérdida más grande de los otros, y otra más beneficia a 90% de la población y daña muchísimo a los otros? Y, de todos modos, ¿es obvio que cuantas más personas sean satisfechas, mejor, sin importar cuáles sean sus deseos? Sobre ese principio, uno podría imaginarse otro holocausto. Tampoco existe una mejor manera de reconciliar los intereses en conflicto; es decir, distribuir los beneficios y los perjuicios. Tan sólo hay maneras diferentes o alternativas.

El concepto del bien común es todavía más objetable ya que, en muchos contextos en que aparece, implícitamente postula que algunos valores son comunes para todos y que son nuestros criterios para la política pública. Pero, aun cuando compartimos algunos valores, no son todos; y el concepto no nos proporciona una guía acerca de cómo abordar los valores que no compartimos. Además, como señalé antes, cuando las aspiraciones comunes se trasladan a la arena de las políticas públicas, siempre producen conflictos con respecto a la manera en que debe organizarse, financiarse, diseñarse y controlarse la aspiración común. En estos conflictos, el concepto del bien común siempre fracasa.

7) Una inferencia más. Desháganse del concepto de que el Estado es el encargado de definir qué es lo que deben buscar las políticas públicas. Éste es un aspecto europeo y más que estadounidense, que sigue siendo fuerte, aunque cada vez menos, en el pensamiento político mexicano. Si le pregunto a un politólogo de los Estados Unidos qué política pública debe buscarse, probablemente me responderá que el interés público o el bienestar general, conceptos que acabo de objetar. Si le hago la misma pregunta a un politólogo de México, como he hecho con frecuencia, muchos de los más viejos me dicen que el Estado especifica lo que debe hacerse. Nunca he podido llegar a comprender del todo el concepto de que el Estado es el que define lo que debe buscar una política pública, pero creo que lo he entendido lo suficiente para querer, con su amable permiso, recomendarles que se den por vencidos.

Es cierto que el Estado especifica, en un sentido empírico, qué políticas establecer, finalmente, por medio de las imposiciones políticas. Pero supongamos que se le pide a un funcionario que estudie una política gubernamental, digamos, acerca de la redistribución de la

tierra, y que la mejore. La historia de las imposiciones pasadas que ahora están siendo cuestionadas no ayuda mucho a decidir acerca de las imposiciones futuras deseables. En esta situación, para las nuevas políticas públicas, el Estado no define lo que debe hacerse: la idea del Estado como encargado de definir es inútil. Además, el funcionario debe trabajar en ese problema porque algunos elementos del Estado necesitan un nuevo análisis. En ese sentido, el Estado está pidiendo una guía, no dándola.

Me parece que una función importante de los estudios acerca de las políticas públicas es evaluar las políticas pasadas y actuales, con miras en el futuro. Por lo tanto, una función importante es evaluar al Estado, cuestionar su competencia, o incluso criticarlo en lugar de delegarle decisiones como las guías para una política pública.

Mis colegas mexicanos a veces toman un rumbo distinto. Dicen que ante un conflicto acerca de cuál política pública aplicar, ninguna persona u organización privada es competente para resolver el conflicto. Sólo debe hacerlo el Estado. Bueno, como he venido diciendo, las decisiones reales acerca de las políticas se tienen que tomar mediante la imposición política, por lo que —estoy de acuerdo— debe hacerlo el Estado. Pero la investigación y el discurso acerca de lo que debe hacerse deben sacar provecho de la más amplia gama de información, ideas y valores y, por lo tanto, no deben subordinarse a los precedentes o a los intereses del Estado.

Como asunto de sentido común, supongo que para producir información relevante e hipótesis fecundas, y estimular ideas así como valores en debate, la participación de los funcionarios públicos es bienvenida, pero no debe dominar las contribuciones de los otros, ni monopolizar el discurso, ni tener precedencia sobre otros cuyas contribuciones no son menos competentes para formular las direcciones de las políticas públicas. Los funcionarios gubernamentales, con el debido respeto a sus capacidades cognitivas, no vuelan por encima de todos los demás.

8) De entre todas estas inferencias prácticas, llego ahora a la pregunta respecto a cuáles preferencias, valores, opiniones o juicios deben gobernar un análisis de políticas públicas, cuando los analistas y los encargados de elaborar las políticas nunca se ponen de acuerdo ni siquiera entre ellos mismos. Como dije antes, todo depende. Pero a la luz del análisis que acabamos de hacer, podemos generalizar un poco.

a) *¿Valores políticos dominantes o modales en la sociedad?* Ésta es una recomendación que leo o escucho con frecuencia en los Estados Unidos. Y a menudo se defiende alegando que es el único conjunto de

valores que permite que el analista sea imparcial o no partidario. Sin embargo, en realidad es una posición partidaria. Hace que el analista apoye grupos modales o dominantes. Como he dicho, todo análisis de políticas debe ser partidario; es decir, debe elegir entre valores. En consecuencia, no objeto que sea partidario, sino que pregunto por qué debemos siempre aceptar los valores de grupos dominantes o modales. Al menos a veces, las políticas deben innovar o proteger a los grupos vulnerables, a los ciudadanos rechazados. En los Estados Unidos, la política de derechos civiles no podría haber seguido su curso si el gobierno persiguiera sólo valores dominantes o modales.

b) *¿Valores de la mayoría?* Aquí objeto lo mismo. Algunas veces, deben gobernar los valores de la mayoría, pero otras no: de seguro que no en lo que respecta a los derechos civiles de la minorías. No es una regla general. Y, por supuesto, las mayorías con frecuencia buscan información o ideas nuevas; en efecto, les piden a los analistas que descarten las guías de la mayoría. Parece claro que en los Estados Unidos, por ejemplo, una gran mayoría de los ciudadanos comprometidos en la tradicional familia nuclear de padre y madre ha mostrado interés en escuchar —y a veces en apoyar— políticas nuevas acerca del matrimonio, de la custodia de los hijos después del divorcio, del divorcio mismo y de los derechos de propiedad de la familia.

c) *¿Valores que comparten los más cultos?* Por tanto, los valores que comparten personas como nosotros. De nueva cuenta, la respuesta es sólo a veces que sí, y muchas veces que no. En un sistema ostensiblemente democrático, los valores de los más cultos presumiblemente no valen más que los valores de cualquier otra persona. Buscar las preferencias cultas es practicar una forma de dominación de clase. Sin embargo, en algunas áreas —a veces la educación misma, pero también políticas acerca de investigación y desarrollo, exploración del espacio y atención médica— parece que la gente quiere que las preferencias de los más cultos cuenten más que las suyas. Por tanto, es fácil que un analista se convenza a sí mismo de que es más competente que los ciudadanos y que los funcionarios políticos, y que ése se convierta en un camino fácil hacia un tipo de corrupción —no la del tipo financiero común— de la política democrática.

Es de todos conocido que el control popular, legislativo y ejecutivo sobre la burocracia es muy vago, a tal grado que ésta puede convertirse en una élite gobernante que no responda al pueblo. En dos años que estuve en el servicio civil en los Estados Unidos trabajando en políticas acerca de ayuda a los indígenas y desarrollo económico, por todos lados

observé en la gran burocracia de ayuda extranjera una certeza de que a nosotros, en las oficinas gubernamentales, nuestro conocimiento e inteligencia nos daban el derecho de sabotear o distorsionar los deseos del Congreso. Y lo hicimos en repetidas ocasiones. Y si alguna vez se señaló que esto subvertía el control ordenadamente democrático de las políticas, al menos algunos servidores públicos tomaron una posición sofisticada: utilizar el poder que tuvieran para hacer lo que ustedes, con su juicio superior acerca de cómo reconciliar el conflicto, favorecerían. Es claro que aquí hay importantes temas de reflexión para funcionarios públicos o personas que se estén capacitando para serlo.

d) *Los valores del cliente.* Incluso en el caso de un cliente o jefe en particular —digamos, un superior administrativo—, son muchas las opciones de que dispone un analista. De seguro que el analista conoce muy bien los valores de su superior y se le ha ordenado, aunque sólo sea de manera tácita, que los acepte. Sin embargo, a menudo el superior puede querer que lo estimulen intelectualmente o incluso que le planteen un reto directo a sus hábitos de pensamiento, y así lo pedirá. O, de igual manera, si no lo pide, lo aceptará respecto a ciertos puntos y en determinadas circunstancias. Claro está que no es válido el viejo adagio que dice que el superior elige valores y el subordinado sólo da consejos sobre los medios. ¡Olvidenlo!

He visto libros de texto sobre análisis de políticas públicas que parecen aconsejar al analista que tome de su cliente un problema ya identificado, una especificación de valores, que resuelva el problema —todo— y regrese al cliente con una propuesta de solución congruente con los valores especificados. Dicha fórmula de análisis de políticas requiere que el cliente especifique todos los valores relevantes, incluso los valores políticos que el analista podría preferir excluir de su análisis. Y luego exige que el analista esté atado a esos valores, incluidos valores políticos que pudiera aborrecer.

En verdad, los clientes disienten mucho respecto a qué ayuda necesitan por parte de los analistas. Difieren en lo personal, pero también de un sistema político a otro. Puede que quieran ayuda para formular el problema o, como ya se ha mencionado, para formular valores de gobierno. O puede que quieran ayuda empírica para encontrar cierta información específica que necesitan. O puede que quieran saber qué hay de malo en la política pública que favorece un adversario político. O, si ya han analizado ellos mismos su problema y han llegado a una solución, puede que quieran que sus analistas encuentren los puntos débiles en su análisis y preparen formas de defenderlos.

Yo recomendaría que todo analista considere la amplia gama de ayuda que puede darle a un cliente y, suponiendo que el cliente tiene derecho a recibir ayuda para desempeñar las responsabilidades de su puesto, vaya hacia él y le proporcione la ayuda analítica conforme dé señales de necesitarla. Esto incluye ayuda analítica cuando está involucrado en las maniobras políticas necesarias para la imposición política que siempre exige la formulación de políticas. Y significa que el analista no obedezca la fórmula de libro de texto de solucionar todo el problema él mismo sin tener en cuenta las necesidades específicas del cliente. Comparen dos enfoques del análisis de políticas. Uno es el análisis de hacerlo todo; el otro es el análisis de la contribución selectiva. Yo defiendo el segundo. El primero trata al cliente como retrasado mental; el segundo lo trata como un participante necesario y valioso en la formulación de políticas.

A pesar de que no está completa, la lista de ejemplos que acabo de presentar ilustra muy bien el tipo de alternativas que debe considerar un analista de políticas, un asesor de políticas o un funcionario público. Confío en que hace evidente que, a pesar de lo que uno elija, siempre lo hace. Uno toma ciertos valores, sean los del jefe o los propios, sean los del partido en el gobierno o los de la oficina gubernamental en la que trabaja, y hace que rijan nuestro análisis. Por las razones que se dieron antes, uno nunca es imparcial, nunca está afuera o por encima de la política, sino que está más interesado en unos valores que en otros y en algunos segmentos de la población más que en otros. En consecuencia, uno siempre está desempeñando explícitamente un papel político tan sólo porque está atado a algunos valores y no a otros.

A veces pienso que es extraordinario que los miembros de la burocracia tengan tanta libertad para elegir entre alternativas como las antes mencionadas. Ni la legislación ni la ley administrativa detallan cómo debe desempeñarse dicho papel. Ni los estudiantes de política, de administración pública y de estudios de políticas públicas se ponen de acuerdo acerca de cómo deben desempeñarse los papeles.

Cada uno de ustedes que trabaja en el gobierno o que pretende hacerlo tendrá que tomar en repetidas ocasiones decisiones importantes acerca de cómo desempeñar su papel. Siempre que lo hagan, los exhorto a que, por las razones que acabo de exponer, tengan presentes los límites de un analista en la elaboración de políticas y la necesidad de la imposición política. También espero que formulen posiciones, pero que no aspiren a tener opiniones acerca de una mejor que no puede definirse. Y que lleven siempre en la mente al menos un mínimo de

respeto por la política y los políticos que les dé, con gusto, su necesario papel en la elaboración de políticas. Ustedes no saben —nadie puede saberlo— hacia dónde va su nación. De ustedes depende producir los análisis —que nunca son imparciales entre los valores, pues siempre tienen que elegir entre ellos— que den una dirección; pero éstos siempre serán inconcluyentes y objetados. A la política le corresponde decidir; esto es, finalmente, músculo, no cerebro.