

Universidad Nacional De Colombia
Departamento de Ciencia Política
Programa de Doctorado en EPRI
Seminario electivo: Análisis de políticas públicas y democracia
Presentado por: Juan Pablo Galindo Sánchez.
Estudiante: Maestría en Estudios Culturales.

RESEÑA: evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.
Giandomenico Majone. FCE. 2005. Caps. IV – VII.

Giandomenico Majone es profesor de análisis político y director de la Unidad Política Europea en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia¹ e igualmente ha sido profesor asociado y visitante de varias universidades norteamericanas y europeas. En el transcurso de su vida académica ha contribuido de manera profunda en la actualización, crítica y nuevas propuestas en cuanto al análisis de políticas y administración pública se refiere, a través de la búsqueda de nuevos argumentos que contribuyan al entendimiento de las realidades políticas contemporáneas.

Su libro *evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* es sin duda alguna una obra que trae nuevamente a la luz del análisis de las políticas públicas cuestiones importantes que se habían sacado de la discusión debido a la hegemonía que del campo sustentan los discursos del positivismo y el neopositivismo. En este sentido, aparecen allí ideas alrededor de la importancia que adquiere la argumentación, el lenguaje y las relaciones de poder en los diferentes ciclos que comprenden la producción de políticas públicas, ampliando la visión tecnocrática y economicista existente en el campo. De acuerdo a lo establecido en el seminario electivo Análisis de políticas públicas y democracia esta reseña dará cuenta de los capítulos IV al VII donde se entrelazan temas como la factibilidad política, la elección de los instrumentos de las políticas y el desarrollo de las mismas. A continuación presentaré, de acuerdo al orden de exposición planteado en el libro, las ideas principales que allí se abordan.

El capítulo IV denominado *Argumentos de la factibilidad* introduce la forma como desde el análisis de políticas públicas, así como en su elaboración, las tomas de decisiones se encuentran atadas a las restricciones que se dan en el campo de las políticas. Desde dicho planteamiento el autor plantea que “*un análisis competente de factibilidad trata de identificar todas las restricciones reales o potenciales, separarlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para diferentes estrategias de ejecución y estimar los costos y beneficios del relajamiento de las restricciones que no sean absolutamente fijas*”

¹ MAJONE, Giandomenico. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.

(Pág. 109), cuestión que, según el autor, no ha sido valorada explícitamente en el actual análisis de las políticas y que en cierta medida obstaculizan la posibilidad de transformación de las problemáticas que se atienden. De tal forma un ejercicio válido y poco aplicado en la producción de las políticas públicas se relaciona con la observación y análisis de lo que NO se puede hacer y las restricciones que se presentan de diferentes índoles. Para ello, el autor nos propone en primer lugar, las posibilidades que tienen dentro del campo de producción de las políticas públicas las soluciones de óptimo condicionado, donde por causa de tales restricciones las soluciones que se buscan no son totalmente óptimas para todos los actores involucrados y por lo tanto la factibilidad se encontraría determinada bajo la des-optimización de las soluciones en detrimento y afectación de alguna de las partes involucradas. En segundo lugar nos presenta una taxonomía de restricciones (objetivas y autoimpuestas, de corto y largo plazo) las diferenciaciones y encuentros entre metas y éstas restricciones, así como las que denomina seudorrestricciones, todo ello con el fin de mostrarnos los posibles usos que de ellas – las restricciones – se hace desde la producción de las políticas públicas, enfatizando especialmente que el tener en cuenta dichas cuestiones pueden ampliar la búsqueda de soluciones y *“debe ayudar a expandir las fronteras de lo posible en el campo de la administración pública. Esto requiere información objetiva y persuasión: lo que sea políticamente viable dentro de restricciones dadas, y aun las restricciones mismas, dependerá de los límites del conocimiento público y de la relación existente entre los valores popularmente aceptados y la práctica permisible. Por tanto, las restricciones de la política sobre la actuación de la administración pública sólo podrán aligerarse cuando la opinión pública haya sido condicionada para aceptar ideas nuevas, símbolos nuevos y conceptos nuevos y más amplios del interés público”* (Pág. 134)

Esta idea la desarrollara especialmente en el capítulo V donde precisamente encuentra un espacio de discusión donde se refleja la importancia de las restricciones institucionales y sus posibles transformaciones si son tenidas en cuenta a la hora del análisis y producción de políticas. Partiendo de ésta idea básica, Majone a través de varios ejemplos nos muestra como al tener en cuenta las restricciones institucionales se abren espacios nuevos para la deliberación y la argumentación, permitiendo una transformación de las mismas restricciones y en parte de la institucionalidad misma que no permite en ciertos momentos la producción de políticas, y que de cierta forma corresponden a lo que él denomina como procedimiento indirecto, como aquella forma en la que se buscan canales diferentes para la aprobación y ejecución de políticas públicas. Es interesante observar como en este sentido, el autor no descuida su idea central sobre la argumentación en dicho proceso. Por tal motivo, los actores políticos buscaran construir argumentaciones lo suficientemente factibles para la modificación de los límites impuestos, así como el posicionamiento, recursos y metas de los actores políticos involucrados, ya que de alguna forma, la transformación y cambio institucional afecta el poder y la posición de los mismos en la arena política. Por lo tanto el analista deberá tener en cuenta *“un pequeño conjunto de*

variables fundamentales: a) el grupo de actores de políticas efectivos y potenciales; b) los recursos a su disposición en los diferentes arreglos institucionales, en donde se incluyen c) la cantidad y la calidad de la información, las habilidades y los conocimientos técnicos a disposición de los diversos actores, y d) factores y restricciones ambientales como las políticas existentes, los valores sociales, las ideologías, la opinión pública y los paradigmas cognoscitivos.” (Pág. 142).

Esta cuestión viene aunada a la elección entre instrumentos de políticas, cuestión que abordara el autor en el capítulo VI y que en criterio del mismo implican no solamente cuestiones técnicas, sino que se encuentran determinadas por el ambiente institucional y cultural. Pensar en dicha cuestión conlleva asumir una visión del contexto donde se desenvuelven los ciclos de producción de las políticas y así mismo considerar que no existe a priori instrumentos más eficaces que otros, sino que tal elección se desenvuelve en un campo que sobrepasa la visión tecnocrática y que involucra aspectos como el regateo, las metas y finalidades que buscan los diferentes actores involucrados mediante la implementación de dichos instrumentos. Con respecto a ello el autor nos dice que *“la elección de los instrumentos de políticas no es un problema técnico que pueda encomendarse confiadamente a los expertos, pues plantea problemas institucionales, sociales y morales que deben aclararse mediante un proceso de deliberación pública y resolverse por medios políticos. La fe ingenua de algunos analistas en la infalibilidad de ciertos instrumentos, supuestamente capaces de sacar todo el proceso regulador del cenagal del debate y el compromiso político, solo puede explicarse por la limitación conceptual de un modelo de elaboración de políticas donde las decisiones, como nos dice James Buchanan “las toma en lo más alto seres omniscientes que no pueden errar” (Pág. 188). Esto implica de manera directa poner en cuestionamiento la dominación que sobre el campo ha tenido el uso racional de ideas y de la teoría, considerada en el campo clásico como un elemento central a la hora de la toma de decisiones. Podemos observar en múltiples ejemplos como en muchos de los casos de elaboración de políticas la primacía del aspecto teórico omite las condiciones reales de la vida social y sus posibles implicaciones en el desarrollo mismo de las políticas. Desde allí el autor propone centrar una mirada crítica en este aspecto y complejizar e interrelacionar los múltiples factores que se asocian a la toma de decisiones con el fin de construir espacios de participación democráticos más abiertos y participativos.*

Teniendo en cuenta todo lo anterior, Majone presentará en su capítulo sobre desarrollo de la política la forma como se relacionan todos estos factores en la realización objetiva de un plan de política pública. Es importante destacar como el autor señala en reiteradas ocasiones, el vacío investigativo que presenta el análisis en cuanto a este ciclo de producción de políticas se refiere, y la importancia que adquiere el mismo en un desenlace óptimo de la producción de políticas públicas. Esta idea se tornará central para el análisis propuesto ya que es importante tener en cuenta el marco donde las ideas y los

acontecimientos políticos se interrelacionan y el impacto que tienen sobre la transformación o manutención de una política. Partiendo de esta noción, el autor nos involucra en un espacio *dialectico entre políticas y “metapolíticas* descuidado por el analista tradicional – especialmente el tecnocrático - donde se entrevé la construcción recíproca tanto de las ideas políticas como de la institucionalidad misma, cuestión que permitiría observar la continuidad o cambio en una política. Esto es, para que se de una transformación en la elaboración de las políticas pública debe darse un marco analítico e interpretativo – basado en las ideas – que permita consolidar el proceso de adaptabilidad de las políticas, alimentado al mismo tiempo por las realidades que viven las institucionalidades donde se desarrollan.

Para ampliar este argumento, el autor nos remitirá a la metáfora del núcleo y la periferia de una política pública. La política pública en este marco comprensivo se encontraría constituida por un núcleo que representaría la forma estable de la misma, no rígida, si continúa, y una parte periférica que estaría dotada de flexibilidad y maleabilidad, siendo el espacio donde mayores transformaciones se pueden dar; *“el modelo de un núcleo de política rodeado por periferias concéntricas... nos hacen ver en alguna medida el incrementalismo como un método o estilo de elaboración de políticas... los cambios incrementales son cambios periféricos. El hecho de que la mayoría de cambios ocurran en la periferia explica por qué el incrementalismo es una característica tan común en la elaboración de políticas. Sin embargo, no todos los cambios son igualmente importantes. Mas bien su importancia depende de su distancia al núcleo de la política”* (Pág. 197)

De tal forma, el analista debe preocuparse de la forma en que se dan dichas transformaciones y el marco donde y que las produce, teniendo en cuenta las múltiples variantes que se dan (facilitación, inhibición, opinión y acciones de los defensores y oponentes,) y las interrelaciones que se generan con otras políticas en el *espacio de las políticas* entendido como *“aquel conjunto de políticas estrechamente interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto”* (Pág.205). Es importante tener claro en este momento que muchas de estas transformaciones y estas interrelaciones se dan en el campo de la *comunidad política* entendido como aquel campo *donde se realizan las innovaciones conceptuales* (Pág 208) y que es en la *arena política* donde se seleccionan o rechazan tales innovaciones. En este sentido tendría prevalencia los expertos que introducen un nuevo marco de entendimiento de la realidad política determinada y que los actores políticos – el autor traza aquí una distinción entre los primeros y los segundos – solo eligen entre las opciones viabilizadas por los integrantes de la comunidad política. Por tal motivo se hace necesario ampliar el espacio de debate donde las dos perspectivas sean tenidas en cuenta y se complementen mutuamente y conduzcan a *“una secuencia de transformaciones de los problemas y a una expansión correspondiente del campo de la comunidad de políticas”* (Pág. 211).

Con esta apuesta altamente teórica al parecer del lector, Majone posibilita, complejiza y amplía el marco analítico y comprensivo del análisis de políticas públicas intentando con ello reconstruir el espacio donde se construyen los ciclos de producción de políticas públicas, partiendo del reconocimiento de múltiples factores mencionados anteriormente y que afectaran de diversas maneras no solamente los resultados e interpretaciones del analista en políticas sino que también contribuirán en una nueva apuesta por la formulación de políticas más atadas a las condiciones reales de la vida social, acorde a sus transformaciones constantes y complejas de sus relaciones en el mundo contemporáneo.