MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

Colección
Estudios

El Proceso de elaboración de Políticas Públicas

Charles E. Lindblom

004157

Serie
Administración General

OTROS TITULOS DE INTERES

ESTUDIO DELPHI. LA MODERNIZACION EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1991. 272 pg.

JORNADAS PARA LA MODERNIZACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS 9, 10 Y 11 DE JULIO 1990, CUENCA. 1991. 263 pg.

LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION. PLANES DE FORMACION DEL INAP. 1991. 253 pg.

POLITICAS DE SELECCION EN LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA. Jiménez Asensio, Rafael 1989. 479 pg.

ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACION. Subirats, Joan 1989 184 pg.

MANUAL DE PLANIFICACION Y GESTION DE PROYECTOS ADMINISTRATIVOS. Carrasco Arias, Javier; Ramos Díaz, Rafael. 1986 221 pg.

PLANIFICACION DE LA INFORMATICA EN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO García Copeiro del Villar, Carlos 1986 352 pg.

ECONOMIA Y PLANIFICACION URBANAS Deryeke, Pierre-Henri 1983 427 pg.

TERRITORIO Y FUNCION LA EVOLUCION DE LA PLANIFICACION REGIONAL Friedman, John y Weaver, Clyde 1981 334 pg.

EL PROCESO DE ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

CHARLES E. LINDBLüM

EL PROCESO DE ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

Traducción
Eduardo Zapico Goñi

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
MADRID
1991

Colección: **ESTUDIOS**

CLASIF.
ADQUIS.
FECH. 17-II-93
COMPRA
PRECIO N$. 15.90

Primera edición: Noviembre de 1991

Versión en inglés:
The policy making process
Copyright © 1980, by Prentice Hall, Inc.
AH rights reserved.

Versión en español:
El proceso de elaboración de políticas públicas

© **1991,** Derechos reservados
Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. de C.V.
Amargura 4, San Ángel, 01000, México, D.F. MÉXICO

Coedición:

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
Secretaría General Técnica
Instituto Nacional de Administración Pública
NIPO: 329-91-018-1
ISBN: 84-7088-591-X
Depósito Legal: M. 42879-1991
Fotocomposición e Impresión: AREGRAF, S.A.

SUMARIO

Pág.

Introducción..... 5
Capítulo 1 La Política desde la perspectiva del Proceso de Elaboración de Políticas Públicas..... 9

PRIMERA PARTE
LA INFORMACION y EL ANALISIS EN LA ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

Capítulo 2 El Análisis para la Elaboración de Políticas Públicas 19
Capítulo 3 Los Límites del Análisis como alternativa a la Política..... 29
Capítulo 4 El Análisis Partidista..... 39
Capítulo 5 Sacando el máximo provecho del Análisis 47

SEGUNDA PARTE
EL JUEGO DEL PODER

Capítulo 6 El Juego del Poder en General..... 57
Capítulo 7 La Democracia en el Juego del Poder 73
Capítulo 8 La Implementación y el Juego Político en la Burocracia 83
Capítulo 9 La Posición Privilegiada de la Empresa Privada en Proceso de Elaboración de Políticas Públicas 93
Capítulo 10 El Papel de los Grupos de Interés en el Proceso de Elaboración de Políticas Públicas 107
Capítulo 11 La Desigualdad Política 121

Pág.

TERCERA PARTE
EL CIUDADANO EN EL JUEGO DEL PODER

Capítulo 12 La Imprecisión del Voto 133
Capítulo 13 La Formulación de la Agenda Política..... 145

Comentario Adicional 155

Notas para Investigaciones Futuras 159

INTRODUCCION

La complejidad de la realidad administrativa, la multiplicidad creciente de sus funciones, la constante utilización de mecanismos formales e informales en el ejercicio de sus cometidos, los numerosos puntos de contacto que presenta su actividad en relación con instituciones y agregados sociales de todo tipo, hacen del estudio de las administraciones públicas, al mismo tiempo, una labor apasionante, por lo que tiene de central en la dinámica social, como difícil de reducir a los parámetros de una sola disciplina académica. Los trabajos de gente como Simón, Dahl, Lindblom, Wildavsky o Majone han resultado esenciales para comprender que la política no es sólo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la representación política, a través de análisis exhaustivos de partidos o elecciones. La llamada escuela del "public policy" nos ha ido aportando un volumen significativo de estudios y análisis en los que subyace la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha. El mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción, conectando con otras disciplinas, como la economía, el derecho o la sociología, en la voluntad de explicar procesos de intervención pública en sociedades pluralistas.

En ese contexto, resulta excesivamente simple, y poco útil desde el punto de vista descriptivo y prescriptivo, la pura aceptación del esquema racional-legal, en el que la división de poderes es operativa y real. Unos deciden, otros ejecutan, y son constatados para evitar posibles desviaciones. En los estudios de "public policy" se parte de un supuesto distinto. Se parte del supuesto piuralista. en el que poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos. grupos de interés, expertos. académicos. medios de comunicación....) de manera simultánea. Se "burocratizan" los procesos políticos. se "politizan" los procesos burocráticos, se "socializan" linos y otros.

! Las fronteras o confines entre políticos y burócratas se vuelven más confusas. no sólo por el entrecruzamiento y recambio constante de unas mismas personas en ambas categorías. sino porque no resulta fácil distinguir roles reales. basándose en lo fonnalmente establecido. en los procesos de toma de decisiones. Esa descripción es mucho menos "elegante" y rotunda que la "clásica". acercándose a esa confusa y ambigua descripción de Donsire que hable de "equilibrio de tensiones. inherentemente inestable, en el que existe estabilidad por las muchas vías en que es potencialmente inestable". Pero, esa confusión no es sino la propia del contexto que se pretende analizar.

El punto de engarce de ese "equilibrio inestable" serían los productos de esa administración, los resultados de la interacción entre política y administración, pero también los resultados de la interacción de ese otro gran conjunto de actores antes mencionados. Se trata pues de un enfoque de ciencia política que pretende alejarse del método formal-institucionalista, sustituyéndolo con una aproximación empírica, y con la pretensión de generalizar las hipótesis explicativas que puedan surgir de los análisis de toma de decisiones y materialización de políticas, a través del recurso al método comparado con el fin d controlar hasta cierto punto la generalización de los análisis realizados y su posible uso prescriptivo en otros casos o contextos. La política como acción, y no tanto como estructura, y el fundamento en la matriz social de toda actividad política y administrativa, serían pautas a seguir, en un análisis que pretende centrarse en las causas y consecuencias de esa actividad.

¿Que están haciendo los poderes públicos? ¿porqué lo están haciendo? ¿Que consecuencias tienen sus acciones sobre la realidad social?, son probablemente las cuestiones básicas de un planteamiento como el que estamos apuntando. Interesa, por tanto, todo aquello que, en palabras de Oye, los gobiernos eligen hacer o no hacer. Lo amplio de tal definición no deja de concretar algo. Interesan los actores y sus características políticas y organizativas, por ejemplo, no en ellos mismos, sino en su relación con la elaboración de la agenda de actuación de los poderes públicos, en su influencia en la toma de decisiones, o en su participación en la implementación y evaluación de esas políticas.

Es también este campo de análisis y estudio, el que permite considerar la importancia del concepto de gestión pública. El surgimiento de este, para algunos, nuevo paradigma teórico, que pretende integrar técnicas gerenciales propias del sector privado. con las consideraciones específicas del sector público, como son las presencia de lógicas políticas que atraviesan el funcionamiento administrativo. y las conocidas dificultades para individualizar los "productos" de esa acción administrativa. o para identificar los parámetros de rendimiento de esa misma acción. abre perspectivas interdisciplinares y de aplicación profesional muy importantes.

La coincidencia de todos estos enfoques en la acción resulta revelador de una precaución por mejorar la capacidad de los poderes públicos de dar respuesta a los problemas colectivos. No a través de fórmulas o "recetas" realizadas con las más sofisticadas técnicas o con los mejores deseos. sino a partir del análisis del proceso, en continua evolución. de implementación de los programas públicos, entendiéndolos como procesos de aprendizaje social, de constante adaptación a un entorno cambiante. y con posibles reconsideraciones de objetivos y medios. Desde este punto de vista. sin duda. uno de los instrumentos más potentes al servicio del gestor público. y del establecimiento de programas de actuación con posibilidades de éxito. que anticipen problemas, que refuerzan la necesidad de argumentación y persuasión política, lo constituye el análisis de políticas públicas y sus batería de estudios de caso y técnicas específicas.

Se trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos. Se trata de examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto de análisis y las vías y formas de representación establecidas. Se trata de ver quién interviene en cada política concreta y con que resultados. Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de actuación o su pertenencia formal a talo cual corriente, tendencia o posición social, sino en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado.

Cuando hablamos, por tanto, de "Política pública", nos estamos refiriendo a "procesos", "decisiones" "resultados", ..., pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de "poderes" en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos.

Es en todo este contexto, en el que el libro de Charles E. Lindblom que aquí presentamos adquiere todo su sentido. No es este quizás el libro más importante o relevante de la densa bibliografía de Lindblom, pero si es un libro fundamental para adentrarse en una aproximación al mundo de la política que se ha revelado como muy fecunda en estos últimos treinta años. Existen pocas dudas acerca de la importancia de Charles E. Lindblom en el panorama de la Ciencia Política contemporánea. Quizás por ello pueda considerarse sorprendente que este sea el primer libro de Lindblom traducido al castellano y editado en España. Mejor sería decir que nos encontramos ante una nueva muestra del retraso de los estudios politológicos en este país.

De aquel mítico artículo de Charles E. Lindblom publicado en la **Public Administration Review,** en lo que hoyes un lejano 1959, "The Science of Muddling Through", hasta su última y polémica obra, **Inquiry and Change,** publicada en 1990 por la editorial de la universidad de Yale (en la que Lindblom lo ha sido todo), han transcurrido apenas treinta años. En este tiempo el estudio de las políticas públicas ha logrado convertirse en uno de los objetos centrales de la ciencia política contemporánea. Si en 1970, en uno de los congresos de la American Political Science Association, se constituyó el primer "panel" dedicado a temas de "public policy", hoy se considera que más de un tercio de los politólogos norteamericanos se dedican a ese campo de análisis. En Europa. la fuerza creciente de esta perspectiva analítica se detecta tanto en los seminarios a ella dedicados en los sucesivos congresos del "European Consortium of Political Research", y también en la oleada de publicaciones que sobre el tema están apareciendo no sólo en los países anglosajones o del norte de Europa. sino también en Italia o en Francia.

El libro que aquí presentamos se plantea como una introducción al tema. Y como tal tiene las ventajas y los inconvenientes de un texto pensado en clave de curso universitario. Las ventajas proceden de la claridad con que se exponen los conceptos. claridad reforzada por la brillantez y perspicacia analítica

de alguien profundamente escéptico ante visiones sinópticas de los procesos de interacción social. Inconvenientes derivados de lo limitado de su pretensión. La tremenda escasez de textos en castellano en el campo de las políticas, ha aconsejado al INAP y a su Consejo Editor la publicación de una obra absolutamente imprescindible en los itinerarios formativos de aquellos que quieran entender los procesos de la acción política y sus corolarios en la actuación de las administraciones públicas.

Para mí resulta especialmente emotivo el realizar esta introducción. Y lo es por dos motivos. Uno de carácter personal: hace tres años tuve la oportunidad de conocer personalmente al profesor Lindblom. Nuestro común amigo, el profesor de Harvard Michael Barzelay, que conocía el interés de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona por introducir la aproximación de políticas públicas en España, nos sirvió de enlace. A pesar de tener más de setenta años, tanto él como su mujer, Rose, desprendían un notable magnetismo. Estuvo entre nosotros un par de semanas, en las que ofreció algunas sesiones académicas sobre la posición privilegiada de los intereses empresariales en el juego pluralista (extraída de su célebre obra **Politics and Markets),** y sobre la necesidad de defensa del disenso como clave del cambio social (a modo de prolegómeno de su ya mencionada y última obra **Inquiry and Change).** Por otro lado, participó activamente en su seminario internacional sobre Gestión Pública, que el profesor Josep María Vallés y la UAB habían organizado como presentación del Master en Gestión Pública que se viene desarrollando desde entonces. También en ese marco sorprendió a todos los asistentes (entre los que se encontraban los profesores (es Mercalfe, Bruno Dente, Jeremy Richardson, Jean Pierre Nioche, Michael Barzelay, Lars Jeding o Eduardo Zapico) por la agudeza y espíritu crítico de sus comentarios, en absoluto protocolarios.

Pero lo es también por la vinculación "doctrinaria" que me une con los planteamientos analíticos presentes en la obra de Lindblom. Su profunda desconfianza hacia los planteamientos "ilustrados" de racionalización social, su confianza en la capacidad de la libre interacción social para ofrecer vías de solución, y su mentalidad pragmática y al mismo tiempo crítica, me han servido de inspiración desde que hice mis primeros pasos en el mundo del análisis de políticas públicas. Es por todo ello que para mí representa hoy un honor firmar este pequeño prólogo a este libro de Charles E. Lindblom, con el que esperamos que el lector español en general, y especialmente aquellos interesados en conocer mejor el funcionamiento del sistema político pluralista y de la forma de proceder de sus administraciones públicas, encuentre elementos de reflexión y de análisis que nos permitan mejorar la capacidad de repuesta de esas administraciones en relación a las demandas sociales.

Bellaterra, diciembre 1991
Joan Subirats
Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración

CAPITULO PRIMERO
LA POLITICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROCESO DE ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

En La República, Platón analizó la Justicia respondiendo a la pregunta de: ¿qué es y cómo se consigue? Maquiavelo se centró en el problema de cómo conseguir y mantener el poder y Hobbes se preguntó cómo mantener la ley y el orden dada la tendencia de la sociedad de desembocar en una guerra de todos contra todos. Rousseau cuestionó en una gran frase porqué "el hombre nace libre, y en todas partes está encadenado". Aunque todos escribieron sobre diferentes aspectos de la Política, ninguno tuvo un gran interés en la elaboración de las políticas públicas.

Tanto la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y la Declaración de la Independencia de América se relacionan con palabras tales como tiranía, derechos y libertad, pero no con las palabras del proceso de elaboración de políticas públicas.

Históricamente, los pueblos han buscado la democracia como una garantía de la libertad personal, no como un proceso de elaboración de políticas públicas ni como una forma de control popular de este proceso. De hecho muchos, incluidos los padres de la Constitución, han temido que un control popular del proceso de elaboración de las políticas públicas desembocaría en la tiranía.

Una gran figura del pensamiento social de occidente hizo de la elaboración de políticas, especialmente de su eficiencia y racionalidad, el centro de su trabajo, comenzando así una tradición intelectual que persiste hasta nuestros días. En la "Riqueza de las Naciones", Adam Smith analiza las deficiencias de las políticas comerciales de los gobiernos contemporáneos. Propuso el quitar la política económica de las manos del gobierno para que pasaran a ser controladas por el mercado. La nueva profesión de la economía adoptó el estudio de la racionalidad en los asuntos públicos, que desde entonces ignoró ampliamente al gobierno y predicó las virtudes del mercado como instrumento de racionalidad social. En las ciencias políticas, el estudio de la elaboración de las políticas gubernamentales y de su racionalidad permanecen subordinadas a otros intereses, siendo de relevancia tan solo recientemente. Como estudiosos

de las ciencias políticas nos volvemos con gran interés hacia cuestiones sobre la elaboración de políticas públicas ya que éstas permiten replantear elementos durante mucho tiempo despreciados en el análisis de los sistemas políticos. Los nuevos estudiantes de ciencias políticas pueden estar sorprendidos de que hasta ahora no se haya estudiado el proceso de elaboración de políticas públicas en las ciencias políticas.

EFICACIA Y CONTROL POPULAR

En el mundo democrático liberal, las dos cuestiones mas sobresalientes sobre la política gubernamental se centran en su eficacia en la solución de problemas y en el grado de respuesta al control popular.

La cuestión de la eficacia tiene varias formas: ¿De qué manera se enfrenta un gobierno inteligente con los problemas de la nación? ¿Sabe el gobierno lo que está haciendo? ¿Debaten en profundidad las políticas los líderes? ¿Es la Administración necesariamente ineficiente? ¿Cómo se explican sus principales problemas? ¿Cómo se puede elevar la eficacia en la elaboración de las políticas públicas? ¿Pueden ser de utilidad las ciencias sociales? ¿Pueden ayudar los expertos? ¿Porqué nunca se solucionan ciertos problemas que se repiten constantemente: por ejemplo, las huelgas, el cuidado de los enfermos mentales y las zonas urbanas ruinosas?

La cuestión del control popular se presenta de diversas formas. ¿Quién formula verdaderamente las políticas públicas? ¿La formulan las élites? ¿Tienen alguna influencia los ciudadanos de a pie? ¿Podrían si lo intentaran? ¿Tienen importancia las elecciones? ¿Tiene alguna importancia que gane un partido u otro? ¿Es conveniente una mayor participación popular en el gobierno? ¿Porqué en una democracia se toleran cosas tales como los impuestos regresivos, la violencia en la calle, la corrupción en la empresa privada y en la Administración, el cuidado médico inadecuado para la mayoría de la población, los colegios mal equipados y los servicios públicos inadecuados?

La exploración de estas preguntas se convertirá en un análisis del sistema político. El análisis se centrará principalmente en la elaboración de políticas públicas en los EE.UU., prestando alguna atención a la política democrática en otros paises y algunos aspectos de los sistemas autoritarios. A diferencia de otros libros sobre políticas públicas, este análisis no examinará los pros y contras de políticas concretas -por ejemplo, la energética o la anti-inflacionista. Sin embargo sí se plantea la cuestión de cómo se elaboran las políticas públicas.

CAPITULOI

COMO ESTUDIAR EL PROCESO

Para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y como se relacionan y controlan unos a otros. Hay muchos tipos de participantes y cada uno juega un papel especial: los simples ciudadanos, los líderes de los grupos de interés, los legisladores, los líderes del Legislativo, los miembros de los partidos políticos, los jueces, los funcionarios, los expertos técnicos y los empresarios.

¿Cuál es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas? Un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas. Primero se estudia como aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia como la gente plantea los temas para la acción, como proceden los legisladores, como luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente como se evalúan las políticas (1).

Sin embargo rápidamente se descubre que el reparto de papeles en este drama no cambia mucho al ir pasando desde el primer acto hasta el último. Además, la manera en que cooperan o compiten entre si los participantes, no varía mucho de un paso a otro.

Algunos temas intelectuales se presentan a través de todas las fases. En nuestro estudio organizamos, en la mayoría de los casos, un análisis de los temas que son comunes a todas las fases de la elaboración de políticas. Un análisis de políticas realizado paso a paso podría obscurecer los temas generales y fenómenos universales al buscar los aspectos que son únicos de cada etapa. Sin embargo también analizaremos ciertos aspectos especiales de la formulación de la agenda y de la implementación.

La Competencia Limitada de las Ciencias Políticas

Nuestra perspectiva tiene la ventaja adicional de permitir que nos centremos en ciertos aspectos en los que las ciencias políticas tiene algo que ofrecemos. No nos exige movemos, paso a paso, a través de explicaciones en las

(1) Diferentes autores ven esta secuencia de manera ligeramente distinta. Harold Lasswell, uno de los precursores de esta aproximación, establece los siguientes pasos: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término (H. Lasswell, "The Public Interest", in The Public Interest, ed. C.F. Friedrich (Nomos, vol. 5) New York: Atherton Press, (1962).

que un conocimiento ordinario podría ser de igual utilidad. Los estudiosos de las ciencias sociales tienen que evitar el explicar lo que la gente ya sabe.

Tomemos por ejemplo el primero de los pasos antes mencionados, la formulación de la agenda. Se pueden hacer muchas observaciones: entre otras, que el descontento de los ciudadanos políticamente no activos no facilitará que sus problemas se planteen en la agenda de políticas públicas; ademas algunos activistas, quizás el lider de un grupo de interés o un candidato a un cargo público, deben de plantear la cuestión para que provoque la atención de los cargos públicos; que algunos participantes tienen acceso al proceso de políticas públicas y otros no; y que algunos miembros de la Administración juegan un papel importante al llamar la atención de ciertos problemas ante los responsables de las políticas públicas. Esta lista puede realizarla cualquier persona razonable e informada. La mayoría de la gente, incluso los poetas y las bailarinas de ballet, saben mucho sobre estos y otros aspectos de la elaboración de políticas públicas. (2)

Las ciencias políticas ofrecen proposiciones clarificadoras en tan solo algunos de los aspectos de la determinación de la agenda política. Por ejemplo, uno es que el aprendizaje social o el adoctrinamiento crea un clima de opinión que mantiene muchos temas alejados de la agenda especialmente los temas que desafían los fundamentos del propio sistema político-económico. Por ejemplo, la mayoría de nosostros ha aprendido a creer en un Congreso de dos Cámaras, y por lo tanto no consideramos en serio la abolición del Senado. Un segundo caso es el que las agendas son en gran medida determinadas mediante la interacción entre personas que luchan entre si sobre la forma de cooperar. Muchos de los problemas de la formulación de políticas públicas resultan de esta cooperación. La existencia de un gobierno abre la posibilidad de cooperar en iniciativas -para la construcción de presas, educar a los jóvenes, volar a la luna- que de otra forma serían imposibles. ¿Cómo pueden aprovecharse estas oportunidades, quién debería explotarlas, y en beneficio de quién? Todos estos temas complicados son parte de la agenda política.

La Formulación de Políticas Públicas como un Proceso No Claro

El método del "paso a paso" corre también el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso

---

(2) Por esta razón, no hemos dedicado una o dos páginas a la definición del término políticas y la elaboración de políticas. Casi ninguna definición lo conseguiría, excepto las que limitan las "políticas" a las decisiones sobre reglas permanentes para imponerse en el proceso de decisión, como ocurre en: “Es política del senador el tomar parte activa en toda legislación agrícola". Este es un concepto muy limitado. Para nuestro objetivo una decisión permanente es una decisión de política, pero también lo son otras muchas decisiones específicas tomadas luego sobre la legislación agrícola.

ordenado y racional, como el de escribir un artículo para un curso en la universidad con una introducción, un cuerpo principal y una conclusión, y con cada una de las partes consecutivas bien conectadas. El que las políticas públicas se elaboren de esta forma debería de ponerse en cuestión mas que suponerse.

Algunas de las características de la elaboración de políticas públicas evidencian lo contrario. Por ejemplo, la solución para un grupo supone un problema para otro. Unos precios agrícolas elevados soluciona el problema de los agricultores, pero crea un problema para los consumidores. Además un número de problemas de política pública se integra en la agenda como consecuencia de los intentos de implantar otras políticas. Consecuentemente, la fase de implementación y la fase de elaboración de la agenda se mezclan mutuamente. Por ejemplo, los EE.UU. necesitan políticas para controlar a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y a otras agencias de información principalmente a causa de medidas tomadas previamente para utilizar estas agencias para implementar la política nacional de seguridad. Durante la implementación se generan problemas y se transmiten a la agenda política. (3)

Téngase en cuenta también que la evaluación de políticas, a menudo percibida como el último paso, no constituye un paso en la formulación de las políticas públicas a menos que ofrezca ideas sobre los posibles próximos movimientos. Si se trata de un paso distintivo, la evaluación de políticas se trataría como ligado a otros intentos de valorar y formular las próximas políticas.

Además, las políticas a veces se formulan a través del compromiso de los decisores de políticas públicas, sin que ninguno tenga bien presente los problemas a los que responde la política acordada. A veces como acabamos de ver, las políticas surgen de oportunidades mas que como respuestas a problemas. Se puede decir que la política en los EE. UU. da mucha libertad a los monopolios, especialmente a los oligopolios, restringiendo por lo tanto el alcance de la ley antitrust a un pequeño número de casos, a no ser que lo decida un cargo público o una agencia. La política emerge de alguna forma del sistema de elaboración de las políticas públicas pero no de una manera ordenada.

Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado "políticas públicas". Como ya se dijo, todo gobierno y política se puede percibir como un proceso de elaboración de políticas públicas. Si se hace así, no se caerá en el error de entender la elaboración de políticas públicas como un aspecto de la política, como ocurre cuando se analiza como una

---

(3) Ver el capítulo: "Policy as its own Cause", in Aaron Wildavsky, Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis (Boston: Little, Brown & CO., 1979).

serie secuencial de fases. La gente reflexiva se desespera al intentar buscar un responsable por el fracaso de una política.

Estos encuentran dificultades incluso para identificar las múltiples influencias ejercidas en las políticas. Su frustración apoya nuestro argumento: para entender la elaboración de políticas públicas hay que comprender toda la vida y actividad política.

LA EVALUACION DEL PROCESO DE POLITICAS PUBLICAS

¿Una vez descrito el proceso de políticas públicas, se puede evaluar? Para algunos el lento proceso de desegregación racial en los colegios americanos -una desegregación todavía incompleta después de pasadas décadas desde que se ordenara por el Tribunal Supremo- es una evidencia concluyente de los defectos de la elaboración de políticas públicas en América. ¿Aun así, si la desegregación camina lentamente por la sensibilidad de la política pública a la opinión pública, puede hablarse de un proceso defectuoso?

Las dificultades de la evaluación son a menudo muy claras. ¿La orden del Presidente Truman de lanzar la bomba atómica en Japón representa un fallo escandaloso en el proceso de elaboración de políticas públicas o un momento de admirable capacidad de decisión? ¿La amenaza del Presidente Kennedy sobre una guerra atómica en la crisis de los misiles de Cuba demuestra la capacidad del proceso de elaboración de políticas públicas en América para elevar los cálculos racionales o es un exceso de confianza en un proceso de consulta en un grupo muy reducido de cargos públicos (aunque al final no provocara una guerra nuclear)? ¿Se examinó en las decisiones del poder ejecutivo o del poder judicial el tener que enfrentarse con el impacto del Watergate en una sociedad democrática, como reclaman algunos observadores, o se salvó la nación de las consecuencias de una conspiración por la casualidad de que el Presidente Nixon grabara las evidencias en su propia contra?

Las dificultades de evaluar el proceso de políticas públicas no se convierte en la imposibilidad de sacar conclusiones de evaluaciones específicas de políticas públicas o de etapas concretas de su elaboración. Como ya se ha advertido, la mayoría de la gente quiere que la elaboración de políticas públicas sea en general democrática. Pero también quieren que sea inteligente. Los dos criterios exigen características contradictorias en la elaboración de las políticas públicas. Ni siquiera podemos especificar lo que queremos decir con proceso democrático de políticas públicas. Por ejemplo, ¿cuál es mas democrático el proceso de formulación de políticas del Primer Ministro británico o el del Congreso americano ¿Es mas democrático el que haya una gran influencia de los grupos de interés o que ésta sea pequeña?

El que la evaluación sea difícil y sin conclusiones no quiere decir que no haya que intentarla. Pero la clarificación de los hechos fundamentales sobre la elaboración de políticas públicas es una tarea que precede a la evaluación. Esto es lo que aquí podemos hacer, en este pequeño libro, ya que no podemos evaluar.

LA ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS y SUS RESULTADOS

Las políticas y sus resultados difieren entre los sistemas democráticos y en los autoritarios. Los sistemas autoritarios, por ejemplo, no persiguen políticas de protección de libertades ciudadanas. Los sistemas autoritarios tampoco garantizan el derecho convencional de propiedad privada. Los sistemas democráticos siempre lo hacen. En principio, un sistema democrático podría terminar con la propiedad privada de los bienes de producción y establecer en su lugar un sistema de producción dirigido por el gobierno. El que ningún gobierno democrático no haya intentado nunca hacerlo es un hecho histórico remarcable. (4)

Otras diferencias entre los sistemas democráticos y autoritarios están pendientes de descubrirse, igual que algunas diferencias entre los resultados de los distintos tipos de elaboración de políticas públicas en democracia. Pero el descubrimiento de que en muchos sectores las diferencias entre sistemas de elaboración de políticas no provocan gran diferencia en sus resultados ha ocasionado discordancias en las ciencias políticas. Como entre los sistemas democráticos y comunistas en Europa que tienen un nivel similar de desarrollo económico, por ejemplo, el gasto público de los programas de educación y bienestar son muy parecidos. (5)

Unos cuantos profesores de las ciencias políticas han venido comparando la elaboración de políticas públicas en los Estados americanos. Están intentando comparar el grado en que las diferencias en los programas de educación, bienestar y de carreteras, entre otros, dependen de las diferencias en la formulación de políticas en los Estados, tales como el grado de competición entre los partidos políticos, los sistemas de representación, la fuerza de la Oficina del Gobernador y el número de electores activos. Aparentemente estas diferencias en el sistema político, son menos importantes de lo que antes se creía

---

(4) Para una visión controvertida de la relación entre la democracia y la propiedad privada, ver William Kingston, "The Lemmings of Democracy" Studies, 65 (Winter 1976). Ver también Charles Lindblom, Politics and Markets (New York: Basic Books, 1977), capítulo 12.

(5) Frederick L. Pryor, Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1968), especialmente la página 310.

para los resultados de políticas públicas. Factores tales como la riqueza del Estado y el grado de industrialización tienen mas peso.

En esta fase de la investigación, no se puede hacer ninguna generalización sobre que diferencias en los sistemas de elaboración de políticas públicas explican las diferencias en sus resultados. El cuadro es complicado ya que algunas diferencias entre los Estados explican diferencias en los métodos de elaboración de las políticas públicas mas que en sus resultados. Sin embargo, esta nueva investigación limita muchas otras visiones profesionales que argumentaban confiadamente que los sistemas de elaboración de política pública si tenían una gran importancia en sus resultados. También sugieren que las reformas del proceso de elaboración de políticas públicas puede no ocasionar grandes mejoras en los resultados. (6)

En todo el mundo, tanto las élites como la masa parece querer, entre otras cosas, la ley y el orden, la producción agrícola e industrial y la movilidad y las comunicaciones. Si, conseguido esto creen que se pueden conseguir otras cosas, entonces querrán cada vez mas tecnologías productivas, un nivel mínimo de calidad de vida para casi todo el mundo, y nuevas iniciativas de investigación, educación y exploración. Estos deseos, no el proceso de elaboración de políticas públicas, explican el porqué los gobiernos persiguen las políticas y sus resultados. El proceso de políticas públicas puede explicar parcialmente como el gobierno persigue los distintos objetivos de política pública, pero no porqué se eligen estos objetivos.

(6) La investigación incluye contribuciones de Cnudde, Cutright, Dawson, Dye, Grumm, Hofferbert, McCrone, Robinson. y Sharkansky, entre otros. Se resume y analiza en Richard 1. Hofferbert, The Study of Public Policy, Indianapolis: (BobbsMerril, 1974), capítulos 4-6.

PARTE PRIMERA

LA INFORMACION y EL ANALISIS EN LA ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

CAPITULO SEGUNDO
EL ANALISIS PARA LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS

En el capítulo anterior se identificaron dos cuestiones fundamentales sobre el proceso de formulación de políticas públicas: como hacer más efectiva las políticas para realmente resolver los problemas sociales y como hacer una política pública que responda al control popular. Sobre la primera cuestión, quizás la mayoría de la gente cree que la respuesta radica en conseguir más información, reflexión y análisis en los procesos de políticas públicas. Reflejando una preocupación creciente con la primera cuestión hoy en día, el estudio de la elaboración de las políticas públicas ha prestado una atención especial al papel de la información y análisis en el proceso de formulación de políticas públicas. Algunos libros y cursos se centran casi completamente en estos componentes intelectuales de las políticas públicas.

Al aparecer nuevos problemas sociales que parecen estar actualmente amenazando la supervivencia humana -escasez de la energía, degradación del medio ambiente y guerra atómica por ejemplo- se ha intensificado una demanda de mayor información y un análisis más cuidadoso de las políticas públicas. Esta nueva demanda de análisis va unida a una cierta ansiedad respecto a quién puede confiarsele el análisis. ¿Se confiaría en análisis de utilidad pública realizado por una empresa privada sobre la necesidad de generar energía nuclear? Esta demanda también se enfrenta con el frecuente sentimiento antiracionalista de años recientes, un sentimiento que declara que la aproximación intelectual a los problemas a menudo se aleja de la realidad al preocuparse en exceso de las categorías analíticas y estadísticas. Sin embargo la demanda de más información y análisis parece inconfundible. Se solicita concretamente la reducción del conflicto político entre los partidos que a menudo se cruzan en el camino del análisis.

Además la segunda de las dos cuestiones -la que trata del control popular- exige que en gran medida la elaboración de las políticas públicas sea siempre política. Muy poca gente en las sociedades democráticas desearía renunciar a sus intereses políticos y el papel que puedan jugar en la formulación de las políticas. La mayoría de ellas querrían al menos votar en las elecciones. La mayoría también desearía ser capaz de decirle a sus representantes la opinión que tienen sobre varios temas incluso aunque como ciudadanos normales no estén

cualificados como expertos en los temas correspondientes. Aunque la gente crea que el gobierno necesita más investigación y análisis, aparentemente lo que se intenta es que los cargos electos permanezcan en sus puestos. La gente cree que las autoridades deberían solicitar los servicios de analistas y expertos pero no abdicar sus funciones políticas en ellos.

En breve, existe un profundo conflicto en las actitudes normales hacia la formulación de las políticas públicas. Por un lado la gente quiere que la políticas estén bien informadas y sean bien analizadas. Por otro lado se quiere que sea democrática y necesariamente política. En otras palabras por un lado se quiere que las políticas sean más científicas, por otro se pretende que permanezcan en el mundo de la política.

Muchos teóricos de la democracia y líderes políticos han intentado resolver este conflicto. Estos aseguran que el intercambio político abierto en una sociedad democrática -la 'competición de las ideas'- es la mejor vía hacia la verdad, que después de todo la política en la democracia ofrece la mejor oportunidad para una formulación de las políticas informada y razonable. Sin embargo no estamos seguros. Aunque sea el mejor camino, parece peligroso. Mucha gente desconfía de la política en la democracia porque creen que la lucha de ideas ofrece menos razonamiento y más conflicto en la formulación de políticas públicas. De esta manera el conflicto entre la razón, el análisis y la ciencia de un lado y la política y la democracia por otro, permanece. Si una sociedad desea más análisis y lógica en la formulación de las políticas públicas, quizás debería ceder algunos aspectos de la democracia. Aunque estos dos principales componentes de la formulación de políticas -el análisis y la política- están en conflicto el uno con el otro, en cierta manera también se complementan. En algunos temas por ejemplo, a la clientela de un legislador no le importaría que éste decidiera mediante un estudio detallado del tema más que en base a la influencia de deseos mal apoyados en la información. Quizás por lo tanto, a pesar del conflicto, una sociedad puede tener una elaboración de políticas públicas a la vez lógica y democrática, o al menos con mejoras desde ambos puntos de vista.

---

(1) Desde luego, toda política gubernamental es en esencia 'política'. Pero utilizaremos el término 'política' de una manera más restringida para que podamos contrastar el análisis y la política en la elaboración de las políticas públicas, incluso aunque en un sentido más amplio ambas sean política. La distinción podría plantearse diciendo que las decisiones del gobierno pueden hacerse mediante el análisis y la información, por un lado, o ejerciendo el poder por otro lado. También podría expresarse esto bien como el elegir las políticas a través de una discusión y análisis bien informado y pensado, o bien mediante las elecciones, la negociación, el intercambio de favores y el regateo. Por ejemplo, el análisis parece fundamental en las decisiones del Consejo de la Reserva Federal en temas de política monetaria. La política parece fundamental en las decisiones del Congreso para la localización de las bases militares en diversos Estados. El análisis y la política van siempre unidos.

Así es que proponernos un terna central para todo el libro: el conflicto entre el análisis y las políticas en la formulación de políticas públicas y la posibilidad de que los dos, al menos de alguna manera, puedan complementarse el uno al otro. El conflicto provoca grandes dificultades tanto en los Estados Unidos corno en cualquier sociedad.

Comenzaremos nuestra investigación observando primero el análisis y la formulación de las políticas públicas: corno se practica el gobierno, su potencial y sus dificultades (2). Posteriormente entraremos en los elementos políticos de la formulación de las políticas públicas, así corno en las complejas conexiones entre la política y el análisis.

LA UBICUIDAD DEL ANALISIS

¿En que medida se integran los datos, la lógica, las discusiones racionales y el análisis en el proceso de elaboración de políticas públicas? En todos los sistemas políticos la gente recoge datos, los analiza y debate. Aunque estas actividades a menudo se realizan contra reloj y el resultado es desafiante o de hecho no tenido en cuenta, siempre están presentes. Es necesario que apreciemos su alcance antes de investigar la frecuencia con la que son apartadas.

Los cargos públicos, los periodistas, los líderes de los grupos de interés y los ciudadanos interesados a menudo se reúnen para discutir. En paises desarrollados corno los Estados Unidos, están apareciendo grupos de profesionales especializados en la búsqueda de datos, investigación y análisis de políticas corno input regular de la elaboración de las políticas públicas. Los decisores de políticas públicas se sienten a menudo desamparados si no tienen la ayuda procedente de discusiones informativas o de estudios profesionales especializados. Ya que sus adversarios van a utilizar datos reales y argumentos, más les vale estar preparados.

Incluso en los ternas en los que la política de partidos presiona con intensidad, los cargos públicos solicitan recursos analíticos. Por ejemplo, si el precio del trigo obtenido por los agricultores bajase alarmantemente, la caída debería exigir una verificación mediante técnicas estadísticas, y el debate sobre el qué hacer provocaría muchos temas a discutir y a investigar. ¿Por qué el descenso del precio? ¿Qué nivel de precios debería mante-

(2) Nuestra intención es cuestionamos todo tipo de recogida de datos, estudios, discusión, investigación y procesamiento de información pertinentes a la elaboración de políticas públicas. Para un mayor énfasis en algunos contextos especificaremos uno u otro de estos términos. Generalmente el término 'análisis' se utilizará para todos ellos.

nerse? ¿Cómo afecta la caída (y el intento de restauración del precio) a la balanza comercial de pagos? Todas estas cuestiones exigen discusión e investigación.

Década tras década, la Administración aumenta la oferta de información y análisis especializado a tener en cuenta en la elaboración de las políticas públicas. En los Estados Unidos una serie de informes estadísticos -por ejemplo, sobre el número de parados, el nivel de precios, las importaciones y exportaciones, la tasa de mortalidad y los resultados electorales- se amplían continuamente. El gasto del Gobierno federal en investigación social ha aumentado prodigiosamente a un ritmo de entre 500 millones de $ a un billón de $, dependiendo de como se defina la investigación (3). La Administración solicita ayuda a las universidades. También ha establecido o emplea los servicios de muchos institutos de investigación especializados tales como la RAND Corporation, creada originalmente por las Fuerzas Aéreas de los Estados Unidos.

De vez en cuando, los cambios en la organización del Gobierno reflejan un intento de concentrar el poder analítico adicional para las políticas públicas. Así el Gobierno federal estableció la Oficina de Presupuesto en 1921, más tarde la reorganizó convirtiéndola en la Oficina de Gestión y Presupuesto para concentrar nuevas tareas analíticas. En 1974 se estableció la Oficina Presupuestaria del Congreso para integrar nuevo personal analítico al servicio del Congreso.

La Planificación Formal

El Gobierno también se interesa por el análisis de las interrelaciones entre las políticas de varios sectores y en el tiempo, lo cual es un tipo de análisis que se denomina a veces planificación. La comisión de planificación y diseño de zonas en una ciudad analiza políticas que pertenecen a la utilización del suelo. El Consejo de Asesores Económicos de Presidente en los Estados Unidos proporciona un asesoramiento de coordinación para las políticas públicas sobre el empleo, el nivel de precios, la balanza de pagos y el crecimiento económico. En el Reino Unido, el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico, igual que la Comisaría del Plan en Francia, permite que el Gobierno tenga una coordinación más informada sobre política de precios, inversión, empleo y comercio exterior.

---

(3) Para su discusión ver National Research Council, Cornrnitte on Social Research and Developrnent, (The Federal Investrnent in Knowledge of Social Problems", rnirneographed, August 25, 1977), capitulo 2.

Los Recursos Analíticos No-gubernamentales

En los paises desarrollados como los Estados Unidos, el análisis de políticas se ha convertido en un proceso masivo que afecta a millones de ciudadanos. Las empresas privadas, los grupos de interés, las universidades y los institutos de investigación crean un enorme flujo de estudios no solicitados sobre políticas públicas. A través de sus libros y artículos, incluso las personas no afiliadas son importantes para el análisis de políticas públicas. Más allá del análisis explícito de políticas existe una fuente de información y opinión muy importante que va desde los proyectos de investigación hasta las 'cartas al editor', en los que los responsables de políticas públicas se sumergen en busca de sus interéses (4). El flujo de análisis es más reducido en los paises pobres ya que no pueden financiarlo. En los países autoritarios los gobiernos controlan este flujo.

EL ANALISTA DE POLITICAS PROFESIONAL

Con los años aparecen nuevas técnicas -estudios de coste beneficio, investigación operativa, análisis de sistemas, programación matemática- junto con algunas florituras que fracasan, como ocurrió con el controvertido intento de combinar el presupuesto por programas con el análisis de sistemas, conocido como el PPB (Planning - Programming - Budgeting).

A menudo estas técnicas se utilizan en proyectos continuos bajo el nombre de 'análisis de políticas'. Aunque aquí utilizamos el término 'análisis' como una abreviatura útil para todo tipo de información, discusión y análisis de políticas, el 'análisis de políticas' a menudo se refiere de manera más restrictiva a un tipo específico de análisis profesional. En su forma más desarrollada, el 'análisis de políticas' formula el problema como un todo, especificando los objetivos y otros valores, solicitando y evaluando las soluciones alternativas e identificando la solución que se corresponde mejor con los valores formulados (5). Se diferencia del análisis de una parte del problema, como cuando un investigador social estudia el alto coste de la atención médica. Aunque también

(4) Para una visión del tema, ver F. Machlup, The Production and Distribution of Knowledge in the US (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1962).

(5) Simplemente el identificar estos aspectos del 'análisis de políticas' y del análisis de sistemas supone el mejor comienzo. En el próximo capítulo veremos dificultades que no son aparentes aquí. Sobre en que medida estos métodos se alejan de su forma ideal, existe una amplia bibliografía. Por ejemplo ver Harvey Sapolsky, The Polaris Missile System Development (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1972).

es útil, este estudio abarca solo un fragmento de las consideraciones relevantes a una decisión sobre la política de asistencia médica.

La Evaluación Profesional

La evaluación profesional de políticas públicas, el estudio profesional de los éxitos y de los fracasos de una agencia en el marco de una política de un programa ilustra el esfuerzo de algunos para elevar el nivel de racionalidad en la formulación de políticas públicas. Idealmente, los estudios de evaluación proporcionan información para la retroalimentación; al revelar lo que fue bien y lo que fue mal en los últimos pasos de la política, éstos proporcionan información para dar los próximos pasos.

Por ley, algunas agencias deben hacer evaluaciones explícitas de sus éxitos y fracasos; otras lo hacen por prudencia. El Departamento de Salud, Educación y Bienestar, por ejemplo lleva a cabo evaluaciones mediante, entre otras vías, la Oficina del Secretario Adjunto para la Planificación y Evaluación. Muchas agencias emplean personal fijo o evaluaciones hechas en el departamento y además contratan investigación externa o empresas de consultoría para evaluar sus programas. Las organizaciones gubernamentales responsables de la supervisión, entre ellas la Oficina General de Contabilidad, también realizan evaluaciones sistemáticas. La Oficina de Gestión y Presupuesto, que después de abandonar el PPB intentó un nuevo método de evaluación llamado Management by Objectives (MBO), continúa buscando métodos más desarrollados de evaluación. El Congreso también realiza evaluaciones, bien a través de Comisiones de Audiencias o bien a través de la evaluación sistemática de personal.

Uno de los intentos más destacados de la evaluación profesional fue el Experimento de la Renta Mínima Garantizada en Nueva Jersey. Para determinar si la Renta Asegurada reduciría el rendimiento del trabajo la Oficina de Oportunidades Económicas inició, mediante el Instituto de Investigación sobre la Pobreza de la Universidad de Wisconsin, un experimento con más de mil familias.

Cada familia recibió una cuantía de renta en metálico por parte de los investigadores, y su efecto en el incentivo al trabajo en estas familias se comparó con el incentivo de un grupo de control no subvencionado en metálico. Con este experimento histórico la evaluación profesional adquirió más importancia en la elaboración de políticas públicas. Otros experimentos vinieron después.

En su deseo de probar que sus programas tienen éxito, los decisores de políticas públicas a menudo distorsionan la evaluación. En la conocida evaluación del programa Head Start, un programa diseñado para proporcionar a los

niños retrasados apoyo en el jardín de infancia o en primer grado muchos funcionarios del programa se opusieron al principio a la evaluación. Cuando una evaluación, iniciada contra sus deseos, comenzó a revelar resultados adversos, la Oficina de Oportunidades Económicas, responsable del programa, intentó suspender la distribución del informe. Muchas instituciones, incluyendo la Escuela de Graduados en Políticas Públicas de la Universidad de California y el Programa Graduado en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard, ofrecen actualmente formación profesional en evaluación y en otros tipos de análisis de políticas públicas. Las Escuelas de negocios de varias universidades han añadido a sus programas nuevos cursos sobre políticas públicas.

Cualidades distintivas del Análisis Profesional

Con el creciente profesionalismo en la evaluación de políticas y otros análisis de políticas, los defensores del análisis profesional a menudo reclaman que, a diferencia de la mayoría de las discusiones sobre política, su trabajo es sistemático, por lo tanto a menudo es comprensivo más que fragmentado y concierne a temas concretos, y es neutral más que partidista (6). De hecho, a menudo es sistemático. Intenta delimitar los diversos factores relevantes para un tema concreto y organiza el tratamiento de estos factores considerando sistemáticamente las relaciones entre ellos: por lo tanto depende en gran medida de modelos matemáticos para alcanzar una interrelación lógica y ajustada de las partes. Algunas personas no están de acuerdo con el argumento de que sea comprensivo (por razones que veremos más adelante). Claramente, sin embargo, una búsqueda sistemática de variables relevantes ocasiona algún grado de análisis comprensivo. Análogamente algunos critican que se puede evitar lo partidista, ya que todo el mundo, algunos piensan, favorece ciertas causas y valores sobre otros.

Más adelante se examinará el problema del partidismo. Aquí podemos hacer notar sin embargo que un cierto tipo de partidismo en el análisis de políticas generalmente es considerado como aceptable para el análisis profesional de políticas. Los analistas profesionales, por definición, están comprometidos a realizar un análisis disciplinado y con evidencias. Se convierten en partidistas, a veces de manera apasionada, en nombre de la razón, incluso aunque también se inclinen por el partidismo en nombre de otras causas (7).

---

(6) Por ejemplo, ver Charles L. Schultze, The Politics and Economics of Public Spending (Washington, D.e.: Brookings Institution, 1968).

(7) Ibid. pp. 95-96.

Específicamente estos son a menudo útiles para buscar las soluciones 'eficientes' a los problemas.

En este contexto 'la eficiencia' significa una solución que incorpora elementos ventajosos para todos los participantes y para sus clientelas. De manera aislada, los participantes no siempre las descubren. Los analistas profesionales se convierten en expertos en la búsqueda de situaciones próximas a lo que los economistas llaman soluciones de eficiencia de Pareto, soluciones que, comparadas con la situación existente, benefician a todos o a alguna de las partes sin dañar a los demás. Sus análisis pueden mostrar, por ejemplo, que ciertas reducciones en la carga media de transportes por ferrocarril podría beneficiar a sus usuarios por ahorros y al mismo tiempo a los ferrocarriles al fomentar un mayor tráfico y unos mayores ingresos.

Los analistas profesionales a menudo se expresan como partidistas de valores a largo plazo - por ejemplo, cuando se preocupan de la extinción de recursos energéticos o de diversos tipos de contaminación del medioambiente que pueden ser un problema en un futuro lejano, o sobre la deforestación. Este tipo de tendencia partidista probablemente es útil para corregir la perspectiva a corto plazo de la mayoría de los participantes en el proceso de la elaboración de políticas públicas.

¿SE TIENE EN CUENTA REALMENTE EL ANALISIS?

Nuestra manera de pensar a menudo nos hace temer que el análisis no tiene gran fuerza para la solución de conflictos y que los participantes realmente llegan a acuerdos mediante pruebas de fuerza - votaciones, negociación política, tácticas y maniobras o incluso a las armas. ¿Se tiene realmente en cuenta el análisis?

Los decisores de políticas públicas creen que en la práctica sí. Un reciente Director de la Oficina de Presupuestos dijo:

> La visión incrédula del asunto es que el cálculo racional en la programación del gobierno es un ejercicio inocuo pero ineficaz, ya que todas las cuestiones importantes se deciden finalmente con criterios políticos....La tesis está equivocada si se pretende querer decir que los resultados de un análisis objetivo y serio de los programas públicos no es influyente y frecuentemente no es decisivo (8). Sin embargo la voz de la

(8) U.S., Congress, House, Cornrnittee on Governrnent Operations, Research and Technical Programs Subcomrnittee, The Use of Social Research in Federal Dornestic Programs, Part **1,** 90th Cong., 1st sess., April 1967, p. 2.

razón a menudo no tiene audiencia. En concreto, se podría añadir que una gran parte del análisis profesional realizado por académicos y otros analistas se desperdicia. Los cargos públicos a menudo dicen que no encuentran nada útil en ellos, y los analistas profesionales dicen que los funcionarios ignoran sus conclusiones. El problema ha provocado un torrente de estudios sobre la obstrucción a la investigación social sobre la elaboración de las políticas públicas (9). En el próximo capítulo nos introduciremos en estos obstáculos.

(9) Ver, por ejemplo, una colección de estudios en Carol H. Weiss, ed., Using Social Research in Public Policy Making (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Co., 1977). Ver También Charles Lindblom and David K. Cohen, Usable Knowledge (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1979).

CAPITULO TERCERO
LOS LIMITES DEL ANALISIS COMO ALTERNATIVA A LA POLITICA

Habiendo visto ya los múltiples usos del análisis en la formulación de las políticas públicas necesitamos ahora examinar sus límites. ¿Porqué, dados sus méritos evidentes, no hacen los gobiernos más uso de análisis? ¿Porqué no menos política y más análisis? ¿Qué es lo que se interpone en el camino?

Una explicación convencional apunta a una inadecuada provisión de datos reales, debate e investigación durante la elaboración de políticas públicas. Ese no es el problema. Existe material impreso sobre cada uno de los cientos de problemas de políticas tales como la reforma escolar, la provisión de autobuses o la formación profesional, llegando a ser cientos de miles las páginas producidas, casi siempre mucho más de lo que un jefe ejecutivo, un legislador o un funcionario tenga tiempo para leer. Un simple estudio de prospectiva sobre el impacto ecológico de un nuevo reactor de alimentación alcanzó a rellenar diez volúmenes y miles de páginas. Un asesor del Presidente dice que: 'A nuestros decisores de políticas no les falta asesoramiento; en muchos aspectos están saturados de asesoramiento' (1). Tendremos que buscar una explicación en otra parte - en la calidad diversa, más que en la cantidad, del análisis.

Para identificar las limitaciones del análisis como una alternativa a la política, imaginemos una situación en la que las políticas pueden decidirse totalmente en función del análisis sin ningún criterio político, sin que nadie ejerza controlo poder sobre nadie, sin ninguna disputa excepto las que puedan plantearse por la información y la investigación. En este caso podremos ver como la política aparece como una respuesta a las diversas limitaciones del análisis.

Para empezar, si nos imaginamos una situación sin política, dependeríamos totalmente del análisis, debemos suponer que para cualquier problema todos los analistas sacarían las mismas conclusiones. (Si no, solo algún tipo de acción política -el voto por ejemplo- podría resolver sus diferencias.) Estos podrían llegar al acuerdo sólo si ninguno de ellos hiciera ningún error de hecho o teórico. Por lo tanto si cometen fallos sus conclusiones sobre las políticas

---

(1) Henry Kissinger, The Necessity for Choice (New York, Harper & Row, Publishers, 1961), p. 351.

serían divergentes. En breve, tenemos que suponer que el análisis es infalible si deseamos evitar el elemento político y la elaboración de políticas públicas.

Además los ciudadanos deben creer en la infabilidad del análisis. Porque si no lo hicieran, rechazarían las conclusiones del analista; y por lo tanto de nuevo tendrían que hacer uso de los medios políticos para alcanzar una decisión.

Además, los analistas deben encontrar las políticas que son las mejores para un grupo social y que también lo son para otros grupos. De otra manera los grupos no favorecidos por la política seleccionada no la encontrarían apropiada para ellos. El análisis no les proporcionaría la base para aceptar esa política. De nuevo, sólo un proceso político como el del voto o el decreto podría resolver la disputa. Las soluciones analíticas a las cuestiones de políticas públicas exigen por lo tanto una armonía de intereses o valores entre los individuos y entre grupos de ellos en la sociedad. Algunos pueden pensar que puede haber un escape de este último requisito. Incluso suponiendo que no haya armonía de intereses, que cuando algunos ganan con una política pública otros pierden, ¿no podrían los analistas encontrar una solución a la cuestión de como distribuir las ganancias y las pérdidas? Si éstos pudieran, entonces los analistas podrían determinar qué política puede resolver mejor la situación conflictiva. Sin embargo esta vía de escape se enfrenta con un muro. Los analistas podrían determinar como distribuir los beneficios y las pérdidas únicamente si hubiera algún criterio aceptado para hacerlo así. Estos no disponen de tal criterio aunque cada uno podría proponer su preferido. De nuevo sólo un proceso político podría resolver la disputa.

La elaboración de políticas públicas exclusivamente analítica podría también exigir que el análisis fuera terminado a tiempo y con los recursos disponibles.

Finalmente, el análisis podría eliminar la necesidad de la política sólo si, además de todas las condiciones antes mencionadas, se pudieran definir analíticamente los problemas de la sociedad. De otra manera, las disputas sobre que problemas confrontar necesitarían también un acuerdo político. En resumen, la elaboración de políticas públicas analíticamente es inevitablemente limitada - y debe dejar espacio a la política en la medida en que:

1. Pueda fallar, y la gente crea que así es
2. No pueda resolver el conflicto de valores e intereses
3. Sea demasiado lenta y costosa
4. No pueda decimos de manera concluyente qué problemas confrontar

Veamos a continuación porqué cada uno de estos requisitos está lejos de cumplirse.

EL FALLO DEL ANALISIS

La Posibilidad de error

Obviamente, el análisis no es infalible. Nadie, por ejemplo, sabe o conoce todas las razones de "porqué Johny no puede leer". A pesar de su desarrollo, los economistas, no saben lo suficiente como para comprender simultáneamente o enfrentarse simultáneamente con la inflación y el desempleo. Los analistas y los decisores de políticas públicas no tienen el suficiente conocimiento de los problemas, tales como el abuso de las drogas, la rehabilitación criminal, el remedio para la educación de los retardados o la formación profesional. La gente sabe que el análisis y la investigación de las políticas públicas tiene posibilidades de error. Por ejemplo, un economista, que es ahora jefe de investigación en la Oficina de Presupuestos del Congreso, da una opinión que debería de ser ampliamente aceptada. "Se ha hecho un avance considerable en la identificación y medida de los problemas sociales en nuestra sociedad". Además, "el análisis sistemático ha mejorado nuestro conocimiento de la distribución de los costes y beneficios iniciales de los programas de acción social". Aún así sigue siendo cierto, añade el jefe de investigación que "se ha progresado poco en la comparación de los beneficios de los distintos programas de actuación social," y "se sabe poco sobre como producir salud, educación y otros servicios sociales de manera efectiva". (2)

La dificultad básica proviene de la discrepancia entre la limitada capacidad de conocimiento del hombre y la complejidad de los problemas de políticas. Incluso si se ampliaran todos los mecanismos disponibles, desde la lengua escrita hasta los ordenadores electrónicos, la mente no podría abarcar la complejidad de la realidad aunque trabajara a su máxima capacidad.

Según el bien conocido principio de la "racionalidad limitada ",

> La capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con el tamaño de los problemas cuya solución se requiere para conseguir un comportamiento racional y objetivo en el mundo real - o incluso para aproximarse razonablemente a tal racionalidad objetiva. (3)

---

(2) Alicc Rivlin, Systernatic Thinking for Social Action (Washington, D.C.: Brokings Institution, 1971), p. 7.

(3) Hcrbert A. Sirnon, Models of Man (New York: John Wiley and Sons, Ine., 1957), p. 198.

Tomemos incluso un problema de políticas extremadamente simple, mucho menos complejo que la mayoría de los problemas nacionales. ¿Debería un gobierno local introducir el tráfico de un sólo sentido en las calles del centro de la ciudad? Los decisores no pueden saber el efecto del tráfico (incluido el posible trasvase de la congestión de tráfico a otras calles), sobre el bienestar de los ciudadanos y sobre el beneficio para las empresas y los negocios en ese área céntrica. ¿Podría el análisis contestar a estas preguntas? Este podría ofrecer solamente unas estimaciones poco convincentes. El análisis puede proporcionar solo una variedad de posibles resultados con algunas probabilidades.

Dificultades Transitorias y Duraderas. Entre la mayoría de las características claramente inadecuadas del análisis, está la de que gran parte del análisis no es verdaderamente analítico, a menudo está pobremente respaldado de información, es superficial, con prejuicios o falso. Los analistas profesionales a menudo también se introducen en tareas más allá de sus habilidades o capacidades. Algunos análisis se hacen de manera fácil y barata para probar simplemente lo que alguien ya ha decidido que quiere elegir. Una visión más benigna del análisis contemporáneo es que el problema radica no en su debilidad sino en la insuficiencia del desarrollo científico y de las técnicas analíticas. Aun así en cualquiera de estas dos interpretaciones se deduce que las dificultades persistirán por largo tiempo.

Además, el mejor de los análisis nunca alcanza la infabilidad. Siempre algunos de los mejores economistas del mundo trabajan como miembros del personal del Consejo de Asesores Económicos del Presidente. Sin embargo otros excelentes economistas de manera sencilla podrían desafiar sus descubrimientos, sus teorías y sus recomendaciones. Análogamente, excelentes sociólogos y psicólogos han llevado a cabo y elaborado estudios muy sofisticados de los efectos de la desegregación escolar en los resultados de los estudiantes, para luego descubrir que sus conclusiones se declaraban insatisfactorias por otros colegas no menos excelentes.

Información Excesiva e Información Insuficiente. Un analista o un decisor que intenta superar la complejidad de los problemas sociales se encuentra entre la espada y la pared. Por un lado, no tiene la suficiente información, ni sabe cuales son las consecuencias del tráfico de un solo sentido, o "el porqué Johny no puede leer o si el empleo aumentará o caerá en los próximos seis meses. Supongamos que entonces el analista busca más información. Mucho antes de que consiga lo que necesita, el analista tendrá mucha más información de la que puede digerir, manejar o procesar en el análisis. Muchas de las prácticas del Congreso se pueden entender como protecciones contra este tipo de sobrecarga de información. Los miembros del Congreso tienen tan poco tiempo para los cientos de proyectos de su agenda que terminan especializándose, y por lo tanto siguiendo el liderazgo de otro miembro sobre los

problemas que no entran dentro de su campo de especialidad (4). Todo aquél que desea reflexionar sobre un problema de políticas debe elegir la vía de la información excesiva o de la información insuficiente. No hay una vía intermedia entre las dos que no sea altamente falible. (5)

Las dificultades proliferan y la posibilidad de error se hace mayor porque la sociedad, sus problemas y las respuestas de la gente a estos problemas cambian constantemente.

Para cuando el decisor o el analista de políticas públicas sepa, por ejemplo, que la inflación y el desempleo no suceden conjuntamente y lleguen a entender el porqué no, la estructura institucional de la economía habrá cambiado sustancialmente de tal manera que ahora sí surgen simultáneamente. Este cambio en los últimos años ha deteriorado gran parte de nuestro conocimiento sobre la economía americana.

Muchos líderes y ciudadanos ordinarios dudan, en cualquier caso, de lo que oyen decir a los científicos sociólogos y otros investigadores de los problemas sociales y de las soluciones que éstos proponen. Cuando los economistas, por ejemplo, empezaron hace años a argumentar que el gobierno podría incurrir en déficit presupuestario, que un presupuesto desequilibrado en el gobierno significaba algo muy distinto al desequilibrio presupuestario de un individuo o de una empresa privada, el reto al "sentido común" que suponía esta visión fue más allá de lo que mucha gente podía aceptar. Los escépticos más perceptivos, se podría añadir, pudieron ver que la nueva doctrina no se basaba en hechos científicos sino más bien en una mezcla de conocimiento empírico razonable (pero no convincente) y de asesoramiento, este último incorporado por ciertas normas profesionales (o prejuicios) favorecidas por los economistas.

A menudo se escucha la queja de que los legisladores, otros decisores de políticas y los ciudadanos se resisten a utilizar la información y el análisis disponible porque son ignorantes o irracionalmente hostiles a la solución racional de problemas. A menudo lo son. Pero aun así cuando una autoridad ofrece una

---

(4) Para una descripción viva y detallada sobre cómo un senador americano asigna su tiempo a pocos problemas bien seleccionados de políticas con el fin de evitar el exceso de trabajo, ver Elizabeth Drew, "Senator", New Yorker, September II and 18, 1978.

(5) Un fenómeno peculiar y no ampliamente extendido del análisis profesional es que a menudo no proporciona respuesta sino que multiplica las preguntas. El famoso informe Coleman sobre el efecto de las políticas escolares sobre el aprendizaje de los estudiantes y sobre sus resultados es un ejemplo de esto. Aunque excelentes académicos han gastado dos millones de dólares en un estudio, su efecto supuso el comenzar una nueva enorme controversia ya que se descubrieron contingencias en la relación entre la escuela y el aprendizaje. S. Coleman and others, Equality and Educational Opportunity (U.S., Department of Health, Education and Welfare, 1966).

recomendación o un descubrimiento para una política pública y otro inmediatamente lo disputa, la gente a menudo no sabe a quién creer. Mucha de su resistencia a la información y al análisis revela nada más que un sabio escepticismo sobre toda información y análisis cuando no se puede distinguir lo bueno de lo malo.

El Conflicto de Valores

El análisis no puede resolver todos los conflictos de valores e intereses. El análisis no puede descubrir cual es la política inequívocamente buena para todo el mundo. Si son buenas para algún grupo dañarán a otros. En este caso, ya advertimos que una solución analítica a las decisiones de políticas públicas requiere un criterio superior a través del cual pueda decidirse que grupo saldrá beneficiado y que grupo perderá.

Pero sin embargo alrededor de dos mil años de investigación filosófica sofisticada han fracasado hasta ahora en el descubrimiento de un criterio adecuado. ¿Cómo podemos saber cuál es la distribución de renta y de riqueza apropiada? ¿Mediante qué criterio final el análisis justifica el peligro de la tecnología cuando beneficia algunas personas y daña a otras? ¿Cuánto debería sacrificar una generación en beneficio de otra? Se pueden tener respuestas a estas preguntas, pero no existe un criterio establecido. El análisis no alcanzará una conclusión. (6)

---

(6) Para estar seguro, muchas declaraciones evaluativas pueden ser interpretadas como proposiciones empíricas y por lo tanto probadas objetivamente. Estas son declaraciones que intentan ser tomadas como verdaderas o falsas según algún criterio aceptado. Tomemos, por ejemplo, la declaración, "todo el mundo debería tener un buen empleo". Yo podría creer que todo el mundo debería tener un buen empleo porque todo el mundo debe disponer de una buena alimentación y una buena vivienda. Si así es, la declaración puede ser interpretada con el significado de que la gente con un buen trabajo de hecho estará bien alimentada y con una buena vivienda. El que esto sea cierto o falso puede ser comprobado empíricamente. Análogamente bajo algunas circunstancias se podría probar la proposición de que todos deberían estar bien alimentados y con buenas viviendas. El que esto signifique, "que la gente que está bien alimentada y con vivienda es feliz", es una proposición empírica verificable.

Según los modelos a través de esta cadena, sin embargo, llegaremos a abstracciones como "la felicidad", que hace que las proposiciones empíricas que las contienen sean imposibles de confirmar en la práctica. En cualquier caso, eventualmente se llega al final de la línea en la que algunas proposiciones finales de evaluación, que no pueden ser examinadas a la luz de otra proposición conexa, son imposibles de verificar empíricamente incluso como principio. La perspectiva dominante en las ciencias sociales contemporáneas es que este final de la serie de proposiciones es imposible de verificar tanto en principio como en la práctica.

En algunos conflictos, muchos de nosotros aprobarnos el criterio de que las preferencias de la mayoría debería prevalecer sobre las preferencias de la minoría. Pero ninguno mantiene tal principio en todos los casos, por ejemplo no lo utilizarnos para justificar el quitar los activos o el patrimonio a una minoría o esclavizarles en favor o en beneficio de una mayoría.

Con un examen más profundo, el criterio de la mayoría es válido sólo en casos concretos: solo una fracción muy pequeña de las decisiones gubernamentales puede someterse a voto. Algunas personas en toda sociedad niegan que este criterio tenga ninguna virtud.

El Criterio del Interés Público. ¿Proporciona el concepto del interés público un criterio para el análisis de políticas? El que usted diga, "el control de la contaminación del aire sirve al interés público", puede significar que Vd. cree que la contaminación le daña no sólo a Vd. sino a otras personas así corno que usted piensa que las ganancias o beneficios por controlar la contaminación superará a sus costes. Este tipo de opinión, sin embargo, no significa que todos estén de acuerdo con usted o que usted tenga razón. A veces "el interés público" se refiere a un bien universal, esto es, a ciertos valores que se piensa sirven a toda la sociedad. No sabernos de hecho que valores son de este tipo. (8)

---

(7) Sobre el concepto y la literatura de este tema, ver el artículo "Public Interest" in the Intemational Encyclopedia of Social Sciences (New York Macmillan Co., 1968).

(8) La teoría de la utilidad: el utilitarista Jeremy Bentham del Siglo XVIII pensaba que había encontrado el principio de "la mayor utilidad para el mayor número de gente" como criterio para el análisis de políticas en el que el acuerdo debería de ser posible. El espíritu igualitarista de este principio no fue universalmente aceptado y fue lógicamente rechazado. Ya que no se puede simultáneamente proporcionar la máxima utilidad para el mayor número de ciudadanos; el proporcionar más privilegios o beneficios a A de tal manera que A pueda disfrutar en la mayor medida de un bien concreto supone el reducir los beneficios de B.

En respuesta a esta dificultad técnica en principio, los economistas han explorado la posibilidad de que la maximización de la utilidad (satisfacción) en la sociedad debería ser un criterio universalmente aceptable para la política pública. La mejor política que éstos proponen debería de ser una que creara la mayor cuantía de satisfacción de deseos en la sociedad. Estos descubrieron que su principio era defectuoso en muchos sentidos. Por ejemplo, algunas personas simplemente no creen que la satisfacción de los deseos es un criterio aceptable; algunos deseos, éstos piensan, no deberían ser satisfechos. Mucha gente también cree que los deseos de unas personas son menos importantes que los de otras personas, de aquí por lo tanto que no crean en la simple maximización de la satisfacción de necesidades, sino por el contrario desean que se alcance alguna distinción específica en la satisfacción de necesidades -una distribución en favor de, por ejemplo, la raza aria, los blancos, los hindues, los europeos, los ricos, las viejas familias, los propietarios, la aristocracia de la tierra, etc.. etc...

El Tiempo y el Coste

El análisis también tiene dificultades para cubrir la exigencia de que sea finalizado a tiempo y con los recursos disponibles. La mayoría de las decisiones de políticas se realizan utilizando simplemente un análisis elemental porque las decisiones no pueden esperar hasta que "se conozcan todos los datos". Una análisis serio exige no sólo horas, días o semanas sino meses o años. Los sociólogos han estado trabajando durante las últimas dos décadas en los análisis de los efectos de la desegregación escolar en los resultados educativos de los estudiantes pero todavía no están de acuerdo o han encontrado ninguna respuesta.

Ya que el análisis necesita tiempo, consume recursos. Ya que cada día el cargo público debe tomar decisiones, el presupuesto quedaría exhausto si muchos de los problemas se convirtieran en proyectos de investigación para analizar estas decisiones. Ya que el análisis es en cualquier caso falible, los cargos públicos a menudo rehusarán invertir fuertemente en el análisis. Ningún gobierno ha financiado todavía un proyecto de investigación masivo convincente sobre una elección de políticas, incluso como experimento para ver cuánto costaría hacerlo. Su coste lo hace prohibitivo.

En todas las sociedades, por lo tanto, la mayoría de las cuestiones de política se deciden por métodos más rápidos y más baratos que el análisis: por ejemplo, mediante las elecciones, mediante el voto legislativo o, mucho más a menudo, mediante la delegación de responsabilidades para la decisión en algunos funcionarios designados o nombrados que deben decidir la cuestión sobre si hayo no tiempo y fondos para el análisis.

La Formulación del Problema

Finalmente, una solución puramente analítica y no política sobre la cuestión de cómo el problema de políticas debería ser formulado es en sí mismo imposible. Como hemos visto, los decisores de políticas no se enfrentan a problemas dados. Por el contrario deben identificar y formular sus propios problemas. La violencia callejera aumenta en las ciudades americanas ¿Cuál es el verdadero problema? ¿Un deterioro de la ley y el orden? ¿Una discriminación racial y ética? ¿La impaciencia de las minorías con el ritmo de las reformas? ¿Una revolución incipiente? ¿La baja renta? ¿Un estado o situación de ilegalidad ante lo que de otra manera sería un movimiento de reforma relativamente pacífico? ¿El desorden urbano? ¿La discriminación?

Aunque el análisis puede ayudar en dar respuesta a todas estas cuestiones, no puede responderlas todas plenamente. Hasta cierto punto, la cuestión sobre

cómo fonnular el problema exige un acto de elección o deseo. De las diversas maneras de formular y atajar el problema o los problemas que acabamos de ilustrar, no existe una forma correcta o incorrecta para elegir entre un análisis u otro.

Estas cuestiones contienen además componentes morales. No pueden ser plenamente establecidos excepto mediante referencias a los valores o intereses en conflicto en una sociedad. El consenso y su establecimiento necesita ayuda de la política más que del análisis.

CAPITULO CUARTO
EL ANALISIS PARTIDISTA

Todas estas limitaciones del análisis en la elaboración de políticas públicas nos obliga a replantear la necesidad de la política. Al reconsiderar la relación entre análisis y política nos vamos a trasladar a una nueva perspectiva del análisis.

LA ELABORACION INTERACTIVA DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Volvamos a la distinción entre análisis y políticas en la elaboración de políticas públicas. Cuando decimos que las políticas se deciden mediante el análisis, queremos decir que una investigación de los méritos de las posibles vías de acción han revelado razones para elegir una política en lugar de otras. Cuando decimos que la política más que el análisis determina las políticas a seguir, queremos decir que las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros. (1) Un gobernante decreta una política a seguir. O el legislativo aprueba una política concreta. O los ciudadanos votan autorizando al ganador en las elecciones a ejercer la autoridad del presidente. O dos adversarios políticos se enfrentan el uno contra el otro de múltiples maneras, desde la eliminación política hasta la contratación del personal del contrario.

Cada una de estas maneras políticas de establecer la política a seguir de alguna forma sustituye la acción por el análisis. En lugar de pensar en el problema para plantear la solución, la solución es consecuencia de actos como el votar, decisiones personales, la gente a menudo también sustituye el análisis por los actos, como cuando se lanza una moneda al aire para decidir qué hacer.

Dado que las personas actúan unas sobre otras para resolver los complejos problemas sociales con que se enfrentan, la acción se convierte en interacción. Al actuar entre sí las personas ejercen control unas sobre otras. A menudo lo hacen sin pretenderlo y sin ser conscientes, como cuando los que se manifiestan en la calle tan sólo para influir en los legisladores y de manera inadvertida crean una reacción negativa en los demás ciudadanos.

---

(1) Utilizaremos el término control para representar los tres significados.

En muchas áreas de la vida distintas a las del gobierno, la solución de problemas mediante la interacción a menudo reemplaza al análisis. En las sociedades occidentales contemporáneas, por ejemplo, las interacciones en el mercado -compra y venta- "solucionan" el problema del uso de los recursos nacionales. Nadie necesita analizar el problema. Por el contrario, en los sistemas del tipo soviético, los planificadores intentan analizarlos.

El identificar la interacción como una alternativa al análisis plantea una cuestión que no es tan simple como a primera vista parece. No simplemente queremos decir que la gente interactúe entre si. Apenas hace falta decirlo. Tampoco apuntamos simplemente a que la interacción a menudo implanta políticas, como cuando un funcionario implanta un sistema de información sobre la renta y exige su pago para implantar las leyes fiscales. Ni por la misma razón tampoco simplemente decimos lo contrario, la interacción a menudo interfiere en la implantación de algunas políticas, como cuando la gente se amotina o evade la ley. Aunque todo esto es verdad, ninguna de estas proposiciones representan el punto que se intenta desarrollar aquí. Nuestra propuesta es que la interacción por sí misma a menudo, soluciona, resuelve o disminuye los problemas. Las interacciones establecen o hacen las políticas. Como procesos de solución de problemas y elaboración de políticas, las interacciones constituyen una alternativa al análisis.

En la elaboración de políticas gubernamentales, la interacción política puede siempre reemplazar al análisis y de hecho puede a menudo alcanzar soluciones que el análisis no puede. Por ejemplo, si hubiera que resolver cada una de entre el gran número de disputas en las que la gente tiene interés, podría o no ser posible, como hemos visto, el alcanzar a través del análisis una reconciliación de sus diferencias. El método particular de interacción llamado voto puede a menudo facilitar esta decisión. Otro ejemplo sería, si un gobierno decide controlar la tasa de salarios con el fin de controlar la inflación, la tarea de establecer el nivel de salario apropiado puede sobrepasar la capacidad de análisis de cualquiera (o, por razones discutidas en los capítulos anteriores, el análisis podría no ser fiable). En ese caso, una forma de interacción llamada la negociación entre los representantes de la dirección, de los trabajadores y del público en un consejo tripartito sobre salarios podría establecer este nivel.

La manera más frecuente de resolver los problemas de política gubernamental que nadie puede analizar adecuadamente es a través de una forma de interacción llamada la delegación. La responsabilidad de tomar decisiones se delega a algún cargo público. Esta autoridad puede, desde luego, intentar analizar el problema. Pero puede que no. Por el contrario puede lanzar una moneda al aire, decidir de manera más o menos intuitiva, satisfacer sus propios prejuicios o quizás delegar la decisión de nuevo a otra persona. Haga lo que haga, el acto de la delegación en él no produce que la decisión dependa del análisis.

(Y, dependiendo de como haga la decisión -por ejemplo, qué regla intuitiva utilice, si es que utiliza alguna, o que calidad de juicio o prejuicio utiliza en la toma de decisión- uno podría pensar que la decisión es mejor que si se hubiera tomado a través del análisis.)

LA ALTERACION DEL PAPEL DEL ANALISIS

De todo lo anterior se deducen grandes consecuencias para el análisis en la elaboración de políticas públicas. Ya que las interacciones establecen las políticas públicas, como de hecho parcialmente siempre ocurre, el análisis generalmente juega un papel diferente de lo que hemos visto hasta ahora. El tipo de elaboración analítica de las políticas públicas hasta ahora discutido -análisis como alternativa a la política- no representa el típico uso del análisis en la elaboración de políticas públicas. Generalmente el análisis no es una alternativa a la política, sino que opera como un elemento indispensable en la política. Se convierte en un método de ejercer control. Más que atacar frontalmente al problema de las políticas públicas, el análisis más a menudo responde a ciertas necesidades de la gente, especialmente los cargos públicos para controlar a otros en las interacciones políticas. Esto se lleva a cabo de la forma que vamos a especificar.

El Análisis Util para la Interacción

Los diversos participantes en la interacción política utilizan el análisis para mejorar la manera en que juegan su papel interactivo. Si, como alternativa a la búsqueda de una respuesta a una pregunta de políticas públicas, ésta se somete a votación, los individuos pueden desear el utilizar el análisis con vistas a decidir para qué o para quién votar (igual que los participantes en el mercado al comprar o vender analizan lo que de hecho compran o venden). O los negociadores analizan las diversas formas o posturas que deben de tomar para negociar. En cualquiera de estos casos, el análisis de cualquier persona funciona como un instrumento de control sobre los demás.

Adviértase que la tarea de analizar es mucho más fácil cuando el análisis juega tal papel en la interacción. La simplificación de la tarea analítica es más clara en la interacción de mercado. El analizar una venta o compra potencialmente beneficiosa exige menos estudio que el analizar el problema completo de asignar recursos o distribuir renta en la economía. Análogamente, en la interacción política una política de medio ambiente apropiada puede requerir cuantías enormes de análisis mucho mayores que las que se exige a

un negociador que quiere no otra cosa sino negociar eficientemente. Un elector individual puede desde luego considerar el problema de la nación de manera global al decidir como votar, pero la mayoría de los electores analiza su opción de voto de una forma mucho más simple. La reducción de la complejidad hace de este tipo de análisis que sea viable cuando el análisis como alternativa a la política se derrumba frente a la complejidad.

El cómo se adapte el análisis a las interacciones varía en gran medida de un participante a otro. En las interacciones de mercado, el participante principal, el empresario, tiene relativamente claras las ideas sobre su papel en el proceso. Este percibe su trabajo como el de hacer dinero. De esta manera a menudo tiene el deseo de utilizar cualquier tipo de análisis que le ayude a alcanzar su objetivo. No necesita un análisis de cómo la economía debería de estar organizada o sobre si sería bueno para la sociedad el producir, por ejemplo, menos automóviles y más vivienda a bajo coste. Esto representa un ejemplo de como los participantes en interacción a menudo adaptan de manera eficiente sus necesidades analíticas a su papel en la interacción.

Para los participantes en la interacción gubernamental, el papel a jugar está peor definido que en el mercado. ¿Debería perseguir el Secretario de Energía, por ejemplo, su propia visión global del interés público? ¿O centrarse en la conservación de la energía, dejando a otros altos cargos la responsabilidad por otras dimensiones de interés público? ¿O debería implementar la política del Presidente? ¿O, cómo un ejecutivo de empresa preocuparse de que el departamento crezca? Inseguro sobre su propio papel, el Secretario permanece indeciso sobre el tipo de análisis que mejor puede ayudarle a jugar su papel. Puede gastar muchos fondos para conseguir recursos analíticos hasta ver que no le sean útiles, un fenómeno muy común en el gobierno. (2)

El Análisis como Instrumento de Persuasión

Con el fin de jugar un papel interactivo en la elaboración de políticas públicas sobre, por ejemplo, la ayuda federal a la educación pública, un miembro del Congreso valorará (bien informalmente o a través de su personal) la situación actual de los colegios, los problemas actuales, la dirección de los movimientos de esta política en los años recientes y una lista de políticas actualmente en consideración. Los miembros también preguntarán algunas cuestiones que refleje su posición como altos cargos del gobierno federal en una política en la que los gobiernos estatales y locales también son activos:

(2) Carol H. Weiss, Using Social Research in Public Policy Making (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Co., 1977).

¿Podemos utilizar la política federal para estimular a los gobiernos estatales y locales para que realicen un mejor trabajo? ¿Podemos mantener el coste de la educación trasladándolo de estos gobiernos al federal? Además, preguntarán un número de cuestiones pertinentes a su postura particular en la interacción política tales como: ¿Teniendo en cuenta mi clientela qué postura debería yo plantear? ¿Teniendo en cuenta el liderazgo del Congreso y mi expectativa de alianzas en el Congreso, qué postura debería de tomar? ¿Cuánta energía debería de invertir en la elaboración de la política de educación, a qué coste para otras políticas? ¿Puedo conseguir ayuda de alguno de los grupos de interés en el tema de la educación?

Si todas estas cuestiones se analizan, el trabajo tan sólo habrá empezado. En la interacción, el legislador debe seguir adelante y preguntar cómo influir o controlar a otros participantes: ¿Cómo podríamos motivar a los gobiernos estatales y locales para que hagan su trabajo? ¿Cómo podría inducir a aquéllos de entre mi clientela que no les guste la política que yo exponga a que perdonen o a que olviden? ¿Cómo podría inducir al menos a unos cuantos de mis colegas del congreso a que se unan a mi, promocionando esta ley o consiguiendo una recomendación favorable para mi proyecto en el comité del Congreso que sea relevante? En resumen, el legislador entiende que el análisis se necesita no sólo para clarificar su propia decisión sino también para atraer a otros participantes en tomo a esta postura.

Entre las posibilidades abiertas para atraer a otros a la postura de uno, la persuasión se presenta como una de las más importantes, quizás el método más poderoso. El ser persuasivo, sin embargo, especialmente con otros altos cargos y activistas con buenos conocimientos en el proceso de elaboración de las políticas públicas, exige que el análisis realice otra tarea. El legislador debe analizar cual es su interés y qué es lo que quieren de las políticas. Debe analizar también porque sus políticas preferidas encajarán en sus intereses, esto es, les proporcionarán lo que quieren. (Al hacer esto puede encontrar ventajoso y cambiar su política de preferencias para hacerla más atractiva para aquellos participantes que él quiere influir o controlar). El análisis como un instrumento de persuasión por lo tanto emerge como de una gran utilidad distintiva del análisis en la interacción política.

La persuasión se presenta como una característica fundamental de todo sistema político. Temida como una fuente de control, la mayoría de los gobiernos tratan de controlarla, solamente los gobiernos democráticos permiten el análisis y la persuasión de manera libre. La evidencia del poder de la persuasión aparece en todas partes: en el grado en que los gobernadores autoritarios, que tienen el poder de muchos otros a su disposición, confían en élla en la forma de propaganda y otras formas de indoctrinación; en los presupuestos que las empresas asignan a la publicidad; y en la cuantía del gasto en las campañas

políticas y en las relaciones públicas de los grupos de interés en la democracia.

Gran parte de la persuasión funciona mediante la simple repetición del mensaje o mediante actos espectaculares o cualquier otra manera de eliminar los juicios críticos. Pero, por otro lado, mucho de éllo se basa en el análisis. Especialmente entre los lideres políticos, incluyendo los funcionarios, la persuasión se basa en la comunicación de hechos críticos yen el análisis. Un senador, por ejemplo, persuade a uno de sus colegas para que apoye un proyecto de ley mostrándole el análisis de las consecuencias para la defensa nacional o para alguna otra cuestión. Un senador gana la reputación de ser especialmente influyente porque conoce "los hechos". El poder de persuasión de la información y el análisis también estimula la queja común entre los legisladores de que se sienten prisioneros de los funcionarios o a veces de los profesionales del lobby que controlan los hechos relevantes. Todos los que reclaman conocer -y no se les ha contradicho- que esto no se puede hacer o que es la única alternativa posible pueden alcanzar una gran inf1uencia en la decisión.

La gran influencia del análisis persuasivo lleva a algunos observadores a sugerir que los analistas, los intelectuales, o las personas con una capacidad especial de análisis constituyen una élite creciente en los sistemas políticos contemporáneos. Tal élite se hace cada vez más sospechosa en la medida en que el prestigio del análisis se intensifica con la complejidad técnica de la elaboración de políticas públicas en el mundo moderno. En el campo de las relaciones internacionales, por ejemplo, las múltiples conferencias de tipo informal organizadas por el Consejo de Relaciones Exteriores y su revista, "Asuntos Exteriores", constituye un forum en el que los eruditos discuten sobre las políticas con un gran impacto en los decisores de políticas gubernamentales que están entre éllos.

Tal élite de eruditos es la primera de la que veremos en nuestra exploración sobre la elaboración de política pública. (3)

Dos Rutas para la Persuasión a través del Análisis. El análisis persuasivo generalmente funciona en la medida en que la gente es persuadida genuinamente por éste. Aun así éste alcanza su efecto en algunas circunstancias sin realmente persuadir. Para comprender esta segunda posibilidad no muy conocida, hay que entender que según muchas circunstancias las personas en conflicto no quieren una escalada de disputas. A menudo estarán de acuerdo en terminar la disputa siguiendo una regla -por ejemplo, la regla de votar. Una alternativa sería el que el mejor análisis ganara. Los decisores de políticas

(3) Ver Seyrnour Martin Lipset and Asoke Basu, "The Role of the Intelectuals and Political Roles", in The Intelligentsia and the Intellectuals, ed. Aleksander Gella (Beverly Hills, Ca.: Sage Publications, 1976).

públicas en la Administración, por ejemplo, a veces siguen la regla tácitamente aceptada de que cierto tipo de temas deben ser considerados resueltos a través de la competición entre análisis. De hecho todos acuerdan no ir más allá de eso, es decir, no luchar más fuerte que con el análisis o con los hechos, porque la escalada más allá de este punto podría exigir demasiado tiempo y energía y provocaría demasiados riesgos. El resultado es que como norma todos aceptan cierta solución no porque realmente estén persuadidos de sus méritos sino porque simplemente han acordado tomar la decisión, de acuerdo con los standards convencionales, los que han planteado mejor el caso.

EL ANALISIS PARTIDISTA

A todos estos usos del análisis como un instrumento de control en la interacción política, le podemos denominar como el análisis partidista. Todos los participantes de la interacción política en alguna medida juegan un papel de partidarios. Cada participante presiona bajo su punto de vista un conjunto de intereses. De esta forma, todo elector individual cuenta como un partidario. De la misma manera lo hace el legislador, el funcionario y, desde luego, el lider de un grupo de interés. El denominarles partidarios no significa que todos sean igualmente limitados en sus opiniones o igualmente preocupados con la relación entre sus propios intereses y los intereses generales. El legislador, por ejemplo, a menudo plantea una visión extremadamente amplia de las necesidades nacionales y puede a veces dejar a un lado casi completamente su papel partidista.

Incluso el Presidente es un partidario. Supóngase, que presiona en favor de una política en el Congreso en el que tanto la Cámara de Representantes como el Senado la rechazan. El Presidente observa que, dado que el conflicto de intereses es muy grande, el problema de políticas no va a tener una solución analítica sino que va a ser decidida mediante la interacción política. El Presidente puede por lo tanto analizar las alternativas de políticas que entren dentro de la serie de políticas aceptables por el Congreso, aunque no sean deseables según su opinión. O puede buscar una nueva política que no sufra las objeciones, por muy inválidas que él piense que sean, a su primera propuesta.

O bien el Presidente puede analizar las posibilidades de inducir a la Cámara de Representantes y al Senado para que reconsidere, digamos ofreciendo a los lideres del Congreso a cambio algo que ellos quieran. En resumen, utilizará información, discusión e investigación especificamente para desarrollar sus próximos movimientos para ganar el conflicto que tiene con el Congreso.

Aunque los partidarios utilizarán los recursos analíticos solamente para impulsar sus propios intereses, éstos interactúan con muchos otros partidarios

que hacen lo mismo en nombre de sus intereses respectivos. Como cada uno integra el análisis en el proceso interactivo en su propio beneficio, al menos alguno de estos análisis se convertirá en referencia común para todos los participantes. Cada uno puede retarlo o utilizarlo si es útil para un acuerdo, éste podrá ser utilizado por todos. Si lo que hace es obstruir, podrá ser tenido en cuenta como un análisis competitivo. Muy posiblemente, la fábula de la "competición de ideas" que se considera esencial para la democracia pluralista, en general, la forma el intercambio entre analistas partidarios y los mismos decisores partidarios de políticas públicas que utilizan sus análisis. Esto puede ser cierto incluso si algún tipo y grado de partidismo hace girar a los participantes hacia una interpretación errónea flagrante y una falsificación clara.

Los intentos extraordinarios y a veces con éxito de persuasión a través del análisis partidista han marcado algunos de los puntos en la historia americana en ocasiones en las que los lideres políticos convencen a los diversos grupos principales de la población de que cada uno de sus intereses quedarán cubiertos si se integran en una coalición de intereses. Lincoln parece haber percibido que esta era su tarea cuando intentó transformar el debate sobre la esclavitud en un tema de supervivencia de la Unión. Después de la Guerra Civil Mark Hanna creó alrededor del Partido Republicano una nueva configuración de los intereses de la empresa privada, el trabajo y los agricultores para la industrialización que se convirtió en la opinión dominante durante las décadas siguientes y explicó el largo período dominado por gobiernos republicanos en los Estados Unidos. Franklin Roosvelt también reestructuró las aspiraciones políticas y las controversias políticas con el New Deal. Los líderes que saben analizar la discordia encuentran algunos intereses comunes y persuaden a cada grupo discordante de que su interés radica en perseguir una nueva serie de objetivos, aparecerán en la historia como grandes figuras de sus tiempos. (4)

(4) Ver Eric Nordlinger, Conflict Regulation in Divided Societies (Cambridge, Mass.: Harvard University Center for International Affairs, 1972).

CAPITULO QUINTO
SACANDO EL MAXIMO PROVECHO DEL ANALISIS

El desarrollo cultural extiende nuestra capacidad para resolver problemas, incluso aunque este desarrollo sea elemental. La misma capacidad de hablar supone un avance. El lenguaje escrito también, ya que implica un precioso beneficio el poder registrar la información de tal manera que no necesitemos resolver los mismos problemas una y otra vez. La cuantificación y el cálculo igual, ya que con ellos se hace posible la medida. Incluso el más simple instrumento analítico como es el de la "clasificación y división de un problema en sus partes también proporciona una mejor capacidad para la solución de problemas. (1)

Otros factores poderosos que aumentan nuestra capacidad analítica incluyen los procesos específicos de análisis riguroso y formal: las matemáticas y la lógica; la amplia colección de técnicas llamadas "método científico"; la teoría de la probabilidad, a través de la que podemos extender nuestra capacidad para enfrentamos con la incertidumbre; la potente herramienta de la contabilidad de doble entrada, desarrollada alrededor del siglo XIII; y los ordenadores, uno de los avances del siglo XX.

De otras fuentes inesperadas podemos también ampliar nuestra capacidad analítica. Por ejemplo, una crisis a menudo transforma la percepción de los decisores de políticas públicas (y algunas veces impulsa su energía también), con el resultado de que se consigue una nueva visión del problema. (2) Aunque generalmente pensamos sobre la crisis como algo a evitar, algunas crisis de tipo medio, como puede ser considerado el presupuesto anual, pueden provocarse de manera deliberada para estimular al decisor de políticas públicas.

---

(1) Un estudio excepcionalmente perceptivo y estimulante sobre como seleccionar con precisión y subdividir los problemas y como ayuda ello a la racionalidad se presenta en H.A. Simon, "The Architecture of Complexity", Proceeding of the American Philosophical Society, 106 (December 1962).

(2) Para estudiar los puntos fuertes y débiles de la toma de decisiones en situación de crisis ver lrving L. Janis and Leo Mann, Decision Making (New York, Free Press, 1977) capítulo 3. Ver también, sobre la posibilidad de que la crisis mejore la capacidad de decisión de las organizaciones, H.L. Wilensky, OrganizationallntelligenceNew York: Basic Books, 1967), pp. 76-77.

Estos métodos son muy válidos para aumentar la capacidad analítica porque nuestras mentes son muy limitadas. Nuestra limitación de conocimiento nos obliga a invertir mucho en técnicas para extender la capacidad de nuestras mentes. A pesar de estas ganancias, nuestra capacidad de conocimiento en un momento dado siempre permanece limitada, siempre lejos de la complejidad del problema con el que nos enfrentamos en la elaboración de políticas públicas.

A través de la historia intelectual y ahora claramente en la literatura sobre políticas públicas, se presentan dos versiones -más precisamente visiones o ideales- sobre como una sociedad como la nuestra puede extender más allá el uso de la mente humana para resolver los problemas sociales. (3) Uno enfatiza el análisis como una alternativa a la política; y el otro, presenta el análisis como una parte de la interacción política. La primera versión por lo tanto enfatiza la visión convencional del análisis con la que nosotros empezamos; y la otra el análisis partidista. Tanto en teoría como en la práctica los proponentes de cada uno de los dos tipos de análisis argumentan entre si sobre cómo mejorar el proceso de políticas públicas. Aunque todas las sociedades se basan en ambos tipos de análisis, los proponentes de cada uno de ellos presionan por un mayor protagonismo para el tipo de análisis con el que están de acuerdo.

EL PROCESO CIENTIFICO y ESTRATEGICO DE ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

Un grupo de defensores cree que la mente humana, a pesar de sus limitaciones, puede enfrentarse muy bien con las complejidades del mundo social, no necesariamente hoyo mañana pero si en algún momento. Ellos por lo tanto quieren elevar el componente analítico y reducir el componente político en la elaboración de políticas públicas. Con esta visión, los pasos básicos en la elaboración de políticas públicas corresponde estrechamente a los pasos de una iniciativa científica: se identifica y se formula cuidadosamente el problema, se estudian las posibles soluciones, se examinan las soluciones alternativas y se procede a una elección final. Los defensores de este método ideal perciben la elaboración de políticas públicas apropiada cuando es un ejercicio intelectual más que un proceso político. La conclusión lógica de esta propuesta idealista, que muchos de sus defensores consideran como una forma extrema, es que el gobernante ideal se parece al rey filósofo de Platón y no a una persona elegida en un proceso político como el de las elecciones.

---

(3) Para un mayor análisis ver Charles Lindblom, Politics and Markets (New York: Basic Books, 1977), capítulos 19 y 23.

El Ideal Estratégico

Los defensores de la visión que compite con la ideal, comienzan o parten de la capacidad limitada de conocimiento del ser humano. Partiendo de este sentido de la limitación, plantean dos grandes injerencias estratégicas. La primera exige la subordinación del análisis a la interacción, lo cual es percibido como un hecho de vida que tiene que ser aceptado y por lo tanto incorporado en los modelos ideales de elaboración de políticas públicas. La segunda exige la simplificación del análisis en todas las formas posibles, por ejemplo, procediendo paso a paso a través de la prueba y error más que tratar de comprender el problema de manera completa.

Además, ya que los defensores del modelo estratégico ideal ven los problemas como muy complejos para la mente humana, su confianza en el trabajo del analista o de cualquier decisor de políticas públicas no va muy lejos. La responsabilidad por la elaboración de las políticas públicas debería de ser compartida por una pluralidad de analistas y decisores de políticas públicas que interaccionen entre si. Un buen proceso de elaboración de políticas públicas exige además que cada participante confronte una variedad de desafíos, e incluso que cada hecho o dato argumentado se sujete o sea sometido a prueba. Esto no es simplemente el desafío elegante de un analista o académico contra otro (como ocurre en el método científico que se valora en la visión anterior), sino que se trata de un desafío o prueba ampliamente extendido a través de la sociedad por medio de una pluralidad de participantes en el proceso de elaboración de políticas públicas. Dado que las oportunidades de desafío y prueba se desvanecerán a menos de que estén cuidadosamente protegidas, las libertades civiles son esenciales para la visión estratégica del análisis de políticas públicas. La sociedad debe buscar unas buenas políticas, o establecer los hechos y encontrar la "verdad" a través de la "competición de ideas", no a través de la habilidad analítica de un rey filósofo o cualquier élite de intelectuales que pueda comparársele.

Los defensores del modelo ideal estratégico desde luego aprueban el uso del análisis partidista. De hecho suponen que la competición de ideas ocurre en un contexto entre partidistas. Sólo se puede tener en cuenta a los partidistas para incorporar en el proceso de políticas públicas todos los hechos y argumentos relacionados con su propio interés. Su motivación impulsa ampliamente la búsqueda de la verdad en la medida en que ésta pueda ser alcanzada.

Los defensores del modelo estratégico ideal encuentran su visión de la elaboración de políticas públicas confirmada por su creencia de que, cuando la gente tiene distintos valores, más allá de un cierto punto, el análisis o más análisis no puede ayudar y debe ser complementado por una interacción en el proceso de las políticas públicas.

Las objeciones a la visión científica

Los defensores del modelo ideal estratégico no niegan el valor que aporta la ciencia y las ciencias sociales cada vez más al servicio de la elaboración de políticas públicas. Pero perciben la visión científica o ideal como no muy útil ya que no consigue orientarla. Creen que cuando los científicos que tratan de resolver problemas se enfrentan con uno complejo que realmente no pueden controlar, estos caen en improvisaciones inútiles. Los defensores del modelo estratégico entienden que su modelo es un ideal útil, que especifica las líneas a seguir tales como: aceptar la subordinación del análisis a la política, crear la competición entre los analistas, aceptar el partidismo, y utilizar una variedad de simplificaciones tales como la prueba y error.

Objeciones al modelo ideal estratégico

Los defensores tienen completamente equivocada la visión estratégica de la elaboración de políticas públicas. Estos creen que se puede probar la racionalidad de una política solo mediante un análisis más o menos científico de ella.

Estos creen que la crudeza de la controversia política y de la interacción política, en la que la gente manipula y ejerce coacción sobre otras personas, no pueden ser sustituidos por los procesos de elección racional. Además, el partidismo es peligroso. Obscurece la comprensión individual más que conseguir la clarificación mutua. En cuanto la simplicación de los problemas a través de instrumentos como el de prueba y error, sus oponentes replican: que hay que utilizar esas simplificaciones hasta que haya un mejor conocimiento pero como tales simplificaciones al contrario que la aproximación científica a los problemas, éstos son tendentes al error, y por lo tanto no merece la pena incorporarlos en los ideales o las lineas generales a seguir.

Por su parte los defensores del modelo estratégico replican que de hecho sus simplificaciones admiten error. Incluso aceptan que la competición de ideas también puede provocar errores. Todo intento de solucionar problemas, creen éstos, admiten errores -de una manera peligrosa- el mismo intento de extender el análisis más allá de lo que éste puede conseguir y el no intentar desarrollar líneas directrices para enfrentarse con las limitaciones del análisis, característica típica de la estrategia científica también tiende al error.

El Conflicto Continuado

Se pueden identificar dos tipos de defensores. Los de la visión científica que incluye a Platón, Rousseau, Marx (y muchos representantes del

pensamiento comunista teórico), y en el mundo occidental contemporáneo, algunos defensores de la planificación y de otro tipo de soluciones formales de los problemas como el análisis de sistemas. Los principales defensores de la visión estratégica incluyen a los teóricos de la democracia y el liberalismo especialmente a John Stuart Mill y a los liberales y pluralistas ingleses del siglo XIX, junto con una diversa colección de intelectuales contemporáneos en las ciencias sociales y naturales, la filosofía y los asuntos públicos que defienden la diversidad, el conflicto, la flexibilidad y la improvisación como los activos principales de la sociedad para resolver problemas. Otros siguen el mismo camino porque temen un exceso de organización de la sociedad y de mentalidad burocrática para la solución de problemas en las manos de decisores de políticas públicas con naturaleza científica. (4)

Algún tipo de elaboración de políticas públicas explícitamente combina elementos de ambas visiones, y la mayoría de la gente tiene elementos de ambos en su mente. (5)

Pero ambos siguen siendo corrientes intelectuales en conflicto y con gran fuerza. De vez en cuando una corriente u otra se refresca con nuevas teorías o a causa de algún éxito práctico en la elaboración de políticas públicas tal como muchas de las nuevas técnicas del análisis "científico" de las Políticas identificados en el capítulo 2.

Claramente el conflicto entre las dos visiones no reside simplemente en las técnicas analíticas sino en la relación entre el análisis y las políticas. Plantea cuestiones básicas sobre qué estructura política se beneficia más de un análisis útil. Al presionar en favor de técnicas científicas formales, los defensores de la visión científica también presionan por el tipo de organización política y

---

(4) Entre muchos con este estilo de pensamiento están: en el campo de la filosofía, Karl Popper, The Open Society and lts Enemies (London: G. Routledge and Sons, Ltd., 1945) and Michael Polanyi, Personal Knowledge (Chicago University of Chicago Press, 1958); en las ciencias: Thomas Kuhn, The Structure of Cientific Revolutions (Chicago: University of Chicago Press, 1962), and lmre Lakatos, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Prograrns" in Criticims and Growth of Knowledge, ed. lmre Lakatos and ABan Musgrave (Cambridge: Cambridge University Press, 1970; en las ciencias sociales: George Simrnel, "Conflict and the Webb of Group Affiliations (Glencoe, Ill.: Free Press, 1956); Lewis Coser, The Functions of Social Conflicts (Glencoe, Ill.: Free Press, 1956); Albert O. Hirschman, The Strategy of Economic Development (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1958); Harvey Liebenstein, "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", American Economic Review, 56 (June 1966); Burton Klein, Dynamic Economies (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977); Richard R. Nelson, "The Economic Problem and the Role of Competition" (Paper presented to the Society of Govemment Economists, Atlantic City, N.J., September 17, 1976); and Charles Lindblorn, The Intelligence of Democracy (New York: Free Press, 1965).

(5) Ver Amitai Etzioni, "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making, Public Administration Review, 27 (December 1967).

administrativa que apoyan tales técnicas. Tienden a la autoridad centralizada en el ejecutivo y a transferir la autoridad de los votos de los electores y el legislativo hacia una burocracia altamente cualificada.

Por el contrario los defensores de la visión estratégica son pluralistas. Desean mantener la autoridad difusa -en el Congreso, por ejemplo en muchas comisiones del Congreso-, también tienden a encontrar méritos sustantivos en la actividad de los grupos de interés, así como en el amplio debate público y discusiones en grupo, incluso aunque no esté bien informada o basada en información de profesionales especializados en técnicas analíticas. Los dos grupos también difieren en su concepción de la planificación formal. El primero percibe la planificación como algo idealmente análogo a la investigación científica. El segundo la percibe como la práctica de la típica estratégica analítica partidista reforzada por la especial atención a consideraciones a largo plazo y ampliada a las interconexiones entre las políticas específicas. (6)

LOS ACUERDOS EN LA PRACTICA COMUN

A pesar del conflicto, los defensores de ambos modelos ideales están de acuerdo en que en la práctica ideal los decisores de políticas públicas y los analistas deben utilizar estrategias simplificadoras, ya que una búsqueda exhaustiva de la maximización, de la mejor de todas las políticas posibles generalmente cuesta más de lo que vale. Una estrategia realista, por lo tanto, intenta conseguir un nivel de cumplimiento por debajo de la maximización. Si el gobierno encuentra una manera satisfactoria de reducir el déficit en su balanza de pagos, normalmente no buscará otra forma mejor. Los defensores de ambas visiones "satisfacen" más que maximizan resultados en la práctica real, incluso los defensores del modelo científico lo consideran criticable. (7)

La Naturaleza Periódica

Muchos decisores de políticas públicas ven el proceso como un proceso sin fin en el que una serie de pequeños mordiscos sustituyen al gran bocado que pudiera nunca ser ofrecido. En los Estados Unidos los decisores de

---

(6) Un análisis de la planificación como la propuesta en la segunda escuela de pensamiento aparece en: Dennis A. Rodinelli "Public Planning and Political Strategy" Long Range Planing, 9 (Abril, 1976).

(7) La palabra y el concepto provienen de H.A. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice", Quarterly Journal of Economics, 69 (February 1955).

políticas públicas se interesan indefinidamente en los impuestos, la seguridad social, la defensa nacional, la conservación, la ayuda exterior etc. Suponen que estos problemas nunca se desvanecen y se mantienen por sí mismos listos para ofrecer resultados una y otra vez. La diferencia entre los decisores científicos y los estratégicos es menor en la realidad práctica que en su actitud.

Los decisores estratégicos perciben este mordisqueo como una estrategia para moverse a través de una serie de cambios incrementales en la política. Reclaman que al hacerlo así centran el análisis del decisor de políticas públicas sobre experiencias más familiares y mejor conocidas; reduce mucho el número de las políticas alternativas a explorar; reduce el número y complejidad de los factores a analizar; saca provecho de la información de retroalimentación (8); y limita el análisis a lo que es viable políticamente (9). Los decisores científicos ven el mismo proceso como indeciso, improvisado, tímido, estrecho, poco convincente y siempre aplazado.

La Ideología

Otro ejemplo de acuerdo en la práctica, es la dependencia del análisis de la ideología. La ideología sirve como una clara ayuda especializada para el análisis. La problemática palabra "ideología" significa muchas cosas. Puede denotar una serie de generalizaciones importantes y entrelazadas sobre la organización social. Un ejemplo es la ideología americana que integra todas las ideas sobre la democracia, la libertad, el pluralismo, la empresa privada, el individualismo y la responsabilidad social de tal manera que guía el pensamiento de los americanos sobre las políticas públicas. También puede denotar una

---

(8) La formulación más precisa de la retroalimentación como una ayuda a la toma de decisiones la han dado aquéllos que han intentado describir el proceso social generalmente como un proceso de comunicación, teniendo su liderazgo en N. Wiener, The Human Use of Human Beings, (Boston: Houghton Miffling Co., 1950). Ver también John D. Steinbruner, The Cybemetic Theory of Decision (Princeton, N.J.: Princeton University Pres, 1974).

(9) El incrementalismo como una estrategia se discute ampliamente en David Braybrooke and Charles Lindblom, A Strategy of Decision (New York, Free Press, 1963). Para un ejemplo de una aplicación a un área específica, ver A. Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, 2nd. ed. Boston.: Little, Brown & Co. 1974). Para una discusión de la utilidad de tal estrategia en diversos campos de la decisión ver Albert O. Hirschman and Charles Lindblom, "Economic Developmnet, Research and Development, Policy Making: Sorne Converging Views" Behavioral Sciences, 7 (April, 1962). Para una controversia sobre la estrategia ver, "Governmental Decision Making", a symposium, Public Administration Review, 24 (September 1964), pp. 153-165.

serie de valores más formales y altamente organizados, como los principios Marxista-Leninistas,

Incluso cualquier conjunto de generalizaciones interrelacionadas y débilmente organizadas sobre la organización social ayuda en gran medida al análisis y es probablemente indispensable. Parece que todo análisis de políticas depende en cierta medida de una ideología definida de esta manera. Aunque no sea dogmática, un compromiso que funcione para la la democracia pluralista y la gran empresa, por ejemplo permite al analista de política restringir la búsqueda de políticas y simplificar el análisis. En efecto, la ideología aparta ciertos valores o ideas de la línea de fuego de algunas criticas o al menos proporciona su defensa. Estas ideas, cuya verificación requerirían una imposible recogida de datos y análisis, puede ser por lo tanto introducida en el análisis como hechos ya pensados y establecidos.

Incluso las ideas erróneas o simplificadas organizan y simplifican el análisis. No obstante si están lo suficientemente alejadas de la realidad la ideología puede provocar políticas que no funcionan. La ideología proporciona un equilibrio entre la simplicación de ideas que suponen una ayuda y la simplificación de ideas que pueden provocar perjuicios.

Estas variadas estrategias para la simplificación son la última pieza de la respuesta a la pregunta por la que comenzamos esta serie de cuatro capítulos: ¿En qué medida puede la información, la discusión razonada y el análisis introducirse en la elaboración de políticas públicas? En estos capítulos hemos visto que el análisis puede tener éxito o no. Hemos prestado atención a los dos tipos diferentes de análisis: uno como alternativa a la política, el otro como una parte de la política. Para mejorar la formulación analítica de las políticas a largo plazo hemos visto que hay dos escuelas de pensamiento que difieren sobre cuales de los dos tipos deben utilizarse.

PARTE SEGUNDA

EL JUEGO DEL PODER

CAPITULO SEXTO
EL JUEGO DEL PODER EN GENERAL

Dado que en el mundo real los análisis no son muy convincentes para el establecimiento de las políticas, la gente interacciona entre si para ejercer influencia, control y poder sobre los demás. El análisis es, como hemos visto, una forma de ejercer el control. Debemos investigar ahora los diversos procesos de control interactivo, yendo mucho más allá de lo que vimos en los capítulos precedentes. Con la denominación del "juego del poder" nos referiremos frecuentemente a las interacciones políticas por medio de las cuales se controla a los demás. ¿Porqué el término de "el juego"? Porque deseamos evocar el mismo significado que cuando se habla de la situación del juego, tanto si se refiere a un juego de ajedrez o de fútbol como a una compleja maniobra en el Congreso para invalidar un veto. El término del "juego del poder" sugiere unas interconexiones más complejas y estrechas que las sugeridas por el simple término "interacciones" o por el término general "política".

La mayoría de la gente conoce en gran medida el juego del poder: quién posee la autoridad formal y cuáles son las hábiles maniobras legales e ilegales posibles entre los diversos tipos de decisores de políticas públicas y entre los partidos y los grupos de interés. Se sabe también que algunos participantes ejercen poderes no especificados por escrito en las reglas dictadas por el gobierno; que el dinero llama al dinero; que los políticos a veces logran las cosas haciéndose favores mutuos y a veces "eliminándose uno a otro"; y que todo el complejo y semioculto mundo de la política frecuentemente imposibilita la asignación de responsabilidades por el éxito o el fracaso en las políticas públicas.

En primer lugar debemos identificar ciertos elementos esenciales en el juego del poder en las políticas públicas que son comunes a todos los sistemas, algunos conocidos, otros no.

LOS DECISORES DE POLITICAS PUBLICAS y LOS CIUDADANOS

En todos los sistemas políticos nacionales, los decisores activos que actúan de modo inmediato y próximo a las políticas públicas, constituyen una pequeña proporción de la población adulta. Dado su control sobre la elaboración de

las políticas, éstos constituyen una élite, compuesta por jefes del ejecutivo, miembros del Gabinete, miembros del Parlamento, miembros de la Administración que elaboran las políticas públicas, altos niveles de la judicatura y, en algunos sistemas, altos cargos militares. La élite de decisores del proceso de las políticas públicas también incluye a los jefes políticos y a los altos cargos de los partidos que comparten con los funcionarios de la Administración la responsabilidad de la decisión. Para mayor facilidad denominaremos a esta élite los decisores de políticas públicas.

No obstante, en todos los sistemas, y aun en los no democráticos, las personas que participan de alguna manera en el juego del poder para elaborar las políticas públicas son millones. El mayor grupo de participantes es sin duda el de los simples ciudadanos, que aisladamente tienen poca relevancia. Aparte de la emisión del voto, en los sistemas democráticos y en muchos de los autoritarios, los simples ciudadanos imponen limitaciones a los decisores de las políticas públicas. Si se trata muy mal a los ciudadanos, la eficacia del trabajo de éstos se deteriora. Dado que los ciudadanos necesitan alimentación, formación, incentivos etc., las políticas públicas deben atender estas necesidades. Preocupada por sus ciudadanos, la Unión Soviética facilita formación universitaria y de postgrado a una mayor proporción de ciudadanos que el proporcionado en Gran Bretaña. Desde hace varias décadas la Unión Soviética va por delante de los Estados Unidos en la prestación de atención médica subvencionada y gratuita.

Algunos grupos de ciudadanos sabotean y se rebelan, como en las reiteradas y desafiantes revueltas habidas bajo el régimen autoritario en Polonia. Aun así, los ciudadanos no necesitan hablar o actuar para desempeñar un papel mínimo, nunca insignificante, en el juego del poder, solo conque los gobernantes teman que en cualquier momento pueden hacerlo. No necesitan intentar ejercer un control deliberado, o incluso darse cuenta que lo ejercen. Entre los decisores de las políticas públicas y los simples ciudadanos, hay muchos otros participantes especializados en las políticas públicas que desarrollan papeles que difieren de un sistema a otro: Entre estos se incluyen los líderes de los grupos de interés, las agrupaciones de trabajadores, los periodistas y otros líderes de la opinión pública, los hombres de negocios y los funcionarios locales o de otras unidades de gobierno subordinadas. Otro grupo, a menudo olvidado, es el de los funcionarios de los gobiernos extranjeros, que también pueden influir. Algunos de los participantes activos que tienen mayor influencia -los líderes de los grupos de intereses, por ejemplo- actúan a veces como decisores de las políticas públicas. Si, por ejemplo, un funcionario público autorizado para legislar sobre la política de precios no se arriesgará a hacerlo sin consultar con las principales empresas o con los líderes sindicales y lograra un acuerdo, éstos estarían actuando como decisores de las políticas públicas en este tema.

EL JUEGO DEL PODER SEGUN LAS NORMAS

Con la posible excepción de las personas sin moral, todo el mundo se encuentra bajo el serio peso de normas que limitan su comportamiento. Las normas legales, algunas firmes y otras flexibles por la dificultad de aplicación, nos imponen algunas elecciones e influyen en otras que escogemos libremente. La legislación sobre zonas urbanas especifica que clase de construcciones no pueden llevarse a cabo en determinados solares. Aunque dentro de las categorías de edificios permitidos, los ciudadanos pueden escoger libremente, sin embargo otras normas legales -por ejemplo, las que regulan el aparcamiento- podrán influir en la elección adoptada.

Las normas morales actúan de un modo análogo. Así como diversas normas de auto-prudencia impuestas por uno mismo. Hay personas que observan el principio de no beber café después de las 9 de la tarde, de contestar al teléfono inmediatamente, o de ahorrar una parte fija de los ingresos semanales. Igual que las demás normas, éstas varían en sus efectos, algunas son seguidas sumisamente, otras, como la prohibición de comidas excesivas, es con frecuencia vulnerada, aunque sean invocadas ocasionalmente para reprimir los comportamientos impulsivos.

Las normas resultan más o menos influyentes según sea la esfera vital a que afecten. Estas suelen tener poca influencia en el comportamiento del consumidor. Los consumidores no pueden legalmente alquilar un personaje famoso, o comprar bebés, ni ir de tiendas los domingos (en algunas jurisdicciones). Más allá de estas restricciones, las normas de costumbre y de prudencia regulan muy débilmente los comportamientos de los consumidores.

La interacción política en el "juego del poder", se encuentra intensamente regulada por normas, más aún de lo que está la vida de un mercado. Un sistema político es en esencia un sistema de normas que especifican los diferentes papeles que han de desempeñarse -tales como los del jefe ejecutivo, del legislador o del simple ciudadano, por ejemplo-o Las normas especifican quiénes son elegibles y cómo han de ser seleccionadas las personas para desempeñar cada papel. También especifican lo que a cada actor le es permitido o prohibido hacer en el desempeño de su papel.

Por su gran subordinación a las normas, el juego del poder se asemeja a una partida de juego. Las interacciones de las políticas nunca degeneran en una lucha a puñetazos, e incluso cuando esto ocurre, los combatientes observan por lo general normas informales, establecidas desde hace mucho tiempo, que impiden la lucha a brazo partido. Incluso en un conflicto armado cuando la lucha empeora, los mandos militares actúan en razón a normas que les autoriza el mando para dar ordenes; y sus tropas conocen las normas que han de cumplir.

Las normas declaradas en la constitución escrita de una nación, si es que existen, pueden no ser aquéllas con las que realmente opera el gobierno. Estas pueden establecerse sólo para figurar, como en la Unión Soviética, o pueden transformarse a través de revisiones prácticas y judiciales, como en los Estados Unidos. Aun cuando fuesen efectivas, las normas constitucionales representan tan sólo un pequeño número de los cientos de miles con las que el gobierno opera. Muchas de las normas políticas no tienen en absoluto un estatus legal. Algunas son morales (decir la verdad), otras son convenientes (el legislador no debería ofender a los superiores en el Legislativo).

Algunos creen que las normas no tienen importancia. Ciertos grupos, creen que, ineludiblemente, los ricos y los blancos ejercerán mayor control que los pobres o los negros. Estos grupos en verdad ejercen a menudo una influencia o poder desproporcionado. ¿Pero, porqué? La riqueza descansa en las normas: explícitamente, las normas sobre la propiedad privada. Las normas también permiten a las personas utilizar la riqueza de manera muy diferente, lo que incrementa su influencia política. Permiten utilizar fondos para obligar a los candidatos a la devolución de favores en contraprestación por las contribuciones en campañas electorales. Permiten que la riqueza se apropie de las instalaciones de la prensa y de las cadenas de radiodifusión.

Las normas confieren también ventajas a los blancos en el juego del poder. Las normas sobre los derechos de la propiedad desde tiempos remotos han mantenido a los negros en la servidumbre, y después de su emancipación las normas sobre la propiedad los ha dejado en la pobreza. Las normas también han prohibido la formación de los negros. En tiempos más recientes, las normas frecuentemente han limitado las oportunidades de los negros. Hasta hace poco, por ejemplo, la admisión a las universidades privadas más avanzadas estaba totalmente cerrada para los negros. Las normas de admisión eran claras por sus efectos indirectos. Más que manifestar que los negros no eran admitidos, simplemente identificaban a los aspirantes con éxito según los antecedentes familiares, las rentas y los datos de la escuela secundaria. Junto con otras normas sociales y legales, estas normas paralizan a los negros en el juego del poder en el que las posiciones de liderazgo se reservan a las personas cultas.

¿Porqué se Obedecen las Normas?

Los participantes en el juego del poder obedecen las normas por diversas razones. La explicación más común en las ciencias políticas es que los participantes obedecen las normas porque las perciben como legítimas. Alternativamente, decimos a menudo que la gente se ve "forzada" a

obedecerlas. Esta "fuerza" puede significar una amenaza de violencia. O puede referirse a un castigo tan severo que no deje otra elección. A veces la perspectiva de la pérdida de amigos representa un castigo suficientemente severo para "forzar" a alguien a tener que seguir las normas. Como otra alternativa, a veces la gente establece y posteriormente obedece las normas porque ven las ventajas de hacerlo así, como en el caso de la firma del Convenio de Mayflower por un grupo de personas que se daba cuenta de la necesidad de establecer las normas de su nueva comunidad. A menudo nadie puede saber porqué la gente obedece las normas. Por ejemplo, casi todos los cargos públicos de la Administración que resultan derrotados en su re-elección en los Estados Unidos siguen la norma de dimitir de su cargo. La obediencia a las normas puede ser voluntaria. Quizás, sin embargo, los cargos públicos las cumplen por temor a perder su reputación al desafiarlas, por temor a que les deje su personal, o por temor a que otros que las obedecen ordenen a los militares o a la policía que los echen. Los altos cargos de la Administración no se detienen a preguntarse si deben dejar el cargo y cómo tienen que hacerlo: simplemente asumen lo que deben hacer.

Algunas Consecuencias

La dependencia del juego del poder sobre las normas explica la fragilidad del sistema político que muestra la facilidad con que frecuentemente las normas pueden dejarse a un lado en vez de ser obedecidas. Nixon reunió alrededor suyo a un grupo que tácitamente estaban de acuerdo en que se incumplieran muchas de las normas que usualmente regula el trabajo del Presidente y su personal. Por propia decisión, alteraron durante algunos años el sistema político americano. En algunos sistemas políticos el conjunto de los altos cargos de la Administración y de los jefes militares pueden a veces de un modo imprevisto, en acuerdos tácitos o explícitos, rechazar el conjunto de normas que regulan el juego del poder. De este modo, un golpe de estado derriba bruscamente un régimen y, con el establecimiento de un nuevo conjunto de normas, comienza otro.

Incluso en los tiempos de crisis, en los que por venirse abajo las normas nos imaginamos que éstas son reemplazadas por la fuerza, el juego del poder depende fuertemente de las normas que permanecen o de las normas nuevas. Después de años sin cumplir sus responsabilidades, cuando por fin el Congreso con timidez inició el proceso de echar de su cargo a Nixon, se hizo llevando a cabo un proceso de acusación complejo y regulado según las normas. Anticipando tal resultado, y al igual que lo han hecho otros gobernantes derrotados, podemos imaginarnos a Nixon simplemente negándose a dejar la

presidencia y tratando de llevar a cabo sus cometidos usuales. O podríamos imaginamos que, como puede ocurrir en algunos paises, utilizase la fuerza militar para prohibir reunirse al Congreso. El que Nixon hubiera tenido o no éxito en su esfuerzo dependería de que fuese más fuerte o estuviera mejor armado que sus adversarios. El resultado le sería desfavorable si los tribunales y el ejército siguieran las normas tradicionales. Estaba claro que todos los participantes claves escogerían o serían "obligados" a seguir las normas tradicionales que regulan la acusación y la destitución. Y al final el mismo Nixon decidió o fue "obligado" a abdicar.

Aun cuando una revolución barre muchas de las viejas normas que gobiernan el juego del poder, los revolucionarios triunfarán solamente después de que se organicen con sus propias normas. La toma del poder se configura con el establecimiento de un nuevo conjunto de normas que gobiernan el nuevo juego del poder. Incluso el jefe de una guerrilla sólo puede organizar un grupo si éste sigue unas normas.

COMO SE EJERCE EL CONTROL EN EL JUEGO DEL PODER

¿Cuando los participantes ejercen control, influencia, o poder sobre los demás en un juego de poder regulado o no, qué es exactamente lo que deben hacer en relación con los demás? Uno de los modos de ejercer control sobre el adversario es encarcelarlo o intimidarlo. También se pueden emplear métodos más suaves: por ejemplo, mentir sobre las propias intenciones y conseguir de este modo aliados o silenciar las críticas, o devolver favor por favor. Otras veces se puede ganar en una determinada política actuando simplemente de modo rápido antes que otro pueda hacerlo.

Se clarifican los métodos de control al resaltar que muchos funcionan a base de premios y castigos - más exactamente en base a ofertas de premios y a amenazas de castigos. También se ejerce control sobre los demás modificando simplemente las percepciones que los demás tengan sobre probables premios o castigos, sin utilizarlos realmente. Si Vd. me convence de las ventajas que a mí me representa que haga lo que Vd. desea y de los inconvenientes de que haga lo que Vd. no desea, haré lo que Vd. diga. Vd. puede analizar mi situación para que yo pueda ver las ganancias o pérdidas que antes había pasado por alto. O puede también hacerlo mediante engaño inclinándome hacia premios o castigos inexistentes, quizás aquéllos que insinúa poder otorgar aunque en verdad no pueda. Los médicos, los líderes religiosos y los demagogos a menudo juegan con la credulidad de esta manera; y de igual modo, a veces, los presidentes y los decisores de políticas públicas.

La Persuasión y el Análisis Partidista

El mejor método para controlar el juego del poder en las políticas públicas es la persuasión fraudulenta y la basada en análisis honestos de las perspectivas de pérdidas y ganancias. El análisis partidista del capítulo anterior, en el cuál un participante en interacción política trata de mostrar a otro que sus propios deseos realmente le beneficiarán también a él, es fundamental para el juego del poder. Un asesor del Presidente escribe: "La esencia de la tarea persuasiva de un Presidente con los congresistas y con cualquiera, es la de inducirlos a creer que lo que él quiere de ellos es lo que deben hacer según la propia valoración de sus responsabilidades, en su propio interés, y no en el del Presidente" (1). Sobre la persuasión y el análisis se ha dicho ya más de lo necesario en el capítulo anterior para que sean considerados en la lista de los principales métodos del control en el juego del poder.

Amenazas

Al permitirse que se puedan manejar los premios y los castigos con los demás, más que inducir a la re-evaluación de las pérdidas y ganancias, las sociedades establecen una gran distinción entre premios y castigos. Aunque muchas sociedades permiten a la gente premiarse entre sí, ninguna permite que las personas tenga libertad para amenazar o injuriar a los demás. Las normas en funcionamiento en la mayoría de los paises sólo permiten a ciertos altos cargos públicos amenazar o infligir penas severas tales como la cárcel o la muerte, y en muchas sociedades se les permiten solamente en condiciones cuidadosamente circunscritas. Los terroristas entienden el poder de la amenaza para hacerse con el control y voluntariamente aceptan el riesgo de saltarse las normas para conseguirlo.

En las democracias constitucionales, los decisores de políticas públicas, se encuentran limitados legal y moralmente, por los perjuicios que puedan infligirse unos a otros en las interacciones políticas. El obstruir el programa de los demás decisores es quizás la amenaza más importante de un decisor de políticas públicas. Dependiendo del sistema político y de las circunstancias contextuales, los decisores de política pública buscarán también el controlar a otros por medio de amenazas de perjuicios tales como la pérdida de trabajo, reputaciones arruinadas, enajenación de amigos y partidarios, pérdidas económicas y a veces el asesinato.

---

(1) Richard E. Neustadt, Presidential Power (New York: John Wiley and Sons, Inc.1960), p. 46.

El Intercambio

"El intercambio" comúnmente no se refiere a las amenazas -de hecho el empleo de la amenaza se lleva a cabo en un sólo sentido- más que en los dos que implica todo intercambio - sino más bien al intercambio de beneficios. Le propongo que haga algo que yo deseo, y a cambio yo haré algo que Vd. desee. Las sociedades permiten generalmente que las personas se controlen unas a otras de este modo, dado que las dos partes se benefician. Por esta razón, el intercambio es un control omnipresente en el Juego del poder. Este toma diferentes formas:

Favores explícitos: "Vd. me apoya esta vez, y yo le apoyaré cuando me necesite". Los decisores de políticas públicas constantemente intercambian beneficios de esta clase. Este tipo de intercambio requiere un estricto quid pro quo: cada parte especifica exactamente lo que quiere que la otra haga.

Reciprocidad: Una forma menos estricta de intercambio crea y provoca obligaciones reciprocas indefinidas. Un legislador hace un favor a otro, y como consecuencia de ello tarde o temprano puede reclamar su compensación. La influencia de muchos altos cargos de la Administración Pública deriva en parte de sus éxitos, a través de los favores hechos a otros, acumulando grandes cantidades de obligaciones políticas, como el dinero en los bancos que puede hacerse efectivo tan pronto como se necesite.

Dinero: La forma más común de controlar por medio de los intercambios es comprando la acción que se desea. En política, en las campañas electorales, más que ordenarse se compran los servicios del personal, de los periodistas y de los comentaristas de los medios de difusión. Se pueden también comprar favores políticos legales e ilegales, tales como favores fiscales, excepciones en las regulaciones, o legislaciones favorables. Los beneficios con un precio tan alto como éste son para gente que puede invertir fuertemente. Otros consiguen una pequeña parte del control ofreciendo sus exiguos fondos a organizaciones tales cómo La Liga Urbana Nacional o La Causa Común para que apoyen sus actividades políticas. ¿Porqué el dinero juega una parte tan crítica en los intercambios del juego del poder? - ¿Porqué no, un simple intercambio de beneficios? Obviamente, los beneficios en forma de dinero pueden tener un alcance mayor y más amplio, exactamente ajustado a la respuesta deseada. El dinero es un beneficio de interés universal.

De ser correcto, este argumento implica que los que poseen mucho dinero podrían arrollar a los demás en el juego del poder aumentando las cantidades a pagar a los altos funcionarios de la Administración a cambio de la contraprestación que deseen. Conscientes de esta posibilidad, las sociedades restringen el empleo del dinero por medio de normas. En la mayoría de los regímenes, las normas tratan de prohibir que una persona pueda lograr que se tomen

decisiones políticas en sentido contrario al que corresponda mediante el pago a otra persona. Las normas prohiben la compra de votos, de una decisión favorable de un juez, o de la decisión de un legislador o funcionario. El resultado es que en todos los sistemas, en los Estados Unidos, en el Reino Unido, y análogamente en la Unión Soviética, las normas hacen que la compra de favores político sea clandestina. Al ser un flujo oculto, no es posible medir la influencia del dinero en las políticas públicas. El deseo frecuente de la gente de contravenir la ley influyendo en los altos funcionarios de la Administración, y corriendo el riesgo de utilizar mecanismos costosos y arriesgados para "blanquear" sus contribuciones a través de intermediarios, pone en evidencia el que la gente sabe que su dinero puede proporcionarle grandes ventajas.

LA AUTORIDAD

Aunque la persuasión y los intercambios están en la categoría de los métodos de control utilizados con más frecuencia en el juego del poder, el método de la autoridad no es menos importante y según algunas estimaciones ocupa un lugar fundamental o básico en el juego del poder. En verdad, la proposición de que el gobierno es en esencia un sistema basado en la autoridad debería tener un apoyo más amplio entre los investigadores de las ciencias políticas.

Comprenderemos mejor 10 que aquí entendemos por autoridad si distinguimos dos caminos que la gente emplea al hacer uso de los diversos métodos de control. En uno se emplean diversos métodos (entre otros la persuasión, las amenazas, la oferta de beneficios), sobre las personas que se desea controlar en todas y cada una de las ocasiones en que se desea tenerlas bajo control. En otro, se emplean estos mismos métodos sólo de modo ocasional para inducir a las personas a la aceptación de la norma permanente de obediencia a ellos. (2) En este segundo caso, y solamente en éste, se establece la autoridad: Si cumplo la norma de obedecerle es porque tiene autoridad sobre mí.

Los empresarios y los supervisores de empresa privada, por ejemplo, normalmente no manipulan, persuaden, o inducen de esta manera a sus empleados para que hagan en cada momento 10 que desean obtener de ellos. El empresario paga a sus empleados por la debida obediencia: por hacer por norma lo que el empresario o el supervisor les pida que hagan. Se paga a los empleados por aceptar la autoridad de la dirección. Los soldados, por 10 general, no obedecen las ordenes de los oficiales cuando están en campaña en razón a manipulaciones, amenazas, o promesas de beneficios efectuados de manera ad

(2) A veces una persona elige seguir una regla de obediencia a otra persona incluso si ésta no ha hecho nada para inducirle a hacerlo.

hoc, por ejemplo, que impongan las ordenes en cada momento. Obedecen por su sueldo, por estar inscritos en el ejército, o porque la formación recibida les hace obedecer la norma. (En ocasiones por temor de perder la vida, pueden bruscamente rechazar el cumplimiento de la norma. Entonces la autoridad de mando del oficial se desvanece, y para controlar a los soldados debe recurrir a algunos métodos de control ad hoc, tales como la amenaza de pegar un tiro a quién no obedezca la orden de avanzar bajo el fuego).

El Presidente y el Congreso obedecen las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo, no porque disponga un método específico de control que imponga cada resolución, sino porque el Presidente y el Congreso han acatado la norma de obediencia al Tribunal en las resoluciones de ciertos temas. De modo similar, por norma, el Congreso acepta el veto de la Presidencia, los miembros de la Cámara obedecen las ordenes del Portavoz de la Cámara, y los miembros de los Comités del Congreso obedecen las ordenes del Presidente del Comité. En toda la Administración, tanto a alto como a bajo nivel, se opera con normas de obediencia.

La autoridad puede definirse así: X tiene autoridad sobre Y si Y por norma obedece a X. (3) Si X controla a Y ofreciendo en cada decisión específica un premio, una amenaza, o una limitación física, X tiene control pero no autoridad sobre Y. Si X controla a Y persuadiéndole del mérito de una orden especifica, X tiene control pero no autoridad sobre Y. Pero si X controla a Y porque y ha aceptado una norma de obediencia establecida, entonces X ejerce esta forma concreta de control que hemos denominado autoridad sobre Y.

La autoridad es específica: Incluso siendo un decisor muy poderoso de políticas públicas, el Presidente de los Estados Unidos sólo tiene una autoridad limitada. Por ejemplo, no puede destituir a los miembros del Tribunal Supremo. Tampoco la cúpula del mando militar tiene autoridad más allá de la que le ha sido específicamente asignada, y en muchos sistemas políticos no tiene autoridad sobre las políticas públicas. En los Estados Unidos, el Presidente tiene autoridad sobre el alto mando militar.

---

(3) Algunos investigadores de las ciencias sociales definen la autoridad de diversas maneras: como por ejemplo Robert A. Dahl, Modero Political Analysis, 2nd ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1970), capitulo 3. Estos dicen: X tiene autoridad sobre Y si Y reconoce la legitimidad del control de X sobre Y. O X tiene autoridad sobre Y si Y reconoce la obligación de obedecer a X. No tiene sentido el discutir sobre las diferencias en la definición. El que Y acepte la regla de obedecer lógicamente implica que y considera legitimo el control de X. Esto es una argumentación en la que no entramos. Muchos alemanes que aborrecían el Nazismo aceptaron obedecer a su gobierno. No parece necesario preguntarse si estos aceptaban en un sentido u otro conceder o no legitimidad a sus gobernantes. Diremos que conceden autoridad a su gobernantes si aceptan las reglas de obediencia como hizo la mayoría.

La autoridad, sea voluntaria o impuesta, es una concesión de los que están de acuerdo en obedecer. La norma que establece la autoridad dirige el comportamiento de las personas bajo control, no de las que lo ejercen. Un lider legislativo, por ejemplo, no tiene autoridad sobre los legisladores hasta que por medio de la coerción, de las costumbres, o de cualquier otro medio, se acepta la norma de obediencia.

Es frágil. Un régimen puede ser derrocado bruscamente si un número suficiente de participantes activos en el juego del poder simplemente retira su otorgamiento de obediencia. Un grupo de coroneles pueden destituir a un Presidente de un país latinoamericano en unos minutos adoptando la decisión de no acatar su obediencia. Un Presidente americano puede fácilmente perder la autoridad informal que le fue otorgada por el Congreso en un primer periodo de entusiasmo.

Se concede por muy diversas razones. Dado que la "autoridad" se refiere a una norma, todo lo que antes dijimos acerca del porqué se obedecen las normas explica también el porqué se otorga la autoridad. Al igual que con otras normas, en ciertas circunstancias la autoridad se otorga a menudo voluntariamente porque se estima conveniente que alguien dé las ordenes. Ya hemos dicho, sin embargo, que la gente puede estar de acuerdo con una norma de obediencia por diversas razones tales como: haber sido amenazada, aterrorizada, persuadida, pagada, o favorecida de cualquier otro modo. Como ya hemos dicho, la autoridad se genera por el empleo de cualquiera de los métodos posibles de control que induzcan a la norma de obediencia. El carácter distintivo de la autoridad no viene de los métodos del control que la hayan establecido sino de cómo se hayan empleado esos métodos para obtener la obediencia por norma en lugar de lograr el control ad hoc para cada ocasión.

La autoridad es fundamental en el proceso de elaboración de las políticas, porque es fundamental incluso para el mismo gobierno. Los decisores de políticas se pueden definir cómo aquellos participantes en el juego del poder con autoridad. La distinción entre aquellos que poseen autoridad y los que obedecen -los que cumplen las normas de obediencia- determina una característica fundamental de la arquitectura de las políticas públicas. Si las normas regulan el juego del poder, la norma clave es la norma de obediencia que establece la autoridad.

La Eficiencia de la Autoridad

La autoridad se entiende a través de la apreciación de algunas de sus mayores ventajas como método del control del juego del poder. Si unas personas pueden, mediante amenaza circunstancial, soborno, persuasión, u otro

incentivo, conseguir que otras personas les obedezcan, con una norma obligada, pueden evitar un sin fin de costosos esfuerzos a realizar en cualquiera de los casos particulares en que desearan una misma respuesta. Una vez que Vd. logre que yo acepte la norma obligada, podrá controlarme en miles de ocasiones sin que tenga Vd. que mover un solo dedo. Por esta razón la autoridad se convierte en un método de control social eficaz para la acción a gran escala, que de otra manera sería imposible. Todo gobierno permanente, con amplio poder depende de una gran variedad de normas de obediencia y de la respuesta a la norma de los funcionarios subordinados a los cargos superiores.

Aunque los cargos públicos encontrarán dificultades para establecer su autoridad y les sea costoso, una vez establecida ésta, normalmente el coste marginal del ejercicio de control se reduce hasta valores próximos a cero. Por ejemplo para establecer la autoridad de un gobierno, un dictador puede necesitar reunir y desplegar un ejército o una gran fuerza policial. El dictador ha de poder financiar un vasto programa de medios de difusión y propaganda para inducir a los ciudadanos a aceptar la norma de obediencia. Alcanzado el éxito, sin embargo, pueden reducirse extremadamente los costes adicionales, incrementales, o marginales por inducir la obediencia a las órdenes del gobierno. El dictador solo tiene que dar ordenes. Cuando se requiera obediencia -por ejemplo, cuando el pago de los impuestos descienda- no será necesaria ninguna acción de fuerza, persuasión, o inducción. El previo establecimiento de la norma de obediencia será suficiente: con sólo unas pocas excepciones los ciudadanos pagarán. En los gobiernos democráticos también, una vez establecida la autoridad y en ocasiones renovada, el empleo de la autoridad para ejercer el control en situaciones particulares tiene un coste pequeño en términos financiero, en tiempo o en energía.

Empleo Indirecto de la Autoridad

La autoridad como un control sobre las políticas públicas es aún más importante porque, cuando A desea influir en una política influyendo en ciertas decisiones de B, y carece de toda autoridad sobre B, A puede a menudo actuar de modo que la autoridad que posee sobre cualquier otro le permita conseguir algún control sobre B. A esto lo designaremos como el empleo indirecto de la autoridad. Los ejemplos son conocidos. En América Latina, el Alto Mando Militar a menudo no tiene autoridad sobre el Presidente. Pero, dado que tiene autoridad sobre el ejército que es suficiente para deponer al Presidente si lo desea, puede obligarle a seguir ciertas políticas o a abstenerse de otras. O el caso del director de Obras Públicas que en un municipio americano utiliza su autoridad de contratación para aumentar el número de partidarios que votarán según sus deseos

aunque no tenga autoridad sobre como han de votar. Con esta influencia sobre los votos puede ejercer un gran control, a pesar de no tener sobre ellos ninguna autoridad. Toda persona con autoridad puede utilizarla de modo indirecto. Una concesión indirecta de autoridad a alguien siempre ofrece un mayor control sobre las políticas públicas que la que permite una concesión visible.

La Autoridad como Base de Persuasión y de Intercambio

Autoridad y Persuasión. Para algunos el alcance de la persuasión depende de la autoridad. Al Jefe de Gobierno y a otras Autoridades les resulta fácil dirigir al ciudadano a través de los medios de comunicación. En algunos sistemas, se reconoce que el potencial de persuasión es una fuente de control sobre las políticas públicas al prohibir la utilización de los medios de comunicación a cualquiera que no esté en el poder.

Autoridad e Intercambio. La mayoría de los beneficios que pueden ofrecer los decisores de políticas públicas mediante intercambio dependen de su propia autoridad. Por ejemplo, por su autoridad un legislador puede ofrecer su voto, en el intercambio legislativo de votos. Un burócrata de alto nivel puede tener autoridad sobre una decisión que potencialmente beneficie a otro decisor de políticas públicas y puede proponer el intercambio de favores. La autoridad y los intercambios van estrechamente unidos. Quizás el empleo indirecto de la autoridad más corriente tome la forma de un beneficio a intercambiar, como por ejemplo, la oferta de un trabajo para atraer a un partidario.

Autoridad y Dinero. El intercambio de dinero también depende a menudo de la autoridad. Las normas sobre la propiedad privada regulan la distribución de la riqueza, lo que determina quiénes tienen más capacidad de gasto para influir en las políticas públicas. El empleo de dinero por los cargos públicos para influir en las personas, cómo el caso del alcalde o jefe municipal que constituye un grupo de leales y partidarios ofreciéndoles -a ellos y a sus familiares- puestos de trabajo en los proyectos de obras públicas, está basado en la autoridad concedida al cargo público para utilizar fondos públicos, autoridad que los simples ciudadanos no poseen. Otro flujo de dinero en la política proviene de la empresa privada a través de la autoridad que tienen sus ejecutivos para utilizar los fondos de la empresa.

Al entrelazarse la autoridad con la persuasión y el intercambio se nos dificulta la percepción exacta de como se realiza el control en diversas situaciones. Entenderemos mejor las interacciones y el control en el juego del poder en la medida que podamos percibirlos no como una mezcla de controles sino cómo una combinación de persuasión, intercambio y autoridad, junto con otros métodos menos importantes.

CONTROL MUTUO Y AJUSTE

Los controles que se ejercen por persuasión, intercambio o autoridad en el juego del poder al elaborar las políticas públicas actúan en todas las direcciones. No se ejercen por orden jerárquico, desplazándose exclusivamente de arriba a abajo, sino que el control mutuo y el consecuente ajuste entre los participantes se realiza de arriba a abajo y de abajo a arriba o en el mismo nivel jerárquico. La persuasión claramente actúa en todas las direcciones. Igualmente se mueven los favores y amenazas políticas. El dinero también entra en el sistema por muy diversos puntos. La propia autoridad no puede simplemente imponer el control de arriba hacia abajo en las políticas públicas sino que cae también dentro de los modelos de control recíproco. Perón, Khrushchev, Diem, Allende y Nixon -al igual que Chiang Kai-shek, Farouk, Maximiliano y Julio Cesar- fueron derribados todos ellos por autoridades subordinadas que emplearon su autoridad indirectamente para destituir o ejecutar a sus manifiestamente superiores jerárquicos. Incluso en los sistemas muy autoritarios, con líderes visiblemente dominantes se desarrollan políticas públicas a través de un control y ajuste mutuo. A pesar de los extraordinarios poderes de Hitler, las políticas Nazis estuvieron sujetas a una constante dependencia de los grupos decisores de políticas cuya composición cambiaba de vez en cuando. (4)

Casi todo el mundo sabe que una gran parte de la negociación política se produce dentro del gobierno. En el análisis partidista, cuando dos participantes debaten entre sí, podemos asegurar que están negociando. Normalmente, el término "negociación" implica un intercambio de beneficios, pagos o favores eventuales. Bajo esta definición, "negociación" significa cualquier forma de intercambio ya identificada. Algunos también incluyen en el concepto de negociación el intercambio de amenazas.

El control y ajuste mutuo depende no sólo de la negociación sino de otros muchos conceptos. El Jefe del Departamento de Transportes y sus asimilados en el Departamento de Energía, en la Oficina de Gestión y Presupuesto y en el Tesoro, trabajan inevitablemente mediante ajustes mutuos aun cuando nunca negocien entre sí. El Secretario de Transportes sabe de sobra que su política depende de los recursos energéticos y financieros disponibles. También es consciente de que su política afectará a las disponibilidades de energía.

. Análogamente, el Secretario de Energía sabe que lo que haga afectará y será afectado por la política de transportes. También sabe que el Presupuesto y el Tesoro tienen cierta autoridad sobre dicha Secretaría. Tanto el Tesoro como el Presupuesto saben que su autoridad legal sobre las finanzas no se puede

(4) Karl D. Bracher, The German Dictatorship (New York: Praeger Publishers, 1970.).

hacer efectiva más que en cooperación con los jefes de todos los principales departamentos y del jefe del ejecutivo. Así es que todos andan con pies de plomo y tratan de evitar políticas que provoquen una fuerte objeción de los otros, todos buscan los intereses comunes de tal manera que puedan llevar a cabo sus políticas deseadas sin resistencias por parte de los demás, todos acumulan fondos para la compensación de posibles favores. Todos estos ajustes mutuos pueden desarrollarse sin cruzar palabra, y mucho mejor mediante negociación.

La descripción del juego del poder esbozada en este capítulo comprende solamente las características más universales y fundamentales de los sistemas políticos: la distinción entre decisores de políticas públicas y los simples ciudadanos; la dependencia del juego respecto a las normas; los métodos que se utilizan para el control de los demás en la elaboración de las políticas públicas, especialmente los métodos de persuasión, intercambio y autoridad; y los ajustes mutuos entre los participantes en el juego. La elaboración democrática de las políticas públicas comprende ciertas características específicas adicionales, hacia las que nos vamos a dirigir ahora.

CAPITULO SEPTIMO
LA DEMOCRACIA EN EL JUEGO DEL PODER

En algunos sistemas políticos existe un conjunto de normas efectivas en el juego del poder que exigen que ciertos cargos públicos deban ser elegidos y retirados de sus cargos según las preferencias de los ciudadanos sobre los candidatos. Estas normas se completan con otras tales como las que mantienen la libertad de expresión y de reunión y la amplia posibilidad de los ciudadanos para competir por un cargo electoral. Unas normas especiales establecen también la autoridad que los cargos electos tienen sobre los demás, incluyendo la autoridad para nombrarlos o cesarlos.(1) Cuando todas estas normas operan dentro de un sistema, lo denominamos entonces una democracia.

Estas normas democráticas afectan en gran medida al juego del poder en la elaboración de las políticas públicas. Estas normas dispersan, de una manera conocida, el control de las políticas. Casi todos los adultos pueden participar en la elección de los cargos públicos que deciden sobre las políticas votando o presentándose como candidatos. Todo el mundo disfruta de una cierta libertad para expresar a otros sus opiniones acerca de las políticas públicas, incluso los cargos públicos. Un gran número de personas pueden hacer carrera política o profesional participando en el juego del poder: los legisladores, los líderes de los grupos de intereses, los líderes y los seguidores de los partidos, los periodistas, los candidatos a cargos públicos, los especialistas en relaciones públicas, los encuestadores y otros "técnicos" de la política que trabajen para los candidatos y los que desempeñan cargos públicos.

Las normas democráticas, y en realidad las de aquellos sistemas constitucionales liberales que preceden al establecimiento de la democracia, prohiben también algunas de las formas más violentas de lucha en las contiendas entre los ocupantes y aspirantes a los cargos públicos. Estas normas prohiben a los líderes desterrar o silenciar a los demás, aunque a veces se infrinjan. También reprimen ciertas prácticas tales como el desprestigio, aunque se apliquen muy débilmente con dicha finalidad. Las normas democráticas limitan en

---

(1) Vamos a denominar democracias a los sistemas que disponen de este tipo de normas efectivas. tal y como ocurre en los paises de Europa occidental y en EE.UU. Por el momento. dejamos a un lado la cuestión sobre si de hecho estos son "verdaderamente" democráticos.

gran parte la lucha entre los líderes reduciéndola a una contienda con los más finos modales. Los líderes consecuentemente buscan, mediante favores políticos, el apoyo de las personas, al igual que en el intercambio de votos. O se agrupan en partidos políticos, para emplear conjuntamente los fondos y esfuerzos en provecho mutuo. Se amenazan entre sí, no de muerte sino con la retirada de la cooperación, con la crítica pública, con la retirada de fondos y con la advertencia de que utilizarán su autoridad (por ejemplo, como hacen los cargos públicos o los legisladores) para hacer fracasar a los que se opongan. Aun así las formas típicas de quebrantar las normas son inequívocamente menos duras que en otros sistemas: la votación falseada, por ejemplo, más que el golpe de estado.

La dependencia del voto de los cargos públicos electos y la de los altos cargo designados por estos, hacen que la persecución del voto sea fundamental en la política democrática. Esta persecución requiere, entre otras cosas, grandes desembolsos de dinero para llegar a los votantes a través de la prensa y de los diversos medios de comunicación, para mantener las organizaciones en las campañas electorales, para cultivar las relaciones con los líderes de la política y la opinión local, y para acercarse a los ciudadanos. La política democrática depende del dinero al igual que la política no-democrática. Dependen con más exactitud de las personas, de las empresas y de otras instituciones que disponen de grandes cantidades de dinero para invertir en la política.

EL NUMERO REDUCIDO DE DECISORES DE POLITICAS PUBLICAS

Aunque el número de decisores de las políticas públicas aumenta con las normas democráticas, como cuando un gabinete militar cede el paso a una legislatura de unas centenas de miembros, este número es muy pequeño si se le compara con la población total. La influencia directa en la elaboración de políticas públicas está en manos de una élite de cargos públicos designados en las elecciones y de otros cargos nombrados por estos. En pocos paises -en Suiza, por ejemplo- los ciudadanos votan directamente una pequeña parte de la legislación. En muchos estados de los EE.UU. los ciudadanos votan enmiendas constitucionales y, en algunos, una pequeña parte de la legislación. En algunas ciudades, los ciudadanos votan directamente los presupuestos. Pero la participación directa en las decisiones de políticas por medio de votaciones es imposible salvo en muy raras ocasiones. La elaboración de las políticas públicas requiere demasiadas decisiones. Cuando miles de temas están pendientes de decisión, ni los ternas más simples pueden decidirse por votación. El Congreso de los EE.UU. aprueba entre seiscientas y mílleyes en cada legislatura y rechaza miles de proyectos. Además, las decisiones de política pública puede ir más

allá del tiempo y competencia de los ciudadanos que las originaron. En resumen, aunque las normas democráticas aumentan la participación, aun así requieren una élite de decisores de políticas públicas.

¿Se puede pensar que la democracia realmente garantiza a los ciudadanos el suficiente control efectivo sobre las políticas si estos ejercieran normalmente el control directo solamente en la elección de la élite que ha de constituir la cúpula que se ocupará de la elaboración de las políticas públicas? El desacuerdo en la respuesta se basa en parte en cuestiones objetivas, tales como si los electores escogen a un candidato por sus propias políticas o por su personalidad o carisma. Se basa también, en cuestiones normativas acerca de qué es lo que cuenta más para el control popular: por ejemplo, que los legisladores hagan pasivamente lo que desean sus electores o que traten de educar a sus electores aunque sus deseos queden fustrados circunstancialmente. La mayor parte del resto de este libro proporciona una información que ayuda a contestar la pregunta de si la democracia proporciona un control efectivo sobre la elaboración de las políticas públicas.

NUEVAS COMPLICACIONES EN LA ELABORACION DE LAS POLITlCAS PUBLICAS

Simplemente a causa del mayor número de decisores de políticas públicas existentes en lo sistemas democráticos en comparación con los no-democráticos, su elaboración es más complicada en los sistemas democráticos. De acuerdo con las normas democráticas, los numerosos decisores, aunque sean una pequeña minoría de ciudadanos, requieren muchos arreglos gubernamentales para lograr la cooperación y el ajuste mutuo. La vinculación de los decisores de políticas públicas a los deseos de los electores complica aún más este proceso, igual que lo hacen las actividades de los líderes de los grupos de intereses y de los partidos, característica típica de la democracia.

Suponiendo que todo permanece igual, con estas complicaciones decrece la capacidad de predecir con qué otro decisor se puede esperar que las acciones logren cualquiera de los efectos específicos que se pretenda. Aumenta también la dificultad de asignar responsabilidades a un participante en particular. En resumen, las normas democráticas a menudo convierten los sistemas de pequeños clanes y oligarquías en gigantescos sistemas pluralistas de elaboración de políticas difíciles de comprender, de diseñar con resultados predecibles y para hacer posible la participación eficaz. Los beneficios de la democracia tienen su precio.

El frecuente sentimiento de impotencia que inquieta a los simples ciudadanos se deriva de estas y otras complicaciones de la democracia. Las normas

democráticas les otorga el voto y de este modo crecen las expectativas. Pero también conceden el voto a otros millones de ciudadanos haciendo así que un simple voto no tenga casi fuerza.

Las Complicaciones de la Libertad

En la elaboración de las políticas públicas en la democracia surge una verdadera gama de complicaciones como consecuencia de la división y del solapamiento de la autoridad que requiere diferentes funciones especializadas en los diversos participantes para la elaboración de las políticas públicas, por una parte, e interferirse entre si, por otra. Tanto el Presidente como el Congreso, por ejemplo, juegan ambos un papel especializado. Si bien el Presidente veta a veces los actos del Congreso, también el Congreso a veces deniega al Presidente los fondos para atender las funciones que tiene asignadas. El término familiar de "la separación de poderes" se refiere a esta especialización mediante la división de autoridad, así como el de "control y equilibrio" ("checks and balances") se refiere a las interferencias mutuas por los solapamientos de autoridad.

Si los que diseñaron la Constitución y el sistema democrático hubiesen singularmente atendido al proceso de elaboración de las políticas públicas, estas complicaciones pluralistas presumiblemente no se habrían presentado. Pero a veces tuvieron otras cuestiones en mente -limitar el poder arbitrario de los gobernantes-o Como se advirtió en el capítulo 1, se desea la libertad, no el control popular de la elaboración de las políticas públicas. Los opositores al poder monárquico primero introdujeron la separación de poderes, así como el "control y equilibrio", para dispersar la autoridad entre la nobleza, la aristocracia y la clase media emergente quiénes la utilizarían para proteger sus libertades. Con posterioridad, en nombre de la democracia, la autoridad se extendió a los ciudadanos para protección de sus libertades.

Estas y otras normas de libertad complican de muchas maneras la elaboración de las políticas públicas. Su formulación a través de dos Cámaras legislativas en vez de una, por ejemplo, dificulta la aprobación de cualquier programa. También lo complica el poder de veto presidencial y gubernamental, así como la norma de los dos-tercios que invalidan dicho veto. Aunque soslayado en muchas ocasiones, el Colegio Electoral es otro mecanismo que dificulta un control popular más simple, tal como ocurre con la asignación de dos senadores para cada Estado con independencia del tamaño de su población. La división de autoridad entre los Estados y el Gobierno Federal provoca a veces dificultades. Todos estos dispositivos retornan a la intención de limitar la

sobreconcentración potencial de autoridad en el gobierno, salvaguardando así los derechos inalienables consignados en la Declaración de la Independencia. Aunque la intención es laudable, difiere y se encuentra en conflicto con la de proporcionar los instrumentos del control popular en la elaboración de las políticas públicas.

ORGANIZACION y COORDINACION

La complejidad de la elaboración de las políticas públicas en la democracia reclama métodos especiales de organización y coordinación para el ajuste mutuo que no fueron previstos en la constitución.

En el Legislativo

Cada legislador tiene que resolver más conflictos y cooperar con más colegas que con los que aún no ha podido mantener una discusión sostenida. En un año, en la Cámara de Representantes, fueron presentadas cerca de diez mil proyectos de ley y alrededor de mil quinientas resoluciones, y cada una de ellas reclamando una decisión. Cuatrocientos treinta y cinco miembros de la Cámara no pueden manejar tal cantidad de decisiones sin contar con una organización especial. Su formulación de políticas requiere una maquinaria organizativa adicional; necesitan un gobierno dentro del gobierno.

El sistema de Comités en el Congreso sirve como uno de los mejores instrumentos de cooperación. Aunque en un sistema parlamentario como el del Reino Unido todas las responsabilidades importantes para la formulación de las políticas públicas se delegan a un Comité -el Consejo de Ministros-, en el sistema Americano se delega a una pluralidad de Comités legislativos.(2) La Cámara de representantes opera por medio de unos veinte comités permanentes, la mayoría de ellos divididos en gran parte en subcomités autónomos, trece en el Comité de Asignaciones. Excepto los poderosos Comités de Normas, de Asignaciones Y de Medios y Procedimientos, la mayoría de los comités cubren una determinada área de políticas: por ejemplo, las Fuerzas Armadas, Educación y Trabajo, y Agricultura. En los comités del Congreso, también se crean subcomités, siendo sus divisiones más o menos paralelas a las de la Cámara de Representantes.

(2) Para un análisis amplio y en detalle sobre el sistema de comités del Congreso ver: Richard F. Fenno, Jr., Congressmen in Committees (Boston: Little, Brown & Co., 1973)

Tanto la Cámara de Representantes como el Senado delegan gran parte de sus decisiones políticas a los comités. Con algunas excepciones, la legislación solamente se discute en el pleno de la Cámara de Representantes o del Senado después de que haya sido considerada por un comité y se haya efectuado su recomendación. Tan sólo una pequeña parte de los miles de proyectos de ley que se presentan en el Congreso y anualmente sobreviven a los comités. De los que pasan, lo más frecuente es que la Cámara o el Senado siga las recomendaciones o sufran enmiendas menores.

Los comités, cada uno con su presidente a quién se le ha otorgado una autoridad sustancial, pueden concebirse como un grupo de legisladores independientes, unido por sus mismas obligaciones conjuntas a los miembros de la Cámara o del Senado consideradas en su totalidad. No se encuentran vinculados conjuntamente a ningún otro "super" comité. Ni tampoco actúan constituidos en un cuerpo coordinado, comité directivo, comité de comités o gabinete legislativo. Cada comité, y en muchos casos cada subcomité, disfruta de un notable grado de autonomía.

El Liderazgo del Ejecutivo en la Elaboración de Políticas Públicas

Las mismas necesidades de organización, delegación, especialización y dirección que hacen que el Congreso tenga que crear el sistema de los comités, le obligan también a buscar el liderazgo del ejecutivo para emprender las políticas. Pensando en la necesidad de incluso un mayor liderazgo que el que pueden ejercer los comités autónomos y sus presidentes respectivos, el Congreso se fija en el Presidente.

Con el transcurrir del tiempo, los gobiernos asumen nuevas funciones, tales como, el control monetario, la ayuda extranjera y la exploración del espacio, surgiendo problemas cuya solución excede de la competencia y tiempo del Congreso. Además, el Congreso ha impuesto explícitamente al Presidente una amplia autoridad sobre la elaboración de las políticas al requerirle que recomendase anualmente al Congreso un proyecto de presupuesto de gastos. Un ochenta por ciento, más o menos, de los proyectos de las leyes promulgadas hoy tienen su origen en el ejecutivo; el Presidente hoy día determina en gran medida la agenda del Congreso para la elaboración de las políticas, aunque no tanto como lo hace el Primer Ministro o el Consejo de Ministros en el Parlamento británico.

La autoridad específica que la Constitución le otorga al Presidente en el sistema americano le hacen ser el más poderoso de todos los cargos públicos. La Constitución le otorga por nombramiento los más amplios poderes y le

capacita para vigilar la Administración, (3) ostentar el mando militar, supervisar las negociaciones diplomáticas y ejercer el veto en la legislación del Congreso. Cuando el Congreso también le otorga la dirección de la formulación de las políticas, el Presidente consigue también "que los papeles de Rey y Primer Ministro concurran en una sola persona" (4).

El aumento del poder presidencial en el desarrollo de las políticas proviene en parte de las propias iniciativas del Presidente. Este utiliza su autoridad indirectamente para intervenir en los asuntos políticos que se encuentran fuera de su acción directa. Por ejemplo, su autoridad sobre el mecenazgo, las asignaciones presupuestarias y la publicidad, y sobre otra clase de favores que pueda otorgar y emplear indirectamente. Ningún aspecto de la formulación de las políticas está fuera de su alcance (5).

Por otra parte, los sistemas democráticos requieren un liderazgo imaginativo para controlar los conflictos entre el gran número de intereses que presionan libremente con sus demandas. En especial, se requiere un liderazgo con habilidad en el análisis partidista que se especifica en las conclusiones del capítulo 4, y con capacidad para reestructurar las controversias políticas, para identificar intereses comunes a los distintos grupos que se encuentran enfrentados, y por tanto para alejar la nación de controversias inútiles en favor de nuevas visiones e iniciativas. Este tipo de liderazgo puede surgir bien de la Cámara o, para este tema, de cualquier parte del sistema. Sin embargo, tanto la obligación como la oportunidad de que se proporcione el liderazgo, dependen en especial del Presidente. Algunos Presidentes tratan de dar una respuesta y al hacerlo así buscan un sitio en la historia.

El Carácter Legislativo de los Partidos

En comparación con la política parlamentaria británica, los partidos políticos americanos participan muy débilmente en el Congreso en la configuración de las políticas. No obstante, los miembros electos de la misma candidatura de partido, designan a los presidentes de los comités y al

(3) Dado que la burocracia Federal crece (de 1/4 de millón de empleados civiles en 1901 a 3 millones hoy), el trabajo y los poderes del Presidente crecen.

(4) Para un análisis profundo de la Presidencia y las relaciones del Presidente con el Congreso, ver Thomas E. Cronnin and Texford G. Tugwell, eds., The Presidency Reappraised, 2nd ed. (New York: Praeger Publishers, 1977): Stephen J. Wayne, The Legislative Presidency (New York: Harper & Row, Publishers, 1978), and George C. Edwards 111, Presidential lnfluence in Congress (San Francisco: W. H. Freeman & Co., 1979).

(5) John F.Manley, "Presidencial Power and White House Lobbying". Politica1 Science Quater1y, 93 (Summer 1978).

Portavoz de la Cámara. Se comprometen entre sí, al menos vagamente, agrupándose en camarillas políticas en cada Cámara, eligen de entre ellos los que han de cubrir cargos tales como el de líder del partido y el jefe de disciplina, y organizan los diversos comités de partido para facilitar la cooperación entre los diferentes miembros del partido. (6) Si no se contase con tal cooperación, cada miembro iría en solitario y no se llevaría a cabo política alguna.

Los partidos ejercen incluso más influencia sobre las políticas. Tan pronto como los miembros del Congreso o los legisladores de los Estados otorgan una autoridad significativa a los líderes de su partido, éstos pueden reforzar su control con el empleo indirecto de su autoridad. A veces pueden mantener a un legislador en el programa del partido ante la amenaza de que le pueda ser denegado el papel de líder en la Asamblea legislativa. Pueden mejorar su autoridad al poder ofrecer una variedad de favores recíprocos. (7) Como testifican los propios legisladores "ellos pueden hacer mucho para que sus proyectos de ley se encuentren en la relación de temas a tratar e insistir para que se tengan en cuentan" o "pueden obtener un mejor papel en el comité, pueden lograr su nombramiento para los comités interinos y toda clase de tareas similares", y si se mantienen en el partido, este le protegerá. Obtendrán un trabajo después del cese. Las necesidades de información y de notificación que se admiten que tienen todos los legisladores apuntan aun a otra razón para seguir con la dirección de los líderes en las políticas. No hay legislador que pueda estar bien informado más que en un reducido número de temas. "Si tiene alguna duda, siga lo que dice el partido, sea correcto o erróneo, - y siempre hay algo en lo que se duda." (8)

El Rol Especial de los Auto-elegidos en la Formulación de las Políticas

La complejidad de los gobiernos democráticos abre una amplia gama de posibilidades a los legisladores para que éstos puedan desempeñar un papel en el juego del poder en la formulación de las políticas. Si se preocupan un poco de su reelección, dispondrán de grandes posibilidades de ganarla. Si su principal objetivo fuese ser reelegido, lo que es el caso más

---

(6) William 1. Keefe and Morris S. Ogul, The American Legislative Process, 3rd ed. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1973), capítulo 9; and Malcolm E. Jewell and Samuel C. Patterson, The Legislative Process in the United States, 2nd ed. (New York: Randomm House, 1973), capítulo 8 and passim.

(7) Randall B. Ripley, Congress (New York: W.W. Norton Co., Inc., 1975), pp.l26-45.

(8) Las citas del Congreso se encuentran en John C. Wahlke and others, The Legislative System (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1962), pp. 366-67.

corriente, aun con sus limitaciones le quedarán todavía amplias posibilidades. No necesitan perseguir las políticas de aceptación entre sus electores. Por el contrario deben buscar el apoyo de sus electores por los beneficios que obtengan, por ejemplo, con los proyectos de construcción - para su distrito o Estado. Los legisladores cada vez se dedican más a ello. Pueden incluso llegar hasta especializarse en la solicitud de crédito para proporcionar tales beneficios aunque realmente no hagan mucho para conseguirlo. Otra posibilidad es tener una destacada presencia en los resultados de las políticas, aunque no se haya participado realmente en ninguna política. (9) En las decisiones sobre políticas públicas, de una u otra manera, deben enfrentarse -con la elección clásica entre las opciones de trabajar para las políticas que desean sus electores o para las políticas que el legislador juzga como mejores. (1a) Alternativas similares están abiertas a los funcionarios, jueces y otros decisores de políticas públicas.

Consecuencias para el Control Popular

Dada toda esta organización del Legislativo, el liderazgo del Ejecutivo y los grupos legislativos y consideradas las opciones que tienen los decisores de políticas públicas, está claro que no hay una relación clara entre lo que desean y las políticas que obtienen los electores. El modo en que efectúen la elaboración de las políticas los cargos públicos electos dependerá de la estructura de las normas, de las relaciones de autoridad, de los procedimientos y de las organizaciones que medien entre ellos y el efecto que ejerzan en las políticas. Además, ya que los decisores de las políticas normalmente diseñan estos acuerdos más bien por su propia conveniencia que para incrementar la eficacia del control popular, muchos de los acuerdos obstaculizan este control. El diseñador de políticas a menudo intenta exactamente esto: aislarse en cierto grado de las demandas de los ciudadanos. Análogamente, el diseñador de políticas escoge entre varios roles alternativos, no a efectos del control popular sino para ajustarse a sus propias necesidades. A pesar de las quejas permanentes que desde hace tiempo vienen formulando los electores contra los procedimientos del

(9) Estas posibilidades se documentan y discuten en David Mayhew, Congress: The Electoral Connection (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1974).

(LO) Para conocer las diferentes opiniones de los cargos representativos sobre su papel, ver Malcolm E. Jewell and Samuel C. Patterson, The Legislative Process in the United States, 2nd. ed. (New York: Random House, Ig73), pp. 407-10. For the United Kingdom ver Samuel H. Beer, British Politics in the Collectivist Age (New York: Alfred A. Knopf, Inc. 1966).

Congreso, su organización interna se sigue ajustando bastante bien al propio interés de los legisladores.t1 1)

Aunque tal estado de cosas en el juego del poder no mutilan la democracia, si la debilitan al no corresponder exactamente con la mayoría de los modelos democráticos del control de los ciudadanos sobre la formulación de las políticas. Las normas de la democracia entregan importantes poderes y libertades a los ciudadanos, pero solamente les confiere un control débil sobre las políticas.

No somos tan ingenuos como para preguntar, ¿Quién fabrica los automóviles en los Estados Unidos? - salvo que vayamos a damos por satisfechos con el nombre de una empresa. Está claro que no esperamos que se citen el nombre de una o unas pocas personas, o la clase de personas. Sabemos que son miles de personas directamente y millones de manera indirecta los que fabrican los coches. Los trabajadores fabrican los coches. Los directores también. E igualmente lo hacen las máquinas, los fabricantes de las máquinas, los suministradores de los componentes, los que fabrican los componentes, los contables, los vigilantes, los pintores y los perforadores de petróleo de cuyos productos se fabrican los plásticos. Nos hemos desarrollado lo suficiente como para ir dejando a un lado la pregunta del "quién" acerca de los automóviles y en su lugar preguntamos acerca del complejo sistema del que surge un producto gracias a las contribuciones de millones de personas que actúan de un modo interactivo. Deseamos trabajar de un modo similar en la comprensión del cómo se hacen las políticas. Nuestro esbozo del ya complejo juego del poder en la democracia nos exige ahora situar a los burócratas, empresarios, y grupos de interés en el proceso de la formulación de las políticas públicas.

---

(11) David Mayhew, Congress: The Electoral Connection, (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1974) pp. 81-82.

CAPITULO OCTAVO
LA IMPLEMENTACION y EL JUEGO POLITICO EN LA BUROCRACIA

La complejidad del juego del poder en la formulación de las políticas -falta de dirección, ambigüedades, frustraciones e inevitables fracasos parciales - se multiplican durante la fase de implementación. Normalmente si tenemos en cuenta el número de personas que se dedican a ello o los fondos utilizados, la implementación es la función más importante de la Administración, o de la burocracia. El noventa y ocho por ciento de los empleados del gobierno de los EE.UD. trabajan en la burocracia. La simple dimensión del esfuerzo del gobierno para administrar o implementar las políticas plantea importantes problemas de resolución de conflictos y de consensos para la cooperación. Las múltiples y diversas agencias responsables de la implementación chocan entre sí o descubren solapamientos de responsabilidades que abren posibilidades mutuas de cooperación, vigilancia u obstrucción. La fragmentación de la autoridad en los EE.UD. viene también a agravar el problema. En la política de educación, por ejemplo, según un reciente recuento, trabajaban nueve departamentos diferentes y veinte agencias independientes. Entre otras tareas, todos estos centros regulan unas quince mil escuelas locales de distrito.

Como principio y quizás algunas veces de hecho, la administración y la implementación de las políticas pueden considerarse como dos actividades diferentes, distinción importante a efectos de olvidamos de una para fijar nuestra atención en la otra. En principio algunos actos administrativos implementan simplemente decisiones de políticas previas. Si eso fuese así, debemos olvidarnos de ellos al no ser parte de la elaboración de políticas. La mayoría de, y quizás todos, los actos administrativos desarrollan o cambian las políticas en el proceso de su implementación. Por todos estos actos debemos analizar la implementación como parte del proceso de elaboración de las políticas públicas.

Tómese, por ejemplo, un caso muy simple de políticas. El gobernador da instrucciones para que la policía del Estado intensifique el cumplimiento del límite de velocidad de cincuenta y cinco millas por horas establecido en las autopistas. El comisario de policía del Estado debe entonces decidir sobre temas tales corno si debe permitir a los automovilistas un exceso de cinco o diez millas por hora sobre el límite de las cincuenta y cinco o no permitir que se

supere en absoluto dicha velocidad límite, si debe concentrar sus esfuerzos sobre las autopistas principales del Estado o sobre las autopistas secundarias de dos carriles que son más peligrosas, o si debe detener a unos cuantos infractores o retirar los agentes de la policía de otras tareas para aumentar el número de detenciones. Tomada la decisión por el comisario de policía, cada patrulla de agentes de la policía deberá decidir posteriormente si ha de interpretar con rigidez o flexibilidad la decisión del comisario acerca del exceso de cinco o diez millas por hora. A pesar de la decisión del gobernador, la política que realmente está funcionando en el Estado puede ser el arrestar a una pequeña proporción de automovilistas que superan las setenta millas por hora en las autopistas secundarias. Un informe más completo sobre la policía del Estado tendría que tomar en consideración también el modo de actuación en los casos específicos de arresto. Quizás la política llevada a la práctica imponga multas más fuertes a los conductores de aspecto no presentable que a la mayoría de los ciudadanos de aspecto respetable. (1)

LA IMPLEMENTACION COMO DESARROLLO DE LAS POLITICAS

La implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado. Permítasenos hacer notar las diversas maneras en que una política pretendida en forma, digamos, de nueva legislación u orden del ejecutivo, experimenta una alteración significativa en manos de los funcionarios. (2)

Especificación Incompleta de las Políticas.

Ningún decisor puede formular completamente su política, pocos son los que lo intentan. Saben que no pueden elaborar una ley, por ejemplo, que cubra todas las contingencias, todos los casos posibles. Más bien piden o permiten a los funcionarios que diseñen los grandes elementos de las políticas que ellos tan sólo empezaron a esbozar. El Congreso da instrucciones, por

---

(1) Alguien podría decir que la declaración del gobernador es la política a seguir; todo lo demás es la práctica más que la política de tráfico. En este libro, ya que queremos entender como actúan los gobiernos para hacer lo que hacen, utilizamos el término "política" para referimos a lo que realmente se hace. Además, muchas decisiones del legislativo o del ejecutivo obligan al funcionario a formular políticas sobre temas en los que el poder ejecutivo o el legislativo no se han pronunciado.

(2) La lista siguiente es conocida con diversas versiones. Para otras versiones ver, por ejemplo, George C. Edwards III and Ira Sharkansky, The Policy Predicament, (San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1978). Capitulo 10.

ejemplo, para que la Comisión Federal de Comunicaciones Federales conceda licencias de estaciones de televisión por razones de "conveniencia y necesidad pública". Está claro, que se ha realizado una declaración de política imprecisa porque no se quería acometer la tarea de decidir la política de concesión de licencias más que de este modo tan vago.

La imprecisión de la legislación puede provenir de la precipitación o de la falta de especificación. En cualquier caso se deja a la burocracia más autoridad en el desarrollo de las políticas de lo que el legislativo hubiera deseado. Un ejemplo de ello son las subvenciones federales a los Estados para extender los programas de salud infantil. Ya que las subvenciones no especificaban qué programas eran elegibles, el Congreso de hecho permitió que la burocracia distribuyera los fondos de manera que no se hiciera más que una transferencia de los fondos del Estado a los federales para los programas existentes, negando en gran parte la política profesada por el Congreso para mejorar la asistencia sanitaria.

Criterios Conflictivos para la Aplicación.

Siempre que los decisores de políticas especifiquen, como deben hacer frecuentemente, los diversos criterios conflictivos con que desean dirigir la aplicación de una política, el desarrollo de la misma queda en manos de los funcionarios. Por ejemplo, una ley de salarios mínimos puede exigir que el salario se fije de acuerdo a dos criterios: el del coste de la vida y el de la capacidad de pago de las empresas. Si bien los dos son razonables, se orientan en direcciones opuestas, al tender uno hacia salarios más altos mientras que el otro lo hace hacia salarios más bajos. Al especificar los dos, el Legislativo puede ser que consciente o inconscientemente deje su reconciliación en manos del funcionario, lo que tiene gran importancia en la determinación real de la política.

La multiplicidad de conflictos entre criterios es un fenómeno universal en la implementación de políticas, que se presentan también en regiones alejados de la democracia. En la Unión Soviética, por ejemplo, se sabe desde hace mucho tiempo que una deficiencia crónica en la planificación aumenta el grado de libertad que la multiplicidad de criterios concede a los empresarios privados para el establecimiento de las políticas de producción. Se les ordena lograr altos volúmenes de producción pero al mismo tiempo obtener beneficios, minimizar costes, mantener inversiones específicas, y llevar a cabo cierta combinación de productos. Y como no pueden alcanzar todas estas cosas, los directores de las empresas han de decidir por sí mismos las políticas dentro de unos límites amplios.

El Fracaso de los Incentivos.

Los incentivos administrativos normalmente son algo inadecuados para lo que claramente requieren las políticas. Ello plantea la clásica dificultad de la autoridad. En un sistema autoritario, los subordinados obedecerán, sólo de modo parcial y en caso de mala dirección los incentivos personales entran en contradicción con la norma de obediencia. Todo el mundo conoce de sobra algunas de estas contradicciones: a veces, por ejemplo, el deseo de un funcionario es evitar un trabajo penoso, otras su adversión a la desagradable tarea de imponer por la fuerza una política, otras las aspiraciones en su carrera le disuaden de asociarse con políticas impopulares, otras los sobornos aceptados para no llevar a cabo la política indicada. Los incentivos que el sistema de autoridad crea -por ejemplo, pagos, promociones, prestigio- nunca reemplazan sino solamente suplementan los incentivos que ya gobiernan el comportamiento del funcionario. Los Presidentes Roosevelt, Truman y Kennedy, todos ellos dejaron una lista de quejas explícitas de que las órdenes del Presidente a menudo se ignoraban o que sólo se implementaban débilmente. En gran medida, las políticas son el resultado de lo que los funcionarios eligen y no lo que se declaran en las decisiones visibles de políticas.

Directrices Conflictivas.

Los que implementan políticas a menudo reciben instrucciones conflictivas de más de una fuente. Aunque el estereotipo del burócrata se presenta bien situado en una pirámide de cargos superiores y subordinados que reciben órdenes de un único superior, la mayoría de los funcionarios reciben órdenes de más de uno. El Presidente Kennedy ordenó que fuesen retirados de Turquía los misiles norteamericanos. Otros cauces administrativos especificaban la política norteamericana de apoyo a la OTAN a través de la cooperación con Turquía. Enfrentados con las directrices políticas en conflicto, los funcionarios del Departamento de Defensa decidieron por si mísmos la política de dejar los misiles en Turquía. (3)

Competencia Limitada.

A veces los funcionarios no saben que es lo que tienen que hacer en una política, tal como ocurre en el caso de la política contra el abuso de las drogas.

---

(3) Morton H. Halperin, Bureaucratic Politics and Foreign Politics (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974). p. 245.

Desconociendo el modo en que han de actuar para frenar el abuso de las drogas, ordenado por la política, los funcionarios prueban con distintas políticas de su propio diseño, o simplemente se abstienen de actuar. En programas de áreas difíciles, tales como la mejora de la educación de subnormales, la reducción de lacras urbanas, y el fomento del desarrollo económico de los paises del Tercer Mundo, a menudo los legisladores se sienten obligados a iniciar programas que van más allá de la capacidad de cualquiera. Ante la imposibilidad de llevarlos a cabo con las políticas ya declaradas, los funcionarios establecen en cierta medida sus propias políticas.

Recursos Administrativos Inadecuados. A veces los funcionarios no disponen de autoridad y de otros controles que son necesarios, incluyendo personal y recursos financieros, para llevar a cabo las políticas declaradas. Con frecuencia el Congreso autoriza programas sin proveer los fondos necesarios. La dotación de fondos es a veces inadecuada porque el Congreso ha calculado mal los requisitos, o porque ha dudado de su compromiso con respecto a una política, o porque quiere hacer depender a algunos de los votantes de la autorización u aprobación de recursos presupuestarios. A veces un Congreso no desea financiar lo que fue autorizado por el Congreso anterior. De nuevo el funcionario tiene, en cierto modo, que elaborar políticas para elegir las actividades a las que han de asignarse los fondos, el personal y el esfuerzo que se hará para proseguir una u otra parte de las políticas.

Con frecuencia los funcionarios se verán forzados a participar en el proceso de elaboración de políticas, ya que no disponen de jurisdicción exclusiva en su política y tendrán que desarrollarlas en interacción con otros altos cargos. Normalmente lo necesitan. La Oficina de Educación de los EE.UU. dispone de fondos para asignarlos a las escuelas con programas de educación especial. Pero los consejos de administración de las escuelas locales, los delegados de educación y los departamentos de educación de cada Estado también tienen control sobre las escuelas. Todos estos grupos pueden invalidar muy fácilmente las políticas de la Oficina de Educación retirando sus propios fondos de los programas de educación especial tan pronto como la Oficina de Educación asigne fondos a estos programas. En otro ejemplo, el Gobierno Federal acomete un proyecto de renovación urbana en las ciudades. Pero las comisarías locales de protección civil, los planificadores urbanistas, los alcaldes, los inspectores de la construcción, los departamentos de autopistas del estado, y otros, tienen control sobre lo que puede ser rehabilitado, demolido, y reconstruido. Cada uno de ellos puede imposibilitar las políticas de los demás, y ninguna política excepto la no acción puede establecerse sin que exista cooperación entre ellos. En estos casos ninguna acción formal del Gobierno Federal o de cualquiera de los otros participantes podrá establecer una política. Esta se desarrolla por medio de ajustes mutuos entre todos los

participantes, principalmente entre los funcionarios más que entre los altos decisores de las políticas.

Por todas estas razones, las condiciones en que los funcionarios han de implementar las políticas les obliga a tener que participar en el proceso de elaboración de las políticas. También debemos recordar que la implementación además forma parte de la elaboración de las políticas, por razones ya mencionadas en el capítulo 5. Cuando, en la elaboración de las políticas se procede en base al método de "prueba-y-error", lo que ocurre a menudo, siempre que cada paso corrija lo inadecuado del paso anterior, la implementación de cada fase de una política se convierte en principal fuente de información para el paso siguiente. La nueva información que supone el registro de la implementación de políticas anteriores impulsa constantemente, con nuevas perspectivas, a las políticas.

EL JUEGO POLITICO EN LA BUROCRACIA

Si pudiéramos enumerar todas las acciones de elaboración de políticas en un sistema político - los intentos de persuasión, los acuerdos alcanzados, las amenazas y las promesas efectuadas, las órdenes autoritarias dadas o recibidas y otras similares, descubriríamos que, así definida, la elaboración de políticas quedaría abrumadoramente en manos de la burocracia, dejando muy pocas políticas a determinar en otro sitio. Aunque el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial establecen algunas de las más importantes políticas, la burocracia establece la mayoría de ellas, incluyendo las de mayor importancia. Las políticas emergen específicamente de las interacciones mutuas de la política burocrática consideradas en este capítulo. (4)

En el juego político de la burocracia, el funcionario opera con los métodos de control previamente diseñados: entre ellos principalmente, la autoridad, el intercambio, la persuasión y el análisis. Todos estos controles se utilizan tanto aisladamente corno en cooperación con otros participantes que se encuentran de acuerdo al menos en algunas cuestiones. En algunas de ellas algunos funcionarios constituyen una piña cerrada con otros funcionarios. En otras, pueden tener el apoyo de funcionarios importantes de alto nivel, de jefes de departamento, o del Presidente. Una práctica importante muy extendida en la política burocrática, a menudo es la de aliarse con un grupo de interés: por ejemplo, en los EE.UU. el mismo Departamento de Agricultura se alía con la

(4) Sobre el juego político en la burocracia, ver Aaron Wi1davsky and Jeffrey L. Pressrnan, Implementation (Berkeley: University ofCalifomia Press, 1973) and Francis E. Rourke, Bureaucracy, Politics and Public Policy (Boston: Little, Brown Co., 1969).

Oficina Federal de Agricultores Americanos, y la Agencia de Educación con la Asociación Nacional de Educación. A menudo un comité legislativo en la misma área participa en la alianza.

Para algunos observadores, ambas alianzas, la bipartita y la tripartita son a menudo desafíos para el control efectivo de las políticas por el Legislativo considerado en su globalidad. (5) Muchos ven un problema aún mayor: la política burocrática fomenta la fragmentación de la autoridad, que ya de por sí caracteriza la elaboración de las políticas norteamericanas. Estos la ven como un desafío tanto para la elaboración racional de las políticas como para el control democrático. Creen que la división del trabajo en la elaboración de las políticas degenera en una fragmentación excesiva de las responsabilidades.

Los Departamentos de Autopistas Estatales son una ilustración del problema que se plantean en la política burocrática. Su deseo es construir autopistas pero prestan poca atención a otros intereses y valores. Pueden hacerlo así porque cuentan con una excelente financiación procedente de los impuestos estatales de la gasolina y porque les apoyan con gran entusiasmo los contratistas de obras, los fabricantes de cementos, los sindicatos de trabajadores y otros más que se benefician de sus grandes inversiones. A los funcionarios responsables de los planes de desarrollo urbano, o de zonas de recreo, les resulta extremadamente difícil tratar con ellos; y ni siquiera el Legislativo o el Gobierno Federal pueden luchar contra su independencia.

Existen diferentes opiniones acerca de cuando la fragmentación crea una división útil del trabajo y cuando es excesiva. Cuando el Congreso consideró la Ley de Seguridad y Sanidad en el Trabajo, algunos decisores de políticas y sus aliados deseaban que les fuesen otorgados poderes claves al Departamento del Trabajo para su cumplimiento, suponiendo que sería solidario con las fuerzas del trabajo. Otros deseaban, por la misma razón, que esos poderes se mantuvieran fuera del citado departamento. La legislación consensuada resultante creó un grado de fragmentación discutible. Se otorgó al Departamento de Trabajo la autoridad para establecer y hacer cumplir los estándares. Pero las apelaciones y recursos deberían pasar por una comisión independiente. Al Departamento de Sanidad, Educación y Bienestar se le asignó la investigación sobre estándares de sanidad a emplear por el Departamento de Trabajo y por la comisión. (6)

En el juego del poder democrático, la complejidad infinita de la política burocrática se mezcla con la complejidad presidencial, del Congreso y judicial

(5) Ver Theodore 1. Lowi, The End of Liberalism (New York.: W.W. Norton & Co., Inc., 1969).

(6) James E. Anderson, Publie Poliey Making (New York: Praeger Publishers, 1975). p. 105.

en la elaboración de las políticas públicas, como ilustran las políticas de los 1970 sobre supresión de las leyes de segregación racial. En 1969 en Alexander vs. Holmes, el Tribunal Supremo exigió una implementación administrativa más rápida para la aplicación de la política de desegregación racial establecida desde 1954 en una histórica decisión de desegregación de Brown vs. The Board of Education.

El Presidente Nixon se resistió al Tribunal actuando lentamente y con gran demora en el cumplimiento de la supresión de la segregación racial: rehusó por ejemplo, a aplicar la retención de fondos con destino a las escuelas segregacionistas, cediendo así su principal medio de obligarles al cumplimiento de la decisión del Tribunal. El Congreso también puso algunos obstáculos en los servicios de autobús. Después de dos nuevos nombramientos de Nixon, el mismo Tribunal pareció retirarse del rígido cumplimiento que había exigido en 1969. Los funcionarios superiores de educación, locales y estatales, retardaron el cumplimiento de la ley. Por muy diversos caminos, apenas perceptibles, estos funcionarios, reforzaron en algunos frentes la segregación y en otros tuvieron que ceder. A pesar de la evidente claridad de la política expresada en Alexander vs. Holmes el resultado real de la política fue un avance limitado hacia la supresión de la segregación. (7) Nadie formuló tal política, pero ocurrió. Este resultado se puede alabar por responder a muchos intereses y valores o se puede condenar por dejar de avanzar en la causa de la supresión de la segregación.

LA CONSULTA Y EL ANALISIS DE POLITICAS EN LA BUROCRACIA

Por último, debemos reconocer que aparte de la implementación, los funcionarios y los burócratas desempeñan otro importante papel en la elaboración de políticas. A niveles superiores sirven como fuente principal e inmediata de análisis y consulta para los decisores formales de políticas. En el sistema inglés, todo cargo superior designado por elección reconoce explícitamente que, mientras él va de un lado a otro, los funcionarios de la Administración actúan constantemente para dar salida a estudios y recomendaciones de políticas de sus jefes electos. El funcionario comprende que en la mayoría de los temas políticos, los cargos electos en la Administración pública sólo pueden dar una orientación general y una supervisión ligera a los decisores de políticas en la función pública. Aunque en el sistema norteamericano

(7) Para un breve resumen documental sobre lo ocurrido con la desegregación en los 70, ver Ira Sharkansky and Donald Van Meter, Policy and Politics in American Governments (New York: McGraw-HiII Book Co., 1975), capítulo 2.

los cargos por elección ejercen una influencia más estrecha y más directa sobre las políticas, aun así tienen que apoyarse mucho en los funcionarios superiores de la Administración en cuanto a la información y consulta sobre políticas.

El alcance de su dependencia queda evidenciado por el de otro modo inexplicablemente creciente campo del análisis de políticas públicas en la ciencia política. Aunque podría creerse que el estudio del análisis de políticas públicas debería pertenecer al estudio del Legislativo, de hecho la ciencia política se asocia con el estudio de la Administración pública. Los análisis de políticas públicas y el estudio de la Administración, se han fusionado en alto grado. En la medida en que las diversas formas de análisis de políticas, como el análisis de sistemas o los estudios de coste/beneficio han aparecido en el Gobierno americano, éstos se emplean normalmente en la Administración pública.

CAPITULO NOVENO
LA POSICION PRIVILEGIADA DE LA EMPRESA PRIVADA EN EL PROCESO DE ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

Por razones todavía no bien entendidas, ninguna democracia se ha consolidado excepto en las sociedades con un sistema de mercado y empresa privada. Hasta ahora en la historia, una economía de mercado de empresa privada parece ser un requisito para la democracia. **Lo** contrario no es cierto: muchos sistemas de mercado y empresa privada existen en paises no democráticos, tales como el Pakistán, Indonesia, Nigeria, Irán y docenas de otros paises.

En la medida en que entendemos las razones de las que depende la democracia del mercado, éstas resultan de la asociación ya explicada entre la democracia y ciertas formas de libertad. Al establecer y proteger su deseo de libertad para el comercio, los negocios y la acumulación de riqueza la gente ha tenido que controlar la autoridad del Estado. Han insistido en las libertades civiles básicas incluyendo, al menos para la gente con propiedad privada el derecho a voto. Las libertades civiles hasta ahora nunca han florecido en ninguna nación Estado, excepto en conexión con las libertades de participar de una manera relativamente libre en la vida del mercado y en la búsqueda de beneficio privado. La democracia, donde quiera que se desarrolle depende de estas libertades civiles básicas. (1)

De esta asociación entre el mercado, la empresa privada y la democracia resultan consecuencias para el proceso de las políticas públicas. Vamos a tratar de identificar estas consecuencias, teniendo en cuenta que no se limitan a los Estados Unidos.

DOS TIPOS DE CARGOS PUBLICaS

Los sistemas de mercado requieren un segundo grupo de "cargos públicos" y por lo tanto otra élite. Se trata de los directivos de la empresa privada, especialmente a nivel ejecutivo, que realizan funciones públicas importantes, aunque no como funcionarios del gobierno. Estos, más que los funcionarios del

(1) Para mayor discusión, ver Charles E. Lindblom, Politics and Markets (New York: Basic Books, 1977), capítulo 12. Las "Democracias del Pueblo" del mundo comunista, que no practican la rotación de las autoridades públicas en base a elecciones ciudadanas, no se incluyen en lo que nosotros llamamos democracia.

gobierno, inician muchas de las tareas organizativas de la sociedad: organizan la fuerza del trabajo, asignan los recursos de la nación, desarrollan los programas de inversión de la nación, y desde luego, inician las tareas críticas específicas para la producción de energía eléctrica, servicios de transporte, muchos tipos de entretenimiento, servicios de seguros, acero, vivienda, alimentación, computadoras, periódicos, juguetes - la lista es larga.

Estas funciones son públicas en diversos sentidos aunque no sean gubernamentales. Afectan a todos los miembros de la sociedad. Las decisiones sobre estas funciones surgen igual que las decisiones de la mayoría de los funcionarios del gobierno. El empleo, nivel de precios, y tasa de crecimiento dependen de las políticas establecidas en las empresas por sus directivos. Nadie puede decir que estas decisiones no pueden ser denominadas políticas públicas. (2) Se entendería mejor su carácter público si tenemos en cuenta que en algunos paises, la China y la Unión Soviética, por ejemplo, los funcionarios del gobierno toman estas decisiones. Estas se perciben como muy importantes para que sean decisiones privadas. En todos los paises del mundo, alguna de estas decisiones de vez en cuando pasan a ser competencia del gobierno.

La inigualdad fundamental en la formulación de políticas públicas, entre decisores de política pública y ciudadanos, se duplica en el sistema de mercado. Aquí, no menos que en el gobierno, una distinción fundamental separa la élite de los negocios de la gran masa. (3)

EL CONTROL DE LA EMPRESA SOBRE EL PROCESO DE ELABORACION DE POLITICAS GUBERNAMENTALES

En este libro, queremos analizar el proceso de políticas públicas más que las políticas de mercado. Por este motivo, la relevancia del papel de liderazgo de la empresa privada en el mercado es por consecuencia un control inusual, en clase y grado, sobre el proceso de políticas gubernamentales concedido a la empresa privada. Este control se lleva a cabo a causa de las siguientes razones específicas:

---

(2) Para un ejemplo de formulación de política de empresa privada en la industria del acero, en la que los directivos con plena discreción toman una decisión importante sobre el empleo y la producción para la economía, ver U.S. Congress, Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee on Antitrust and Monopoly, Hearing on Egon Sohmerr's testimony in Economic Concentration, 90th Cong., 2nd sess., 1968, p. 3446.

(3) Lo que decimos no se contradice con el control flexible del consumidor sobre la empresa privada conseguido mediante el "voto" del consumidor con dólares cuando compra o rehusa comprar.

> Muchas de las funciones realizadas por los directivos de empresa en el mercado son esenciales para la sociedad ya que, si no se realizan, ocasionarán un amplio descontento y -en el extremo- el desorden. Las viviendas deben de construirse, los alimentos deben de procesarse, la gente y los bienes deben transportarse, las factorías construirse y explotarse, y los puestos de trabajo deben hacerse disponibles. Si éstas y otras actividades similares fallan, se ocasionará un desorden generalizado.

Los funcionarios del gobierno reconocen esto. También saben que un fallo generalizado de la empresa en la realización de estas funciones hará caer al gobierno. Un gobierno elegido democráticamente no puede esperar sobrevivir ante un desorden amplio y prolongado. Una desorganización económica extrema no solamente acabaría con las autoridades públicas en el poder sino que además rechazaría a todo el régimen o forma de gobierno. Consecuentemente, los responsables de la política gubernamental muestran una preocupación constante sobre la actuación de la empresa privada.

Sin embargo según las reglas del sistema de mercado de empresa privada, nadie, ni siquiera el gobierno, puede ordenar a los directivos de empresa a actuar y realizar las funciones que tienen asignadas. Aunque el gobierno puede prohibir, no puede ordenar de manera positiva a los directivos de empresa sobre como han de realizar sus funciones. Un directivo de empresa crea y ofrece puestos de trabajos sólo si de manera voluntaria se decide hacerlo.

¿Siendo esto así, como podría un funcionario del gobierno estar razonablemente confiado de que los directivos de empresa realizarán estas funciones tan necesarias: La respuesta es, asegurándose que los directivos de las empresas privadas consideran ventajoso el realizarlas. Estos actuarán sólo si son inducidos por los beneficios, ganancias o ventajas que se les ofrece.

Se podría pensar que, ya que las oportunidades de beneficio están en todas partes, los empresarios siempre estarán convencidos para actuar. Sin embargo, ni siquiera Adam Smith creía que los empresarios trabajarían inevitablemente si se les dejara a su libre albedrío. En muchas partes del mundo, como en la India por ejemplo, esto ocurre así. El empresario trabaja sólo cuando el gobierno desarrolla y mantiene el beneficio de la empresa privada mediante políticas de apoyo. Históricamente, estas políticas tienen una variedad de formas: subsidio al transporte, e instalaciones bancarias, subsidios en metálico, mercados protegidos, e impuestos reducidos sobre las sociedades, protección militar para las inversiones en el exterior, abolición de huelgas, programas de formación profesional, servicios de investigación y construcción y subsidios para el alquiler de fábricas y equipamiento. Además, hay políticas para conseguir que el mundo de la empresa tenga fácil y frecuente acceso para la consulta a los funcionarios gubernamentales, así como acceso a los que confieren derechos

sobre sus asociaciones de comercio o sobre ciertos líderes del sector privado para vetar ciertos nombramientos gubernamentales. Se debería añadir a esta lista las tarifas, precios mínimos de mantenimiento, compra de excedentes, participación en los costes de las nuevas tecnologías, así como muchos servicios de rutina, como la información meteorológica, la cartografía, y la policía. (4) Cuando, como ocurre en algunos paises del mundo, los gobiernos de naciones con sistemas de mercado no han desarrollado suficientemente las políticas de apoyo, sus economías no han crecido suficientemente o han caído en situación de depresión.

En conclusión, para convencer al empresario para que actúe, el gobierno debe darle no todo lo que pide, pero sí todo lo que necesitan para realizar una operación suficientemente beneficiosa. La formulación de las políticas públicas consecuentemente están especialmente controladas por las empresas privadas: los cargos públicos deben escuchar a los empresarios con sumo cuidado; deben descubrir las necesidades de los empresarios incluso aunque éstos no se preocupen de manifestarse o hablar por sí mismos; deben dar a los empresarios lo que necesitan para motivar la producción, los puestos de trabajo y el crecimiento: y deben de esta manera darles el derecho especial de consulta y participación real en el proceso de formulación de las políticas.

Mediante cualquiera de estas vías, el gobierno premia a los empresarios con una posición privilegiada en el juego del poder de las políticas públicas. La posición privilegiada requiere que los funcionarios concedan prioridad al empresario sobre las demandas de los ciudadanos a través de los canales electorales, partidos y grupos de interés. Aunque la no consideración con el empresario provoca el estancamiento o el desempleo, con gran peligro para los cargos públicos en el poder, las demandas de los ciudadanos y los grupos de interés pueden a menudo ser eludidas o reducidas, dada la debilidad del control popular sobre los cargos públicos resaltada en el capítulo 7.

Tipos de Control

Precisamente, ¿en qué políticas puede intluir el empresario por su posición privilegiada? La variedad no tiene límite concreto. Los empresarios siempre pedirán más de lo que necesitan y más de lo que esperan obtener. ¿Cualquiera que sea lo que quieran, deberán tenerlo en cuenta los cargos públicos? La

---

(4) Para una larga lista de subsidios en los EE.UU. a la empresa privada, ver Clair Wilcox, Public Policy Toward Business. 4th ed, (Hornewood, Ill.: Irwin, 1971). capítulo 33. Sobre la variedad de políticas de apoyo. ver Murray Weidenbaurn, The Modem Public Sector (New York: Basic Books, 1969). especialmente la tabla de la p. 137.

prueba de lo que verdaderamente necesitan está en si, en caso de que no lo consigan, el crecimiento se reducirá, la producción decrecerá y el desempleo aumentará. Según su experiencia en Du Pont, un empresario hacía la observación de que "la fuerza de la posición de la empresa y la debilidad de la posición del gobierno está en que el gobierno necesita una economía fuerte tanto como el sector privado, y la gente la necesita y la demanda incluso más". (5) Un profesional del lobby para la empresa decía, "los puestos de trabajo, la nómina, el crecimiento económico - todo esto tiene gran importancia. Cualquier miembro del Congreso reacciona positivamente a todo lo que afecta al empleo y al crecimiento en su distrito". (6)

A veces los empresarios amenazan con las consecuencias que podría tener el que las políticas gubernamentales no atendieran sus demandas. Generalmente, sin embargo, no lo hacen; los cargos públicos se acostumbran a estar atentos con las necesidades de la empresa. Los cargos públicos han sido tan rápidos como los directivos de empresa, por ejemplo, al desear amortiguar y retrasar las nuevas políticas sobre protección del medio ambiente, temiendo las adversas consecuencias de las nuevas políticas propuestas en los beneficios empresariales y las condiciones económicas de la nación. Ya que la preocupación con el medio ambiente ha aumentado, el Presidente creó el Consejo Nacional de Control de la Polución Industrial para permitir que los empresarios se comunicaran con éste para ayudar a diseñar la ruta que seguirán nuestras iniciativas de cooperación conjuntan. Análogamente, sin, preocuparse de que las nuevas oficinas de los consumidores en varias agencias federales podrían perjudicar a la empresa, el Presidente creó el Consejo Nacional de la Empresa para el Consumo, de nuevo para permitir que los empresarios se comunicaran regularmente con él. (7)

Téngase en cuenta que estos ejemplos de beneficios para la empresa caen dentro de dos categorías. La categoría de mayor dimensión consiste en políticas sustantivas, útiles para las empresas - por ejemplo, la política de impuestos. La segunda categoría consiste en los arreglos organizacionales que permitan la participación de las empresas explícita y directamente en el proceso de políticas públicas, - por ejemplo, cuando el gobierno permite a las asociaciones profesionales vetar nombramientos de puestos reguladores o cuando los grupos asesores de empresa trabajan en colaboración, como es corriente, con muchos departamentos gubernamentales. Por ejemplo, en un período estudiado, la Casa

(5) Harold Brayrnan, Corporate Managernent in a World of Políticas (New York: McGraw-Hill Book Co., 1967). p. 57.

(6) "Business Lobbying", Consumer Reports 43 (September 1978), p. 529.

(7) Mark Green and Peter Petkas, "Nixon's Industrial State", New Republíc, 167 (Septernber 1972), p. 19.

Blanca solicitó la opinión de las empresas sobre nombramientos en la Comisión Federal de Comercio y en la Comisión Federal de Comunicaciones (sin embargo rehusó escuchar a los grupos de los consumidores). (8)

Las empresas ejercen un control a través de la persuasión, intercambio y autoridad. Su comunicación privilegiada y frecuente con los funcionarios hace que sea más fácil la persuasión que ellos ejercen que la de otros ciudadanos. Su control funciona, sin embargo, principalmente a través de varios tipos de intercambios. A veces el intercambio toma la forma de quid pro quo: una empresa acuerda establecerse en una ciudad únicamente después de negociar con las autoridades locales concesiones en impuestos. Otro ejemplo:

> "A menos que el Gobierno británico acuerde proporcionar una ayuda masiva a la sucursal británica de la Chrysler, actualmente en dificultades, Riccardo (Director de la Chrysler) dijo, que la compañía estaría obligada a cerrar sus cinco plantas principales en Gran Bretaña y liquidar a sus 25.000 empleados (el Primer Ministro) Wilson denunció el ultimatum de Riccardo, protestando enojadamente que la Chrysler había colocado al gobierno "una pistola en la cabeza". Pero la última semana en una reacción característicamente Wilsoniana, el Primer Ministro aceptó ayudar a la Chrysler después de todo". (9)

Más a menudo las empresas no plantean ninguna negociación explícita. El gobierno sin embargo ofrece beneficios con la esperanza de que haya una respuesta. Por ejemplo, a veces se dice a los funcionarios gubernamentales, o estos asumen por si mismos, que no habrá nuevas inversiones a menos de que bajen los tipos de interés. De esta manera las autoridades monetarias reducen los tipos con la esperanza de que haya un aumento recíproco en las inversiones. Ninguna empresa promete nada a cambio, e incluso puede responder o no.

La autoridad formal se confiere a veces a empresarios y a sus organizaciones, como cuando los funcionarios, como ya se ha dicho, se atienen a reglas especiales que exigen que la reglamentación o los nombramientos sean aceptados por ciertas empresas o asociaciones. (10) Como un observador de la asociación de empresas británicas recalcaba sobre sus participación en el proceso de la formulación de políticas públicas: "Parecía y actuaba

(8) George C. Edwards III and Ira Sharkansky, The Policy Predicament (San Francisco: W. H. Freeman & Co., 1978), p. 47.

(9) Time, 29 de diciembre 1975, p. 61.

(10) Louis A. Koelmeier, The Regulators (New York: Harper & Row, Publishers, 1969), p. 49.

como un ministerio". (11) En los EE.UU., una comisión del Congreso afirmaba sobre la participación de las empresas en el Organismo para las Empresas y los Servicios de Defensa: "En su funcionamiento, la organización del OESD ha tenido el efecto de una abdicación virtual de la responsabilidad administrativa de una parte de los funcionarios del gobierno encargados del Departamento de Comercio ya que sus acciones en muchos casos no son sino la aprobación automática de las decisiones ya tomadas fuera del gobierno en la propia industria". (12)

Control sin Esfuerzo

Es necesario enfatizar que los empresarios generalmente ejercen control sin prestar atención ni esfuerzo. Simplemente el empresario actúa bajo circunstancias en las que tanto ellos como el gobierno saben que una actividad continuada depende de indulgencias, beneficios, privilegios e incentivos a la empresa: Como hemos dicho, si los gobiernos proporcionan ventajas suficientes, el empresario rendirá bien; si no, la economía languidecerá. En estas circunstancias, los funcionarios atienden de manera rutinaria y constante a las necesidades de la empresa. Cuando el Presidente Carter tomó posesión, los periódicos hicieron muchos comentarios como el siguiente: ¿Intentará al principio ganarse la confianza de la comunidad financiera y empresarial, o se arriesgará a tenerlos en contra al actuar rápidamente, y quizá radicalmente, atacando los errores económicos y sociales contra los que hizo campaña? (13) (Se podría añadir que la respuesta fue muy clara). Sus asesores para nombramientos declararon que el nuevo Presidente quería un Secretario del Tesoro "que pudiera interpretar los intereses de la comunidad financiera y (anticipar) su reacción a las decisiones económicas que pudiera tomar". (14)

El Privilegio Unico de la Empresa

A ninguna otra categoría de ciudadanos proporciona el gobierno una influencia y participación similar en el proceso de la formulación de políticas

---

(11) Stephen Blank, lndustry and Government in Britain (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Co., 1973), pp.67-70, 211.

(12) Grant McConnel1, Private Power and American Democracy (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1967), p. 271.

(13) Citado en Charles E. Lindblom, Politics and Markets (New York: Basic Books, 1977).

(14) Ibid (anticipar) ha sido añadido por el autor del libro.

públicas. Ninguna otra gran categoría de ciudadanos juega un papel de liderazgo indispensable para el gobierno. Los miembros y líderes de los sindicatos de trabajadores no disfrutan de una influencia y participación comparable, excepto en lo que concierne a su habilidad para bloquear las políticas de control de salarios por medio de la amenaza de huelgas generales. Aunque la sociedad necesita el trabajo, los trabajadores y sus sindicatos pueden adquirir una influencia especial como la de los empresarios sólo si pudieran, como los empresarios, dejar de hacer sus funciones hasta que consigan lo que quieren. Aparte de los paros temporales en el trabajo, los trabajadores no pueden conseguir lo que quieren porque necesitan el salario más urgentemente que la sociedad necesita sus servicios. A diferencia de la actuación de las empresas, la actuación del asalariado no amenaza con recesión en caso de descontento. Sus sindicatos, a diferencia de la empresa, no realiza una función tan esencial para la sociedad. Estos sindicatos funcionan principalmente en beneficio de sus propios miembros, a diferencia de la empresa que proporciona bienes o servicios para una gran clientela. La gente no depende de las decisiones de los sindicatos para proporcionar crecimiento y oportunidades de empleo.

OTRAS INFLUENCIAS DE LA EMPRESA EN LA POLITICA PUBLICA

Un vacío permanece en el argumento. Parece como si dos procesos de control muy separados operaran sobre los funcionarios del gobierno: el control electoral normal (votos, grupos de interés) y el control empresarial. (15) ¿Son ambos conflictivos? ¿Si así es, qué ocurre?

En los EE.UU. y en la Europa occidental algunos mecanismos resuelven este conflicto, ya que no hay evidencia de que la empresa no consiga lo que necesita. En esta democracia la gente de empresa funciona lo suficiente bien como para evitar un desempleo intolerable y otros desordenes económicos - evidencia de que consiguen las indulgencias básicas de las políticas públicas que consideran que deben conseguir. Quizás el control electoral sea demasiado débil como para enfrentarse al control empresarial. O los controles electorales sean de alguna manera regulados o manipulados de tal forma que se apoyen más que enfrentarse con los controles de las empresas.

Aunque la empresa modifica sus exigencias de alguna forma para evitar la colisión con las demandas electorales sobre el gobierno, la principal reconciliación entre los dos sistemas de control se consigue mediante ajuste del control

(15) Con el fin de contrastar los controles de empresa con el control a través de las elecciones, los grupos de interés y los partidos, nos referiremos a estos últimos como controles electorales, lo que significa que proceden de la autoridad e influencia del electorado.

electoral para hacerle consistente con el control ejercido por las empresas. Las empresas consiguen ajustar los controles electorales por si mismas, introduciéndose en los grupos de interés, los partidos y otras actividades electorales, alcanzando influencias desproporcionadas sobre ellos.

Las empresas no se introducen en estas actividades en igualdad de condiciones con otros grupos - consumidores, trabajadores, profesionales, y grupos de veteranos militares, entre otros. Estos otros grupos dependen de la actividad electoral como su principal fuente de influencia sobre el gobierno. Para las empresas, la actividad electoral, simplemente complementa los controles que ya ejercen por su posición privilegiada ante el gobierno. Se introducen en las actividades electorales para reforzar su posición privilegiada ajustando los controles electorales hacia las políticas que les interesa y en las que influyen a través de sus controles más privilegiados. Ya hemos advertido que la debilidad de los controles electorales a menudo permiten a los cargos públicos hacer lo que los empresarios quieren. (16) Consecuentemente, los directivos de empresas no tienen que esforzarse mucho para modificar los controles electorales.

¿Pero cómo consiguen específicamente los empresarios que los controles electorales apoyen su posición privilegiada?

Persuasión de los Ciudadanos

Los empresarios junto con los funcionarios públicos presentan sus demandas como razonables. La mayoría de los cargos públicos, incluido el Presidente, garantizan a los ciudadanos su propia preocupación "por las necesidades de la empresa privada" y al hacerlo muestran a los ciudadanos que, ya que las necesidades de la empresa deben de cubrirse para garantizar una economía sana, sus propias manos y las de los ciudadanos están atadas. Los empresarios están continuamente lanzando mensajes y sus palabras aparecen en los periódicos y en sus editoriales -con comentarios parecidos- como el de que los impuestos elevados influyen negativamente en la inversión y en la creación de puestos de trabajo -corno de hecho a menudo ocurre- o como el de que los requisitos del control de polución sobre el automóvil frenará su producción. Durante muchos años, se les ha dicho a los ciudadanos que su trabajo y prosperidad pueden estar amenazadas por una variedad de políticas que ellos mismos podrían desear y exigir a través de la actividad electoral: altos impuestos sobre la empresa en lugar de sobre sí mismos, exigiendo a la empresa que realice los gastos necesarios para hacer que las minas y factorías

(16) El Capítulo 12 examinará las imperfecciones adicionales del control electoral.

sean más seguras, (17) exigiéndoles que paguen una compensación para los empleados por los puestos afectados, una regulación contra la publicidad fraudulenta, controles más rígidos contra el fraude en el consumo, control de los desperdicios industriales que contaminan las aguas y deterioran las tierras y sobre todo mediante aumentos de salarios con mayor participación en la renta nacional para los trabajadores con menores sueldos.

Aunque en algunos de estos puntos los empresarios han cedido, hoy en día disfrutan lo que, según algunos estándares, son favores extraordinarios en los impuestos, funcionan con factorías y minas inseguras, pueden legalmente presentar confusamente sus productos al consumidor, contaminan el entorno (a pesar de las crecientes penalizaciones); y la distribución de rentas y riquezas se mantiene sin grandes cambios. Algunos ciudadanos sacarán con acierto o sin él la conclusión de que, si las políticas como éstas deben aceptarse porque la empresa lo necesita en un mercado libre, o si sería mejor prescindir del sistema.

El que pocos ciudadanos saquen tal conclusión puede explicarse por la tendencia a ver la empresa privada y la democracia, en realidad, sus propias libertades y empresas privadas como inseparables. Los empresarios y los cargos públicos refuerzan permanentemente esta visión. Al hacer esto, pueden recalcar la histórica dependencia, que ya hemos advertido, de la democracia en la empresa privada y en el mercado. La fácil confusión entre empresa privada, la democracia y la nación en sí misma, aparece en muchas declaraciones, como por ejemplo, la de un reciente Secretario del Interior: "Este es el año para ondear nuestra bandera y ondear la bandera de la libre empresa" (18) Una asociación empresarial británica análogamente identifica el interés de toda la sociedad con el interés de la empresa privada al declarar que se opondrá a la subversión de "la seguridad del Reino Unido en general y de la industria británica en particular". (19) Las empresas se interesan en colocar a sus ejecutivos en posiciones directivas de organizaciones de interés público como la Cruz Roja y el Fondo Unido. Es difícil para un ciudadano distinguir la democracia de la empresa privada para que se dé cuenta de la posibilidad de que ésta puede ser un elemento no democrático de aquélla, y observar que las demandas de la empresa obstruyen las demandas democráticas de los ciudadanos. Los esfuerzos persuasivos de los empresarios y de las autoridades

(17) Durante décadas, ni los mineros ni la Unión de Trabajadores Mineros, por ejemplo, se han atrevido a presionar para conseguir una legislación de seguridad más severa por miedo a que los puestos de trabajo estuvieran en peligro.

(18) New York Times, 8 de Junio de 1976, p. 51.

(19) A.A. Rogow, The Labour Government and British Industry (Ithaca, N.*Y.:* ComelI University Press. 1955), p. 146.

tienden a desplazar temas importantes fuera del debate de políticas públicas. Sobre los temas fundamentales que pertenecen a la estructura de gobierno y de la economía hay una serie de argumentos de persuasión que enseñan a los ciudadanos a aceptar la autonomía empresarial, la distribución de riqueza existente, la limitada autoridad de los trabajadores en la gestión de las empresas, y la estrecha relación de conductas entre la empresa y el gobierno como virtudes fundamentales del orden establecido que no pueden desafiarse. Consecuentemente, no son temas a discutir en la elaboración de las políticas públicas.

Otras Actividades Electorales

Los empresarios no limitan su esfuerzo electoral a las declaraciones públicas, propaganda y relaciones públicas. Dado que las demandas electorales pueden obstruir las demandas de la empresa, los empresarios utilizan una amplia gama de actividades disponibles para los ciudadanos en una democracia. Los empresarios se convierten en los ciudadanos más activos y a menudo sus empresas se convierten en las organizaciones políticas privadas más activas. Individuos y empresas contribuyen a la financiación de las campañas electorales, ponen sus propias energías para trabajar en partidos políticos y grupos de interés, y se organizan para apoyar las candidaturas favorables. Según palabras de un representante de la empresa en la República Federal Alemana, "Este no es un mundo extraño al del empresario; es su propio mundo. El liderazgo de la nación se realiza por su propio beneficio". (20)

La Ventaja Empresarial

Dado que mediante la persuasión y su participación en la actividad electoral, a los empresarios les gustaría conseguir que las demandas electorales apoyaran las demandas que ellos hacen al gobierno mediante su posición privilegiada, ellos podían fallar. El que tengan éxito depende en gran medida, tanto en EE.UU. como en otros paises, de cuatro grandes ventajas sobre otros grupos.

Fondos. Su primera ventaja radica en los fondos de que disponen. Ningún otro grupo de interés dispone de una cuantía comparable: a su lado

---

(20) Citado en Heinz Hartmann, Authority and Organizatíon in German Management (Princeton N. J.: Princeton University Press, 1959), p. 229.

los recursos de los sindicatos o de otros grupos de interés son muy pequeños. (21) Como un caso de desproporción, un tipo de lobby empresarial - los programas para movilizar apoyo popular entre los empresarios de todo el país para las iniciativas de los representantes de los grupos de empresarios en Washington - alcanza alrededor de un billón de dolares por año, en años recientes, según una estimación de una comisión del Congreso. Esta cifra es más de cien veces la cuantía total agregada de gastos de los principales grupos de protección al consumidor: la Federación de Consumidores de América, el Ralph Naders Congress Watch y la Liga Nacional de Consumidores. Si se añaden los presupuestos de la Causa Común y las organizaciones de protección del medio ambiente a las tres antes mencionadas, la cuantía total alcanzará alrededor de 3 millones de $, aproximadamente tres décimas partes del 1% de los gastos de la campaña popular de la empresa. Otra organización empresarial para influir en las políticas públicas la Tabla-redonda Empresarial, tiene un presupuesto de 2 millones de $, más que el presupuesto agregado de los grupos de consumidores y de medio ambiente. (22)

Fuentes "públicas" de financiación. Una segunda ventaja radica en la fuente de financiación para actividades políticas de las empresas. Estos fondos no provienen de los ingresos de los que los ofrecen. La mayoría de los grupos de interés deben financiar su trabajo con las contribuciones de rentas personales, pero la actividad de los grupos de interés empresarial no. Una organización curiosa y extraordinaria, las democracias permiten a una categoría de cargos públicos, los empresarios, el financiar la actividad de sus grupos de interés con fondos "públicos" los ingresos de la empresa privada, especialmente los ingresos de las sociedades anónimas. (23)

Organización Disponible. Una tercera gran ventaja de los empresarios en la política está en sus organizaciones, ya en funcionamiento y listas para actuar. Toda sociedad anónima constituye un grupo de interés, de la misma manera que las pequeñas empresas lo son en la política local. Los ciudadanos pueden organizar su actividad política sólo si están dispuestos a pagar un gran

---

(21) Para los cálculos, ver Charles Lindblom, Politics and Markets (New York: Basic Books, 1977), pp. 194-96. Ver también David W. Adamany and George E. Agree, Political Money (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975).

(22) "Business Lobbying", Consumer Reports, 43 (Septiembre 1978), pp. 526-29.

(23) Hay restricciones legales sobre las contribuciones de las sociedades a las campañas electorales. Estas son ampliamente evadidas. Muchas corporaciones también toman la vía legal para pedir a sus ejecutivos que hagan contribuciones personales durante la campaña. Las sociedades anónimas pueden ajustar los salarios y otras remuneraciones con la idea de retribuirles este trabajo. Ver David W. Adamany and George E. Agree, Political Money (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975).

precio en tiempo, energía y dinero. Los directivos de empresa no pagan tales precios. No necesitan reunir costosa y laboriosamente los equipos de activistas políticas; pueden utilizar a los que tienen disponibles en sus nóminas. La utilización de sus propias empresas como organizaciones políticas se ha convertido en práctica común en las democracias. (24)

Acceso. La cuarta gran ventaja de los empresarios en la política electoral proviene del fácil acceso a los funcionarios que ya disfrutan por su posición privilegiada. Al estar ya inmersos en discusiones frecuentes y rutinarias con el gobierno, y al ser llamados frecuentemente por los funcionarios para conseguir información y asesoramientos, cuando los empresarios se vuelven hacia los grupos de interés y a la actividad electoral, las puertas permanecen abiertas para ellos, los hábitos de conductas están ya establecidos.

¿Una Relación Cambiante de la Empresa con los Funcionarios del Gobierno?

"El defensor de la empresa americana lo tenía muy fácil en 1955" según la revista de la Asociación Nacional de Fabricantes. "En aquellos días felices no había que enfrentarse con un lobby auto-ordenado del interés público; y la Administración Eisenhower en conexión con el líder conservador del Congreso ensalzaba los intereses de la empresa cuando quiera que estos estuvieran amenazados" (25). Los 60s y los 70s sin embargo, han visto un aumento de las organizaciones de interés público, entre ellas las organizaciones Nader y el alzamiento del movimiento de consumidores. Al final de los 70s, muchos empresarios, bajo presión, iniciaron su actividad electoral. Observando a las organizaciones de consumidores e interés público de principio de los 70s, se podría apreciar que el control del gobierno por las empresas está en declive. Observando la reacción de las empresas que empezó a finales de los 70s, se podría entender como un aumento.

La extensión concreta del control empresarial parece suavizarse y desvanecerse. A largo plazo la regulación gubernamental de las empresas parece aumentar. Pero también aparecen nuevos apoyos y ventajas para las empresas. Junto con nuevas restricciones, el Gobierno de los EE.UU. administra muchos apoyos financieros nuevos para la empresa, mediante las concesiones de impuestos, avales y muchos otros subsidios. Estos movimientos

---

(24) Patrick Rivers, Politics by Pressure (London: George G. Harrap and Co., 1974) p. 40; Norrnan Kogan, The Govemment of Italy (New York: Thomas Y. Crowell, 1962), pp. 65-66; YEdwin M. Epstein, The Corporation in American Politics (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc. 1969), pp. 51-53 Y90.

(25) "Business Lobbying", Consumer Reports, 43 (septiembre 1978), p. 527.

marginales no afectan, en ningún caso la principal línea de análisis de este capítulo. En los sistemas de mercado, ya que las empresas actúan solo cuando son inducidas a hacerlo, el gobierno debe seguir políticas que proporcionen los necesarios incentivos. Si de un año a otro, o de una década a otra, el modelo de incentivación cambia, la necesidad básica permanece.

CAPITULO DECIMO
EL PAPEL DE LOS GRUPOS DE INTERES EN EL PROCESO DE ELABORACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Para los empresarios, la actividad de los grupos de interés cuenta solamente como una actividad electoral que complementa el control sobre el gobierno que consiguen mediante una posición privilegiada. Muchos otros segmentos de la Sociedad realizan actividades de grupos de interés, como método principal para influir en las políticas públicas incluso aunque no puedan hacerlo con las ventajas que disfrutan los empresarios.

El juego del poder afecta a grupos de interés privado de extraordinaria calidad, tales como la Asociación Nacional del Rifle, la Asociación de las Fuerzas Aéreas, la Asociación Médica Americana, la Unión Americana de Trabajadores de Correos, la Oficina Federal de Agricultores, El Consejo del Caucho, de la Goma Espuma y del Látex, el Congreso Judío Americano, el Instituto de Bolsas de Papel, la Cámara de Comercio Fergus Falls, la Asociación de Productos Lácteos de Florida, la Alianza Clamshell y la Liga de Iglesias Americanas, entre muchos miles de organizaciones similares a nivel nacional, internacional, regional, estatal, local y vecinal. Todo el mundo sabe bastante sobre tales grupo de interés y de cómo funcionan.

LA TEORIA DE GRUPOS EN LA POLlTICA

Con la intención de profundizar sobre grupos de interés, los académicos de la ciencia política han tomado prestado de la psico-sociología la idea de que la vida del grupo modela a todo ser humano. De la participación en tal variedad de grupos como la familia, el grupo de juego, la clase, la comunidad local, los grupos profesionales y recreativos, y grupos más amplios como la ciudad y la nación, cada persona aprende diversas habilidades y actitudes así como un respeto por las leyes, que le hacen un participante de esa gran entidad abstracta llamada sociedad. Muchos científicos de la política pensaban que la vida política también debe ser un producto de la participación en grupo, una idea que dio nuevo impulso a los grupos de interés. "El grupo base

de la política" se convirtió en un término común en la ciencia política. (1) La ciencia Política probablemente se ha enriquecido por la atención que consecuentemente dio al impacto de la vida de los grupos sobre las actitudes y el comportamiento político, incluso si las ideas eran en alguna medida un resurgimiento de ideas recogidas entre otros lugares, La República de Platón, El Leviatán de Hobbes's, y la preocupación de Madison sobre las"Facciones" en el número 1Ode The Federalist Papers.

Pero los grupos de interés como los antes citados no realizan necesariamente el tipo de funciones fundamentales que forma el ser humano, como en la teoría de grupos. La participación en un grupo de interés generalmente es una experiencia superficial comparada con la asociación en un grupo étnico, una familia, o una secta religiosa. La teoría de grupos reSulta no decimos mucho sobre los grupos de interés.

Quizás podemos basamos en la teoría de grupos para preguntamos si algunas experiencias fundamentales de grupo ocurren en los grupos de interés -por ejemplo, si las actitudes comunes son compartidas a causa de la participación o a causa de las relaciones entre los miembros-o No necesariamente las experiencias de grupo, incluso las de ese tipo limitado, pueden no suceder. Algunos grupos de interés. por ejemplo, son burocracias organizadas jerárquicamente dirigidas desde la cúspide por una o varias autoridades. Además la categoría principal de los grupos de interés en los sistemas democráticos es, como acabamos de ver. la empresa privada. Tal grupo de interés empresarial, puede que no sea un grupo en el sentido ordinario de la palabra sino más bien un equipo de directivos. Incluso en una gran sociedad anónima un número reducido de ejecutivos determina completamente sus actividades como grupo de interés. Las experiencias del grupo de trabajadores o de accionistas permanece irrelevante a su actividad política. La palabra grupo no concuerda adecuadamente con todos los tipos de participantes en la fonnulación de políticas públicas que quereriios analizar.

De hecho el término "grupo de interés" no es totalmente preciso. Alguno de los participantes en el proceso de políticas públicas que realizan la función de los grupos de interés son individuos más que grupos. Equivalentes en su actividad a los grupos de interés. podemos identificar los individuos con grandes riquezas u otras fuentes de influencia en el proceso de fonnulación de políticas públicas: por ejemplo. Bemard Baruch, Howard Hughes. David Rockefeller o Albert Einstein. Estos operan como grupos de interés utilizando sus fondos y sus voces para dirigir la política pública en el sentido qúe desean; y su influencia plantea las mismas cuestiones que las actividades de los grupos organizados.

---

(1) Como en Earl Latharn. The Group Basis of Politics Othaca. N.Y.: Cornell University Press, 1952).

El estudio de los grupos de interés identifica ahora a los funcionarios de gobierno, sus asociaciones y sus departamentos o agencias como actores de los grupos de interés. La Junta de Jefes de Personal juega un papel de grupo de interés al influir en el Congreso. Recíprocamente, los miembros del Congreso y de las comisiones del Congreso intentan influir en el Departamento de Defensa digamos, para incentivarle a situar instalaciones militares en el distrito de un miembro del Congreso. Cuando los cargos públicos juegan un papel de grupo de interés, lo hacen principalmente a causa de las posiciones en las que las reglas de gobierno, especialmente las de distribución de autoridad, les han situado. Ningún sentimiento psico-sociológico de grupo sino el diseño gubernamental explica, por ejemplo, la actividad del grupo de interés de los funcionarios de los cuatro estados integrados en la Colorado River Basin Association o de los funcionarios de la Agencia Internacional para el Desarrollo.

La referencia a los cargos públicos como miembros de los grupos de interés se enfrenta con algunas resistencias. Si dejamos las discusiones terminológicas a un lado, el punto válido a hacer es que muchas actividades de los funcionarios para influir en el proceso de políticas públicas es a menudo muy parecida a las de los grupos de interés privados. Si un miembro del Congreso vota en la Cámara del Congreso, no solemos decir que está realizando una actividad de un grupo de interés. Si telefonea a un funcionario para influir en una política, sí podemos decir que lo hace. Si conjuntamente con un profesional del lobby en una acto persuasivo intenta influir a otros miembros del Congreso, claramente está haciéndolo.

En la medida en que un responsable de la formulación de una política pública influye a través del ejercicio directo de la autoridad distintiva de su puesto -voto en el Congreso, veto presidencial. órdenes ministeriales- generalmente no le catalogamos dentro de las actividades involucradas en los grupos de interés. Cuando este responsable de políticas públicas realiza también actividades de influencia como las practicadas por personas sin autoridad, se le podría describir como desarrollando un papel de influencia de grupos de interés. Sin embargo la línea divisoria es vaga, si un funcionario habla cara a cara con un profesional del lobby cuando testifique ante una comisión del Congreso, no podríamos decir que está realizando una actividad de grupos de interés. porque el testificar por su agencia ante el Congreso es su trabajo. Por otro lado, podemos decir que sí la realiza, ya que esta actividad no es distinguible de la que realiza el profesional del lobby a su lado. (2)

---

(2) Sobre actividades del "grupo de interés" presidencial ver John F. Manley, "Presidential Power and White House Lobbying'n Political Science Quarterly, 93 (Verano 1978).

Sin embargo aunque muy débilmente, entendemos por actividades de grupos de interés todas las interacciones a través de las cuales los individuos y grupos privados sin autoridad gubernamental pretenden influir en las políticas públicas, junto con las interacciones e influencias de los funcionarios del gobierno que van más allá del uso directo de su autoridad. Realizando estas actividades, los grupos privados, individuos y grupos gubernamentales, juegan un papel indispensable en la formulación de las políticas públicas. Ellos también provocan dificultades. (3) Veamos algunos argumentos.

LA INDISPENSABILIDAD DE LA ACTIVIDAD DE LOS GRUPOS DE INTERES

Quizá la proposición más familiar sobre la indispensabilidad de estas actividades declara que ellos mismos constituyen un ejercicio de libre pensamiento, expresión, petición y reunión; de aquí el ejercicio de las libertades por el que se estableció. El derecho a reunión implica el derecho a organizarse en grupos, y en cualquier caso el derecho a expresarse libremente exige los derechos a organizarse y financiarse para comprar espacio en los periódicos y en el tiempo de emisión en los medios de comunicación.

Si, sobre esta base juzgamos el derecho a organizarse y/o a realizar actividades de los grupos de interés como algo indispensable para la libertad, las actividades son también indispensables en otro sentido: estos grupos realizan funciones específicas en la formulación de políticas públicas.

La Clarificación y la Articulación de las Necesidades del Ciudadano

Una pluralidad de grupos de interés es necesaria para proporcionar información y análisis a los problemas de políticas públicas. Tan sólo necesitamos recordar de los primeros capítulos la necesidad de la información y el análisis: los límites inevitables del análisis no partidista y desapasionado, y la consecuente dependencia de los ciudadanos del análisis partidista para ayudarles a entender

(3) Mucha literatura reciente sobre grupos de interés intenta precisar el concepto y verificarlo empíricamente a costa, sugiero, de la relevancia para estas proposiciones y, aunque no sin mérito, quizá menos útiles que lo que han sido anteriores estudios. Ver por ejemplo Graham Wooton, Interest Groups (Englewood Cliffs, N.J.: Pretince-Hall, Inc., 1970); y Harmon Zeigler and Michael Baer, Lobbying (Belmont, Ca.: Wadsworth, 1969). La publicación anterior de Zeigler Interest Groups in American Society (Englewood Cliffs, NJ.: PrenticeHall, Inc., 1964) es más rica.

mejor, a reconsiderar y a presionar por sus intereses en los responsables de las políticas públicas. Los grupos de interés privados con muchos miembros surgidos de la ciudadanía crean un intercambio informativo entre los miembros ordinarios y los líderes del grupo, mejor informados. Cuando la competición entre los líderes del grupo de interés para conseguir la asociación resuelven sus diferencias de opinión, la competición educa al ciudadano ordinario al que le interesa enterarse de las controversias. También les ayuda a decidir que líderes pueden servir mejor sus intereses y merecen su apoyo.

Formulando una Agenda Política Viable

Un argumento técnico apoya tal conclusión. El número de alternativas de políticas que un gobierno puede perseguir en cualquier tema es al menos tan amplio como el número de ciudadanos, cada uno de los cuales podría tener su propia idea sobre una buena política. Nadie puede debatir o votar sobre cada una de los miles o millones de alternativas de políticas a seguir. De alguna forma el número de alternativas bajo consideración debe reducirse a una cifra manejable. Si las políticas tienen que responder eficientemente al deseo popular, algunas personas, mediante análisis partidistas, deben encontrar beneficios comunes, preferencias, deseos, intereses o estrategias para atraer las opiniones de un gran número de personas e integrarlas, para que renuncien a una gran diversidad en favor de una unidad común de muchos de ellos.

Visto de esta manera, la actividad de los grupos de interés no establece simplemente intereses de particulares o segmentos de ellos contra los intereses comunes. En su lugar, establece intereses comunes para cada una de las muchas secciones de la sociedad contra una diversidad imposible y un conflicto de intereses individuales. Sin embargo no integra a todos los miembros del sistema político bajo una visión común y compartida.

La Cualificación

El describir los grupos de interés privado de esta manera se sobre-enfatiza algo sus funciones. Mucha gente se encuentra en grupos de interés por razones que tiene poco que ver con sus funciones o con el proceso de políticas públicas. Miembros de los sindicatos, por ejemplo, se unen al sindicato por razones no políticas, sino para conseguir sueldos más elevados y mas seguridad en el trabajo. A menudo los servicios de los grupos, más que el deseo de influir en las políticas públicas, originarán miembros de los grupos de interés

privado. (4) La Asociación Médica Americana, por ejemplo, ayuda a protegerse a los médicos contra las demandas por malas prácticas.

Hasta ahora los ciudadanos se afilian a un grupo de interés privado a causa de su actividad política, éstos pueden tomarse hacia estos grupos como un método de int1uencia política más que como un instrumento para evitar la tarea de la formulación de políticas públicas. No contentos con la simple delegación para formular aproximadamente una política pública a los cargos públicos, el afiliado desea también delegar las tareas de control e int1uencia. La función de vigilancia de los grupos de interés es para algunos la principal. Ellos sólo "tocan el silbato".

Una Función Especial en el Proceso Interactivo de la Formulación de Políticas Públicas

La actividad de los grupos de interés en la burocracia proporciona una forma importante de solución interactiva de problemas cuando la solución analítica de problemas se hace imposible. Como vimos, el análisis es a menudo inconcluso, imposible de completarse, y por alguna otra razón inaceptable como medio de elección entre políticas competitivas. Un procedimiento de formulación de políticas públicas interactivo debe reemplazarlo a menudo a la vista de intereses en conflicto, mediante una interacción altamente pluralista. El voto como una forma de interacción puede manejar sólo unos pocos de los muchos temas sobre los que el gobierno debe decidir. Incluso una legislatura puede manejar tan sólo unos cuantos temas con sus interacciones. Una delegación de autoridad a un departamento o jefe de oficina a menudo se convierte en la vía más efectiva para resolver un tema de políticas. Pero para muchas políticas, los ciudadanos y sus líderes temen que este jefe de oficina pueda responder a muy pocos de los variados intereses de una ciudadanía dispar. Consecuentemente, se establece una variedad de instrumentos para obligarle a interaccionar ampliamente con otros funcionarios y grupos específicos de interés privado antes de que tome una decisión. Se le puede exigir al funcionario, por ejemplo, que plantee el problema en un comité interdepartamental. O sus superiores pueden exigirle el consentimiento de ciertos grupos de empresa u otras organizaciones privadas pertinentes con los temas a tratar. O reglas informales establecidas por la costumbre pueden requerir que el funcionario desarrolle acuerdos entre diversas clientelas, como cuando una comisión reguladora busca un acuerdo para el

(4) Mancur Olson, The Logic of Collective Action (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), especialmente el capítulo 6.

establecimiento de un precio en la industria regulada, sus sindicatos de trabajo, posiblemente un grupo de consumidores, y otra agencia responsable de la política fiscal o de salarios. En cualquier caso, la interacción entre una variedad de grupos de interés efectivamente provoca la decisión que ningún funcionario puede analizar de manera convincente o alcanzar exclusivamente a través de su propia autoridad.

FUENTES DE INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERES

La actividad de los grupos de interés iniciada por los funcionarios gubernamentales tiene influencia porque los funcionarios pueden emplear su autoridad indirectamente de muchas maneras. Lo que acabamos de decir sobre las funciones de los grupos de interés proyecta alguna luz sobre cómo los grupos de interés consiguen esta influencia.

Persuasión

Como podría esperarse del uso del análisis partidista de los grupos de interés para clarificar y articular lo que quiere la gente, una de sus principales influencias sobre los funcionarios gubernamentales es mediante la persuasión. Los grupos de interés a veces desarrollan una gran habilidad para la persuasión mediante el análisis partidista. Si una empresa aeroespacial quiere un nuevo contrato, tendrá que hacer lobby no sobre la base de que aumentarán sus beneficios sino sobre algún punto relacionado con los valores conocidos de los funcionarios: por ejemplo, más puestos de trabajo o protección de la capacidad industrial para la defensa nacional. Un estudio de diez años sobre la formulación de política exterior descubrió que los miembros del Congreso eran fuertemente dependientes de los grupos de interés para analizar las implicaciones de las políticas en favor de la empresa para los propios valores de los legisladores. (5) Otro estudio, de política estatal más que federal, también recalca el papel de investigación y asesoramiento de los grupos de interés, como aparece en un comentario de un legislador estatal sobre el lobby:

> "Pueden estudiar y presentar los temas de manera concisa - el legislador medio no tiene tiempo ni inclinación para hacerlo, y no entendería las

(5) R.A. Bauer, I. de Sola Pool, and L.A. Dexter, American Business and Public Policy (New York: Atherton Press, 1963).

leyes o los temas sin ellos. Un profesional del lobby en diez minutos puede explicar lo que a un miembro le llevaría dos horas a vadear mediante tan sólo la lectura de las leyes". (6)

El análisis partidista ayuda a explicar la extraordinaria eficacia de algunos grupos de interés en las campañas electorales, dirigidas no a legisladores o funcionarios sino a los tribunales. La Asociación Nacional para la mejora de las Personas de Color, desde 1945 ha conseguido beneficios de manera constante para los negros en la política de la vivienda, en derechos electorales, en transporte, en educación y en la justicia criminal al solicitar a los tribunales que reconsiderasen la doctrina judicial que afectaba a cuestiones importantes de las políticas. Uno podría preguntarse cómo los grupos de interés pueden influir en los tribunales salvo que los jueces fueran corruptos. La respuesta es que la ANPC utiliza un análisis partidista para persuadir a los jueces sobre la inconsistencia entre las políticas establecidas y las reglas constitucionales exigen una política nueva correctiva.

Influencia a través de la Reglamentación

Otra explicación de la influencia de los grupos de interés reside en la necesidad de buscar, como se acaba de decir, soluciones interactivas más que analíticas para los problemas de las políticas públicas. En cierta medida, la política de los grupos de interés se convierte en una especie de juego en el que los líderes de los grupos de interés y los decisores de políticas públicas actúan bajo ciertas reglas. Algunos estudiosos de las ciencias políticas creen que el juego se realiza a veces en una situación en la que "parece no importar el que hubiera elecciones o haber ninguna preocupación por la opinión publica". Los cargos públicos conceden participación en la formulación de las políticas públicas a los líderes de los grupos de interés que se perciben como representantes con derecho a ser considerados según la ley. Para participar en el juego se exige que exista una organización. Además, la publicidad y otras actividades del grupo pueden actuar como rituales. (7)

Durante muchas décadas los grupos de color han sido simplemente excluidos de los beneficios de esta regla de participación. Incluso en períodos de

---

(6) J.e. Wahlke, H. Eulau, W. Buchanan, and L.e. Ferguson, The Legislative System (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1962), p. 338.

(7) V.O. Key, Jr., Public Opinion and American Democracy (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1961), p. 351.

mejora del status de la mujer, las reglas de participación que algunos cargos públicos reconocen no les requiere que atiendan a las organizaciones de mujeres con el mismo interés que a las de los hombres. Los cargos públicos tampoco se preocupan de algunos líderes de grupos de interés invocando la regla tácita de que los revoltosos y los tontos no se merecen atención, incluyendo a los disidentes también en la misma categoría.

La Entrega del Voto

Estas dos explicaciones de la influencia de los grupos de interés sobre los cargos públicos, la persuasión y la participación reglamentaria, se consideran en ocasiones menos importantes que una tercera: la habilidad de los grupos para influir en las elecciones y conceder el voto. Los cargos públicos temen los votos adversos de los miembros de los grupos de interés privados que han contrariado.

Muchos académicos de las ciencias políticas dudan sobre lo adecuado de esta explicación. Como uno dice, si los grupos de interés tratan de amenazar a un cargo público alegando el control de votos, "generalmente apuntan con un fusil descargado al legislador," y éste lo sabe. (8) Cuando, como ocurre a menudo, la afiliación del grupo aparece como un elemento relativamente fijo en la disposición del ciudadano para votar de una manera u otra, el líder de un grupo de interés no puede inducir el cambio en los votos de los miembros para recompensar o sancionar a un cargo público. Además, para atar a un partido se requiere un proceso de indoctrinación penoso, y una vez hecho esto, el líder del grupo de interés no puede desatarlo.

Por otras razones también, el grupo de interés a menudo encuentra difícil el ejercer influencia a través del voto. Los cargos electos pueden no prestar atención a los grupos pequeños. En los grupos de interés de gran dimensión como los sindicatos que tienen un gran número de votantes, sus miembros no votan de una manera parecida. Algunos miembros votan como miembros del sindicato, otros como católicos, otros como conservadores, otros como liberales, otros como agricultores, etc. Además muchas organizaciones tienen que emplear tanto dinero y energía para movilizar a sus miembros como para influir a los cargos públicos. Ambos grupos tienen que ser convencidos. (9) Finalmente, muchos de los líderes de los grupos de interés pretenden mantener una relación duradera con los decisores de políticas. Consecuentemente, no pueden amenazarles.

---

(8) Ibid, p. 522.

(9) William J. Keefe and Morris 5. Ogul, The American Legislative Process, 3rd. ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentince-Hall, Inc., 1973), pp. 349-53.

Estos mantendrán buenas relaciones para poder influirles en el futuro incluso si los decisores de políticas contrarían a los líderes de los grupos de interés en una política específica.

Por otro lado, un número creciente de grupos de interés que persiguen un objetivo concreto, por ejemplo, el control de armas, pueden encontrar posible la influencia mediante el voto mientras que los grupos con múltiples objetivos como la Causa Común no puede. El éxito del lobby en favor de las armas es un ejemplo de esto.

Apoyo a las Campañas Electorales

Muy cerca del acto de votar, hay otra posibilidad muy conocida en la que los grupos de interés ejercen su influencia de manera eficaz. Los grupos de interés privado y los ciudadanos ricos pueden financiar gastos de las campañas electorales de los candidatos. Como dice un miembro del Congreso, "mencionan en sus cartas que son cargos públicos de tal y tal asociación." Todo lo que tienen que decir es que si hago lo que quieren, estarán en posición de conseguir fondos para mi campaña. (lO) Los candidatos que no encuentran un aliado en al menos un grupo de interés importante a menudo no pueden llevar a cabo la campaña con éxito por falta de fondos. Los miembros del legislativo que están dispuestos a responder a las demandas de aquéllos que les ayudan consiguen los cargos públicos sin necesidad de apoyo de ningún grupo de interés.

Los Líderes de los Grupos de Interés como Elite

Junto con las tres élites ya mencionadas, famosos, decisores de políticas públicas y empresarios, podemos designar a los líderes de los grupos de interés como otra élite. Los líderes de los grupos de interés van desde personas de gran influencia hasta personas muy ocupadas más que influyentes. Utilizando el término de élite como referido a un grupo reducido de personas (pequeño en relación al número de ciudadanos) con un control de influencia y poder político muy desproporcionado, la mayoría de los líderes de los grupos de interés podrían incluirse en la élite. Entre los que podrían clasificarse como élite, podríamos incluir a los que los decisores de políticas públicas conceden autoridad real. A menudo los decisores de política pública conceden una amplia autoridad delegada a los empresarios. Los

(10) "Business Lobbying" Consumers Reports, 43 (September 1978), p. 530.

comités de la Asociación Americana de Abogados ha escrito por lo menos las leyes de sociedades de al menos 15 Estados.

ASPECTOS PROBLEMATICOS DE LOS GRUPOS DE INTERES

Aunque la actividad de los grupos de interés hace indispensable su participación en las políticas públicas, también provocan problemas. La mayoría de la gente sabe el porqué.

Las Desigualdades Políticas

La actividad de los grupos de interés es una fuente de falta de igualdad política que no cuadra con las normas democráticas. La desigualdad entre personas se adorna a veces con el argumento de que muchos grupos en los sistemas democráticos ejercen una influencia más o menos igual de las políticas. Si esto es cierto, la propia argumentación apunta otra desigualdad. Si los grupos difieren ampliamente en su dimensión, como es el caso de la AFL-CIO y la mucho más pequeña Asociación Nacional de Manufactureros, realmente ejercen una influencia política más o menos parecida, esto significaría que cada miembro de la AFL-CIO tendría mucha menos influencia que cada miembro de la otra organización.

Los grupos de interés no ejercen ni pueden ejercer una misma influencia. Pero por otro lado su influencia no se corresponde con su dimensión. Los grupos de interés empresariales, como hemos visto, tienen la ventaja de disponer de una mejor oganización y finanzas que los otros grupos. Aparte de esta gran desigualdad, hay otras claras. Los miembros de la profesión médica, por ejemplo, consiguen beneficiarse de la organización y finanzas de su grupo de interés. Las reglas del juego del poder también les conceden una gran influencia inusual, en ciertas áreas de políticas públicas. Las organizaciones que representan a muchos otros ciudadanos, aunque sea potencialmente, como la Liga Urbana o la Causa Común, lo tienen más difícil. Desde luego, muchos intereses potenciales no consiguen organizarse de una manera efectiva porque sus miembros potenciales no pueden financiarse.

Aunque el voto se reparte de una manera más o menos equitativa, todos los otros instrumentos de control disponibles para los grupos de interés- la capacidad analítica, el dinero y la capacidad organizativa- están distribuidas de manera muy desigual. En un extremo, una persona muy rica puede conseguir la misma influencia política que una organización de masas. En

un capítulo posterior examinaremos las desigualdades políticas, en las actividades de los grupos de interés y por otros caminos del juego de intereses.

La Subordinación del Interés Común al Interés Particular

Una argumentación normal es la queja de que los grupos de interés rechazan el bienestar común al perseguir sus intereses particulares. Aunque esto es plausible hay que tener precaución. Quizás estrictamente hablando no existe un interés compartido por todo el mundo, sólo existe una diversidad de intereses particulares. Incluso en el mismo interés de super-vivencia -digamos específicamente en anticipar una situación nuclear- las opiniones de la gente de hecho difieren sobre las circunstancias en las que desearían sobrevivir y en el riesgo que aceptarían. Políticamente, difieren por ejemplo, en el riesgo de guerra nuclear que eligirían a llevar a cabo una negociación con la Unión Soviética o China, de la misma manera que difieren sobre si el presidente Kennedy debería haber corrido el riesgo de una guerra nuclear en la crisis de los misiles cubanos.

Estas diferencias marginales de opinión no significan, sin embargo, que no existan intereses comunes como el de evitar una destrucción nuclear, el evitar el agotamiento de las fuentes energéticas, el evitar una depresión económica, el reducir cierto tipos de crímenes, el mejorar la educación, o el desarrollar métodos de reconciliación para evitar guerras civiles. Muy posiblemente la actividad de los grupos de interés enfatizan las diferencias marginales más que las coincidencias.

Siendo así, este énfasis puede ser más problemático en el futuro. En el pasado la formulación de políticas se ha preocupado más del "quién consigue el qué": impuestos, relaciones laborales, política agrícola, y la reglamentación industrial entre otros. Aunque algunos temas han planteado cuestiones sobre el bienestar de todos -corno la defensa nacional- la formulación de políticas se ha desviado en esta dirección solo recientemente. Han aparecido nuevos temas de bienestar común tales como el control de las armas, la conservación de la energía, la protección del medio ambiente, el control de la población y el crecimiento económico. Si la actividad de los grupos de interés se ajustaba a los temas de quién consigue qué, difícilmente podrán tratar los nuevos problemas de cuya solución depende el bienestar de todos.

Incluso así, los intereses particulares de grupo de hecho existen y presentan reclamaciones legales y morales válidas. Un sistema político que haya perseguido los intereses comunes excluyendo totalmente los intereses particulares sería intolerable. La tradición democrático-liberal fomenta la diversidad de intereses, opinión y actividad. Además, los grupos marginales de la

población presumiblemente necesitan oportunidades para perseguir sus intereses particulares.

Además, muchas actividades de los grupos de interés persiguen intereses comunes en lugar de intereses particulares. Los oponentes de la energía nuclear, los defensores de la energía, los defensores de una política exterior dura con la Unión Soviética, los muchos defensores de la reforma de la educación Pública y Organizaciones con objetivos amplios como la Causa Común o los grupos Nader a menudo argumentarán que luchan por el interés común. "Como se dijo una vez," los miembros de la Liga Americana para Abolir la Pena Capital no era un grupo de gente en peligro de ser condenado a muerte". (11)

El Veto en el Juego del Poder Democrático

El problema del conflicto entre los intereses generales y particulares nos lleva a menudo a las reglas artificiales del juego del poder, especialmente las reglas que dispersan la autoridad de veto o de frenar una política. El Presidente puede vetar cualquier iniciativa del Congreso. Una minoría de miembros puede frenar cualquier iniciativa de las dos Cámaras. Cualquiera de las dos Cámaras del Congreso puede vetar a la otra mediante la no acción. En cada Cámara docenas de comisiones pueden frenar o retrasar la legislación. Los Estados pueden frenar la legislación federal en ciertas áreas. El Gobierno federal puede frenar las acción de un Estado en otros .

Aparte de los procedimientos complejos de gobierno, las reglas distribuyen la capacidad de veto más ampliamente. La capacidad de veto adicional descansa ampliamente sobre la autonomía de la empresa privada, a menudo no consideradas en las ciencias políticas. Como hemos visto un sistema de mercado exige que en muchos temas la empresa sea protegida legalmente y pueda decir no al Estado. La posición privilegiada de la empresa le permite obstruir políticas sobre la polución ambiental y su deterioro, la escasez de energía, la inflación y el desempleo y la distribución de rentas y riquezas cuando tales puedan perjudicar al negocio. (12) Los sindicatos pueden ejercer un veto muy efectivo en el control de los salarios.

Ya que el poder de veto está ampliamente difundido, los grupos de interés convergen en personas que pueden ejercer este derecho. Para frenar una

---

(11) E. Schattscheneider, The Semisovereign People (N.Y.: Hoit, Rinehart, and Winston, Inc., 1960), p.26.

(12) Los dos párrafos precedentes se han tomado de Charles Lindblom, Politics and Markets (N.Y.: Basic Books' 1977), pp. 346-347.

iniciativa política, éstos sólo necesitan influir en una de las muchas personas o instituciones que pueden ejercer el veto. Para avanzar en una política, tienen que influir en todas las fuentes potenciales de veto. No hay duda de que los grupos de interés obstruyen las nuevas políticas necesarias para conseguir intereses comunes.

Como se advirtió en capítulos anteriores la amplia distribución del poder del veto en la democracia refleja la preocupación histórica con la libertad personal más que el control popular sobre las políticas. Temeroso de que el Gobierno pudiera intervenir excesivamente, los diseñadores del sistema democrático, permitieron que muchos participantes a nivel público y privado, pudieran frenar las iniciativas de los cargos públicos. Esta decisión puede haber sido inteligente. pero consiguieron proteger las libertades individuales a un alto precio, un precio que puede aumentar en el área de los problemas colectivos más que los de distribución. Si el veto puede frenar las iniciativas políticas en muchos temas, los grupos de ciudadanos pueden controlar su gobierno sólo cuando éste desista. Ni ellos ni una mayoría pueden controlarle cuando quiera actuar.

Hasta la fecha el mundo democrático, no había tenido casi experiencia sobre la actividad de los grupos de interés que no habían estado directamente relacionados con los poderes de veto. Apenas podemos imaginar como la actividad de los grupos de interés podrían operar en otras circunstancias. Su indispensabilidad para la libertad personal y para la producción de políticas bien informadas podría ser mucho mayor y sus derrotas podrían disminuir. Por otro lado las decisiones del mercado nos proporciona una pista distinta. La empresa privada en el mercado es libre de proceder sin ningún veto por parte del gobierno. de los competidores o de cualquier otra fuente. Como resultado, los sistemas de mercado consiguen un alto nivel de cambio, innovación, junto con un daño frecuente a otras empresas, al entorno, y a otros clientes. Claramente la distribución apropiada del poder de veto, plantea una cuestión difícil.

CAPITULO UNDECIMO
LA DESIGUALDAD POLITICA

La lista de los principales participantes en el juego del poder incluye a los funcionarios gubernamentales por elección y por nombramiento, junto con los líderes de los partidos y de los grupos de interés y a un reducido número de ciudadanos sumamente activos. La gran masa de los ciudadanos en activo raramente participa en el juego y cuando lo hace es tan solo en papeles de poca entidad. Como ya hemos visto, si desean ejercer el control sobre la elaboración de las políticas tienen que enfrentarse con obstáculos muy diversos. Algunos de estos obstáculos radican en la misma complejidad de todo gobierno a gran escala: la gran multiciplidad de los participantes y la casi desconcertante diversidad de concesiones de autoridad. Otros radican en los procedimientos diseñados claramente más para la libertad que para el control popular: la separación de poderes, la supervisión y el principio de control y equilibrio (checks and balances), y la norma de los dos tercios en lugar de la mayoría simple en las votaciones legislativas sobre algunos temas. El control de los ciudadanos se encuentra a menudo obstaculizado, como ya hemos visto, por la política burocrática y los procedimientos legislativos diseñados para ajustarse a la conveniencia de los legisladores más que para hacerles responsables ante los deseos de los ciudadanos respecto a las políticas públicas. Otros obstáculos son los múltiples e impredecibles ajustes mutuos entre los funcionarios y los líderes de los partidos y de los grupos de interés. Así como 10 fácilmente que puede utilizarse el voto por muchos de los participantes en muchos puntos del proceso de la elaboración de las políticas. y no menos importante que todos estos obstáculos. es la privilegiada posición de los hombres de negocios y sus ventajas en la actividad de los grupos de interés con los que combinados reducen aún más el control de los ciudadanos.

Quizás deberíamos incluir como otro obstáculo más los resultados imprevisibles de los intentos que se efectúen para hacer más efectivo el control de los ciudadanos sobre la elaboración de las políticas. Hemos visto que todas las normas del juego del poder y todas las asignaciones de autoridad provocan un uso indirecto incierto de la autoridad. Las reformas de las normas o de la estructura de autoridad fallan constantemente en un grado sensible, por ejemplo, como ocurrió en los intentos de reforma del proceso

de la nominación del Presidente. Una clase de ingobemabilidad residual del juego del poder consecuentemente se mantiene de lleno en el modo como se ejerza el control de los ciudadanos sobre la elaboración de las políticas.

La desigualdad política entre los ciudadanos es otro de los mayores obstáculos para el control ciudadano sobre la elaboración de las políticas.

LA DUDOSA NORMA DE LA DESIGUALDAD POLITICA.

Hablando en sentido estricto, las desigualdades políticas no privan a los ciudadanos del control; solamente implican que algunos ciudadanos ejercitan más control que otros. La norma de la igualdad política nos hace volver al axioma de que la democracia no requiere simplemente el control por parte de los ciudadanos sino una igual distribución de los derechos y las capacidades de control entre ellos. Como norma, la mayoría de la gente otorga un apoyo retórico; y su influencia se difunde por la sociedad, especialmente en América, como han observado Tocqueville en los 1830s y otros después de él.

La norma no ordena un apoyo universal. Aparte de autosatisfacer los deseos de los grupos favorecidos al proteger sus desiguales ventajas, como ocurre en las relaciones entre blancos y negros o entre ricos y pobres, la gente se opone a la igualdad política en otros campos. Ni la igualdad política ni el control popular pueden ser altamente valoradas por las personas que desean que la elaboración de las políticas se base en una mejor información y sea más cuidadosamente analizada. Por el contrario, pueden desear que la responsabilidad de la elaboración de la políticas sea otorgada a personas competentes. Pueden desear que los ciudadanos mejor informados y más educados ejerzan una desproporcionada gran influencia en la elaboración de las políticas. La mayoría de la gente desea que la mayoría de las decisiones sean reservadas a decisores competentes: la mayoría de las decisiones sobre tecnologías por los científicos e ingenieros, sobre atención sanitaria por los médicos, sobre política monetaria por los banqueros y los economistas, y así sucesivamente. Si desean alguna igualdad política, la desean solamente para el control sobre algunas decisiones, tales como aquéllas referentes a quién ostentará el cargo público.

Algunos se desentienden casi totalmente de la igualdad o desigualdad. Juzgan más relevantes otras consideraciones para la elaboración de las políticas. Desean que la elaboración de las políticas sea muy adaptable, capaz de innovar. Por el contrario, otros desean que pueda mantener la estabilidad o la continuidad. Algunos creen que el problema principal de una sociedad es simplemente el mantener la paz social, y piden solamente que

la elaboración de las políticas no se bloquee. Otros tienen en mente una visión ideal de la sociedad y guiados por ella creen que el mejor sistema de elaboración de las políticas es aquél que acerque más la sociedad al modelo ideal. En extremo, creen saber qué políticas son correctas y cuáles incorrectas, en cuyo caso pueden optar por el sistema de elaboración de las políticas con el que piensen que es más probable alcanzar las políticas correctas. Tomando una orientación completamente diferente, ajena a lo concerniente a la falibilidad humana, otros optan por un sistema que responda a la más amplia gama de opiniones e intereses, que trate los desafíos, y contra-desafíos, y que alcance solamente decisiones interinas en una revisión sin fin de las políticas. Para estas personas la igualdad y la desigualdad les resulta además como carente de importancia.

Los mismos partidarios de la igualdad difieren sobre el significado de la igualdad política. ¿La igualdad política reclama en principio la igual influencia de todos los ciudadanos sobre cada pieza de la legislación? ¿O sobre el conjunto de políticas que un partido pudiera presentar a los electores? ¿O simplemente sobre la elección de los representantes quiénes, después de su elección, pueden legislar libremente como mejor consideren? ¿Se reclama la igualdad en principio simplemente para la igualdad en el voto, o para la igualdad en la participación en los grupos de interés, o también para la igualdad en otras formas de influencia ?

Aun reconociendo que la igualdad política no se encuentra aceptada generalmente, y que tampoco es un criterio bien definido para la elaboración de las políticas, nos proponemos no obstante examinar la desigualdad política por su influencia en la capacidad de los ciudadanos para ejercer el control de la elaboración de las políticas. Las clases y grados de desigualdad política son ilustrativas, aun cuando la implicaciones extraidas de ellas difieran de unas personas a otras.

DESIGUALDADES BASICAS

Aparte de las desigualdades impuestas legalmente, muchos ciudadanos se encuentran poco motivados para participar activamente en las políticas. Un tercio de los ciudadanos americanos ni votan, ni se unen a grupos de interés, ni trabajan para un partido, ni se comunican con sus representantes, ni discuten de política con sus amigos (excepto ocasionalmente de un modo vago e informal). La tabla siguiente es una muestra de ello. Aparentemente, por su propia libre elección, millones de ciudadanos otorgan efectivamente a otros mucha más influencia que la que retienen para sí mismos.

Porcentaje Aproximado de Participación de los Ciudadanos Americanos en Diversas Formas de Actividad Política

	Porcentaje
Votos registrados regularmente en las elecciones Presidenciales	72
Votosregistrados siempre en elecciones locales	.47
Activa al menos en una organización sobre problemas de una comunidad	32
Que han trabajado con otros para tratar de resolver algunos de los problemas de una comunidad	30
Que han trabajado muy activamente por un partido o un candidato durante unas elecciones	26
Que nunca se han relacionado con un funcionario del gobierno local acerca de algún tema o problema	20
Que han asistido al menos a un mitin o una campaña política en los tres últimos años	19
Que han formado un grupo u organización para informar resolver algún problema de una comunidad local	14
Que han dado dinero a un partido o candidato durante una campaña electoral	13
Que actualmente es miembro de un club político o de una organización	8
Que han intentado persuadir a otros para que voten del mismo modo	28
Que se han relacionado con un funcionario de un gobierno nacional o estatal acerca de algún tema o problema	18

Sacado de Sidney Yerba y Norman H. Nie, Participation in América (New York: Harper ' Row, Publishers, 1972) p. 31

¿A pesar de su inactividad, disponen siempre las personas no activas de alguna oportunidad para participar en la elección o influir sobre los funcionarios, si así lo desean? Legalmente, pueden disponer de ella. Y aunque desproporcionadamente, los que participan menos tienen menos ingresos y menos status. (1) Es fundamental la correlación entre participación e ingresos y status. Entonces quizás se encuentre la diferencia entre los participantes más activos y los menos, no en la libre y acertada elección de participar o no, sino en otras desigualdades relacionadas con los ingresos y el status.

(1) Sidney Yerba and Norman H. Nie, Participation in America (New York: Harper and Row, Publishers, 1972, p. 338.

La Información, el Análisis y la Educación.

Entre los ciudadanos se presenta una desigualdad en la información sobre los temas y acerca del juego del poder. Los estudios hechos de los años de elecciones presidenciales descubren fuertes diferencias en la medida en que los ciudadanos solicitan información política.

El porcentaje de ciudadanos americanos (en las muestras estudiadas) dedicados o no a diversas actividades de adquisición de información son como sigue (para un periodo de cuatro elecciones presidenciales):

Leen artículos periodísticos sobre las elecciones	70-S0
No lo hacen	20-30
Leen sobre la campañas en las revistas	30-40
No lo hacen	70-60
Contemplan los programas sobre la campaña en la televisión	50-90
No lo hacen	50-1O

De la Universidad de Michigan Survey Research Center, citado en Robert H. Salisbury, Goveming America (New York: Appleton Century-Crofts, (973) p. 57. (2)

¿Porqué estas desigualdades de información y de predisposición para buscarla? Entre otras razones, porque las personas difieren en su capacidad de entender y utilizar la información tanto acerca de los temas como del juego del poder. Un estudio del Centro de Investigación de Desarrollo de la Universidad de Michigan sobre el nivel de información y comprensión de los votantes determinaba como estos formulaban los temas:

Para un:

15,5%	de los votantes, el voto se relacionaba a un conjunto organizado de ideas.
45%	el voto se relacionaba con los beneficios de un grupo.
23%	el voto se relacionaba vagamente a la naturaleza de los tiempos
17,5%	el voto no parecía relacionarse con ningún tema público

A. Campbell, P.E. Converse, W.E. Miller. y D. E. Stokes, The American Voter (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1960) p. 249.

---

(2) Estudios posteriores muestran una elevación en la capacidad de los electores para conceptualizar ideas. Pero la inigualdad continúa: N.H. Nie and S. Verba and J. R. Petrocik, The Changing American Voter (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976), chapter 7.

Las desigualdades en la educación ayudan a explicar estas diferencias. El alto porcentaje de participación política está correlacionado con una alta familiarización con los temas. Ambas están correlacionados con la educación: los más instruidos participan más intensamente. (3) Solamente la mitad de los no graduados universitarios desempeñan papeles activos en las organizaciones y cuatro quintas partes de los educados en el Colegio, desempeñan papeles activos en las organizaciones. (4) Los temas políticos, así como el diseño de las estrategias para adquirir influencia personal en el juego del poder, se encuentran desesperadamente fuera de la capacidad de los ciudadanos de poca educación.

La Socialización

En gran parte, la gente participa en el juego del poder porque le han enseñado, adoctrinado o socializado para hacerlo así. Aprende en la familia, en la escuela, con los amigos, en los clubs y en los partidos políticos, las actitudes y disposiciones de acción que le lleva a votar y por otra parte a participar. (5) La gente sólo participa si se le ha enseñado a creer que es importante, si se le ha preparado para la ciudadanía, si se le ha adoctrinado con aspiraciones y expectativas que estimulan más que paralizan, y si se le ha enseñado apercibirse a sí misma como miembro de la comunidad política. Todo ciudadano que no haya sido socializado de esta manera no votará o no participará en la elaboración de las políticas. Aun cuando supiese qué políticas le pudieran servir y en el supuesto de que este ciudadano quisiera hacer algo positivo acerca de sus problemas, no vería en la votación o en otra clase de participación la posibilidad práctica, y realizable, de que le fuera útil (e incidentalmente, esta opinión puede ser tan racional como la del ciudadano activo).

Los modelos o los fracasos de la socialización de los millones de inmigrantes en los EE. UU. del siglo diecinueve les inutilizó políticamente, bien temporalmente o para siempre en América. Hoy día el mayor grupo inactivo es el de los (negros y otros pobres) desafortunados, las minorías analfabetas marginadas de los grupos con formación social y sin hábitos, aspiraciones o expectativas en pro de la participación. (6) Su aislamiento social de la gente

---

(3) Sidney Yerba and Norman H. Nie, Participation in America (New York: Harper and Row, Publishers, 1972), p. 263.

(4) Ibid, p. 181.

(5) Ibid, pp. 19, 133, and passim.

(6) Quizás a un millón y medio no se les permite votar. Incluso si pueden por ley, las normas informales, extra1egales, les prohiben hacerlo.

políticamente activa les impide poder adquirir la necesaria y más elemental información y capacidad política.

Un fracaso más amplio de socialización hacia la participación política es la socialización positiva, es decir, hacia la renuncia o la no participación. Muchos investigadores han encontrado evidencias de que las escuelas públicas desalientan la participación a causa de su énfasis sobre la sumisión a la autoridad. Además, las escuelas parecen hacerlo aún más a los niños de las clases trabajadoras más que a los niños de clase alta. (7)

Las desigualdades de información, educación, y socialización son convergentes. Las personas difieren enormemente en sus capacidades personales para comprender el juego del poder, en sus opiniones acerca de lo que pueden influir, y en la eficacia para hacerlo. Para tener influencia política en el juego del poder se necesita tiempo, conocimiento de los asuntos públicos, destreza para los análisis partidistas, una lengua y una pluma persuasiva, un status en la comunidad, socios influyentes y éxito en las relaciones interpersonales. Son millones las personas que carecen de estas habilidades y son tan sólo unas pocas las que las poseen. El contraste de un portorriqueño de Nueva York con un graduado en Harvard o Stanford es grande.

Las Organizaciones Políticas

Además del voto y de los esfuerzos persuasivos que se realicen sobre amigos y vecinos, si se tiene información y talento para hacerlo, se requiere una organización para participar en la selección e influencia sobre los funcionarios públicos. El ciudadano en solitario, no puede hacer casi nada. Este tiene que trabajar a través de los grupos de interés o de las organizaciones de las campañas electorales que le facilitan el tiempo, la disponibilidad o el dinero necesario.

Los términos "habilidad" y "dinero" revelan las desigualdades. Ya que muchos ciudadanos carecen de habilidades que ofrecer al grupo de interés, no pueden llegar a tener influencia o a ejercerla a través del mismo. No saben como desempeñar un papel útil en la organización, apenas se atreven a intentarlo y son contemplados de modo indiferente por las personas activas de las organizaciones. Otros ciudadanos pueden realizar cualquiera de las diversas habilidades organizacionales. Estos pueden persuadir, negociar, analizar los temas o exponer opiniones en los periódicos. A los de educación más elevada, por ejemplo, les será fácil desempeñar algún papel importante en las organizaciones políticas y normalmente serán cálidamente recibidos por los miembros activos. Representan por tanto un fuerte contraste con la numerosa mayoría de sus conciudadanos.

También se producen unas grandes desigualdades en cuanto al dinero y las organizaciones políticas. En los EE.UU., algunas personas pueden y contribuyen en las organizaciones políticas con cantidades que superan el total de las rentas de muchos ciudadanos menos opulentos. Como caso extremo, tenemos el de Nelson Rockefel1er cuando contribuyó con un millón de dólares para su propia campaña, aportando a sus expensas una suma que sería difícil conseguir ni aun entre muchos de cientos de miles de personas de renta baja. Las organizaciones necesitan pagar a los periódicos, a los medios de difusión y a su propio personal, y contratar comentaristas, productores de televisión, personas destacadas, especialistas del lobby, de la publicidad y a una larga lista de muchos otros. También se necesita dinero para mecanógrafas, copiadoras, correos, teléfono -para todos los instrumentos elementales de las políticas-o (8) A pesar de su gran número, los pobres solamente pueden sostener organizaciones políticas con poca capacidad financiera, y los acaudalados pueden financiar una diversidad de mejores organizaciones. No solamente existe una desigualdad entre las personas muy acaudaladas y las pobres, sino también una desigualdad entre las organizaciones de toda la sociedad. Los miembros de los sindicatos, entre los trabajadores mejor pagados en los EE.UU., consiguen movilizar menos dinero para organizaciones políticas de lo que hacen los hombres de negocios. (9)

Riqueza, Favores y Diferencia

Lo que hemos dicho acerca del dinero en cuanto a las organizaciones no le da la debida importancia como fuente de desigualdades en la elaboración democrática de políticas. La influencia de la riqueza fluye por muchos canales. Uno es a través de la persuasión financiera, como las contribuciones a los gastos de las campañas electorales. Un congresista dice, "Aquí negociamos dos cosas -los votos y el dinero a emplear para persuadir votos"-. (10) Otro canal es la compra de favores políticos y así ejercer el control directamente. La separación entre ambos canales es imprecisa, por ejemplo, cuando un donante disfraza un soborno como una contribución a los gastos de televisión de un candidato. Mucha gente sabe que entre los políticos americanos existe

(8) Ver A. Heard, The cost of Democracy (ChapeIHill, University of North Carolina Press, 1960); A. Heard, Money and Politics (New York Public Affairs Committee, Inc, 1956); and Herbert E. Alexander, ed., Campaign Money (New York: The Free Press, 1976).

(9) Charles Lindblom Politics and Markets (New York: Basic Books, 1977), pp. 194-99.

(10) "Business Lobbying", Consumer Reports, 43 (September 1978), p. 529.

la antigua tradición de que una contribución suficientemente grande puede comprar el nombramiento de embajador. Menos visiblemente y con una frecuencia desconocida, las contribuciones y otros favores pueden comprar el apoyo legislativo o decisiones administrativas. A menudo y completamente dentro de la ley, el dinero consolida la lealtad de los afiliados políticos de los partidos y de los grupos de interés.

Ya que la gente rica puede recompensar a otras gentes, habitualmente muchos les confieren su autoridad. Algunos simplemente aceptan el liderazgo de la riqueza, y muchos permiten ser influenciados ante la perspectiva de favores que la riqueza puede ofrecerles. A algunos legisladores, por ejemplo, les resulta difícil rechazar los viajes gratuitos en avión, la cesión de automóviles y el placer de las fiestas nocturnas y los fines de semana con los ricos. Incluso bajo estas circunstancias, las normas legales o informales de la política americana han tenido éxito en la prohibición del intercambio explícito de favores, un decisor de políticas sin embargo sentirá una preocupación más solícita ante los ricos si no hubiera tenido una relación de amistad con ellos.

Entre los poseedores de las mayores riquezas, la participación desproporcionada les garantiza ser considerados como una élite, última élite que introduciremos en el análisis. En primer lugar hemos introducido la élite del conocimiento con poder de persuasión, luego la élite de las autoridades que elaboran las políticas gubernamentales, después la élite de los hombres de negocios con posición privilegiada asentada en gran parte sobre los intercambios políticos, y a continuación la élite de los grupos de interés que emplean diversas fuentes de influencias. En una sociedad industrializada en la que gran parte de la riqueza tiene como base la industria mas que la tierra, la élite de la riqueza tiende a fusionarse con la de los negocios, aprovechándose ambas del juego del poder desde el que pueden ofrecer intercambios para inducir a la gente a que hagan lo que ellos, la élite, desean.

PARTE TERCERA

EL CIUDADANO EN EL JUEGO DEL PODER

CAPITULO DUODECIMO
LA IMPRECISION DEL VOTO

No obstante todas las formas de desigualdad política, ¿está el voto al menos distribuido de manera equitativa en los sistemas democráticos? Pues no. Hasta 1920, las mujeres americanas no podían votar en algunos estados ni en las elecciones federales, y las restricciones de voto en la gente de color habían disminuido tan sólo lentamente. En las áreas metropolitanas, los límites de separación entre los gobiernos locales diferencian los derechos de voto. El residente en Nueva Jersey que trabaja todos los días en Manhattan no pueden votar allí. Unos cuantos miles de ciudadanos de Wyoming eligen el mismo número de senadores que los millones de residentes del estado de Nueva York. En los senados estatales también algunos legisladores representan un múltiplo de ciudadanos que representan otros legisladores. El valor del voto de un ciudadano, por lo tanto, depende de donde vive. Las reglas que exigen los dos tercios en lugar de la mayoría simple -en las legislaturas, en referéndum o al enmendar la Constitución- proporcionan también a algunos ciudadanos o a sus representantes el doble de poder de voto que a otros, ya que un voto contrario compensa a dos votos favorables.

Dejando a parte las desigualdades en el voto, el voto es desde diversos puntos de vista un instrumento débil de política pública. Un argumento común referido en la teoría competitiva de José Schumpeter sobre la democracia "competitiva" porque los votantes simplemente eligen entre competidores, digamos legisladores) (1) alegan que el voto típicamente permite a los ciudadanos decidir quién hará la política pero no les da una influencia relevante sobre la política misma. De hecho, los electores generalmente votan por candidatos más que por políticas (aunque ocasionalmente votan directamente sobre algunos ternas de política). Esto no significa que los electores necesariamente cedan toda influencia significativa sobre políticas. Los candidatos en alguna medida ajustan sus compromisos de política a sus electores. Saben que la reelección puede depender dé las políticas que han iniciado o han dejado de iniciar. Los ciudadanos también influyen en las políticas a través de la actividad de los grupos de interés. La fuerza o debilidad del control sobre políticas

(1) Joseph Schumpeter, Capitalism, Socialism, and Democracy, 3rd ed. (New York: Harper Row, Publishers, 1949). Capítulo veintidós.

que el voto proporciona al ciudadano de calle permanece como una cuestión abierta que vamos a explorar en las próximas secciones.

LA DEBILIDAD DEL CONTROL DE LOS ELECTORES

Una encuesta Gallup sobre catorce temas de políticas mostraron que la política gubernamental coincidía o no con la opinión pública de la siguiente manera:

Políticas	**¿Opinión de la mayoría congruente con la política actual?**
Reducción del gasto de defensa	No
Controles de sueldos y precios	No
Autobuses escolares para la integración racial	No
Registro de armas	No .
Ayuda a escuelas de parroquia	No
Establecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba	No
Amnistía incondicional	Sí
Legalización de la marihuana	Sí
Enmienda a los Derechos de Igualdad	Sí
Financiación federal de las elecciones al Congreso	No
Pena de muerte	No
Cinco por ciento de impuesto adicional sobre renta	Sí
Reducción del gasto para programas sociales	Sí
Legalización del aborto	Sí

George C. Edwuard III and Ira Sharkansky, The Policy Predicament (San Francisco: W.H. Freeman and Co., 1978), p. 20.

Según la encuesta, la política se adecuaba a la opinión pública en seis temas; y en nueve no. Ya hemos visto muchas razones por las cuales la política no se adecúa más a menudo que lo contrario. ¿Qué otros problemas aparecen en el proceso de voto para el control del ciudadano sobre las políticas?

Ignorancia de Voto.

La elección de los miembros del Congreso y otros cargos públicos se lleva a cabo bajo circunstancias en las que el elector típico sabe poco de los nombres,

preparación, experiencia y reputación de los candidatos; menos aún sobre qué políticas defiende cada uno de ellos; e incluso menos sobre si podrán o harán algo para implantar las políticas que les son asociadas. Los estudios indican que la mayoría de la gente no sabe el nombre de sus representantes. Muchos tampoco pueden identificar su posición sobre temas relevantes de políticas públicas. Al no saber la posición de un candidato sobre estos temas, a menudo eligen en base a otros criterios, tales como la personalidad o la filiación de partido. (2)

Temas no Planteados a los Electores

Además, los candidatos no se pronuncian sobre la mayoría de los temas de políticas en las elecciones. La mayoría de los temas aparecen después de la elección, se tratan según aparecen y mueren antes de las siguientes elecciones. Entre elecciones, los decisores de políticas públicas a nivellegislativo y administrativo establecen por ejemplo la mayor parte de las decisiones de la política exterior, muchos de los cambios en la política fiscal y monetaria, y decisiones de exploración en el espacio. Dado que cada Congreso actúa sobre miles de proyectos de ley, lógicamente no podrá solucionar muchos de estos temas para que los ciudadanos voten en periodos electorales. Decididamente los ciudadanos deben abdicar en la mayoría de las cuestiones de política pública. (3)

La Naturaleza Unidimensional del Voto

El voto para una nueva política pública o para un candidato que la defiende puede percibirse también como un voto para aprobar nuevos impuestos que cubran sus costes. Presumiblemente, para utilizar el voto como un instrumento eficaz, un elector necesita ser capaz de votar sí o no según que impuestos vayan a exigirse. El voto normalmente ofrece pocas posibilidades para saber esto y votar consecuentemente. La decisión de conseguir dinero para un programa nuevo se realizará en otro momento, y a menudo por otras personas.

---

(2) Algunos estudios se sintetizan en George C. Edwuard III and Ira Sharkansky, The Policy Predicament (San Francisco: W.H. Freeman and Co., 1978), p. 23-27.

(3) Ya vimos que los miembros del Congreso a menudo abdican en gran medida en los líderes del Legislativo, especialmente en los miembros de las diversas comisiones de política y en sus presidentes. Esta doble abdicación hace que la conexión entre votos y políticas sea débil.

Para utilizar el voto eficazmente, un elector necesita saber también si la inauguración de un nuevo programa que un candidato recomienda implica la terminación de algún programa existente. En otras palabras el elector siempre necesita saber, antes de votar, las implicaciones de su elección para otras decisiones. Por ejemplo antes de votar a un oponente de la energía nuclear, el elector necesita saber qué fuentes alternativas de energía se desarrollarán si la energía nuclear es abandonada. Este votaría por la energía nuclear si los standars de seguridad son meticulosamente exigidos, o bien en contra si no lo fueran. El voto casi siempre se realiza sin especificar las condiciones esenciales o efectos como los mencionados. Unas elecciones por lo tanto no permiten que el elector exprese más que una simple elección con una alta probabilidad de que sus deseos se malentiendan.

El Problema de un Voto contra muchas Políticas

Para un elector informado que sabe con precisión lo que quiere y el candidato que defiende, todavía queda otro obstáculo para poder hacer el voto eficaz. Cada elector tiene un voto pero muchas preferencias de políticas. Si está de acuerdo con el candidato Smith sobre quince temas de los veinte en los que Smith ha definido su posición, y por el contrario está de acuerdo con el candidato McNally sobre las diez restantes, ¿cómo podría un simple voto para Smith decirle en qué temas el elector está de acuerdo? Un elector puede incluso votar por McNally incluso aunque esté de acuerdo con Smith en la mayoría de los temas, si los temas en los que se está de acuerdo con McNally son más importantes; pero, de nuevo, este voto no consigue comunicar nada al candidato ganador sobre qué es lo que se desea en cada tema. (4)

Paradojas y Otros Problemas

En sistemas multipartidistas como en la Europa Occidental, los electores a veces votan por una lista de candidatos en sistemas de representación

(4) La queja frecuente de los candidatos vencedores de que tienen un mandato de los electores para reducir impuestos, para imponer una línea dura con la Unión Soviética, o para reducir los sueldos de los funcionarios federales es a menudo fraudulenta. Normalmente el candidato no sabe si ha ganado las elecciones a causa de o a pesar de su postura en un tema concreto. Si el candidato sabe que ha ganado en base a un tema específico, entonces todos los demás temas no le obligan y no representan ninguna expresión apropiada de los deseos de los electores.

proporcional. En los Estados Unidos el elector elige entre candidatos para un único puesto. Cada uno de los múltiples sistemas posibles de voto y de escrutinio de votos difiere en la manera en que se eligen los candidatos en respuesta a los deseos expresados por los electores. La superioridad de un sistema sobre otro depende del tipo de temas, de la división entre electores, de la intensidad de sus preferencias por una política sobre otras o de un candidato sobre otro y de otros factores. (5) Estos factores cambian constantemente, con el resultado de que, incluso si un sistema electoral produce buenos resultados en una elección, puede servir muy mal a los electores en otra situación. Claramente, en toda votación, incluso en las de mano alzada en las reuniones de una comisión, la votación servirá bien o mal según como se planteen los temas, a la luz del modelo de opinión entre los miembros del grupo. Un voto puede no representar bien la opinión del grupo según se formulen las alternativas o según el orden en el que se voten.

Una dificultad fundamental de la complejidad extraordinaria proviene de la dificultad de inferir las preferencias sociales -lo que la sociedad debería hacer- de las preferencias individuales. Cuando todos o una gran mayoría de los electores prefieren A a B, y una elección muestra a A como ganador sobre B, la mayoría de la gente dice que los resultados electorales tiene sentido. Pero si sólo un cincuenta y uno por ciento de los votos prefieren A a B y nadie de manera intensa, y un cuarenta y nueve por ciento de los votos prefieren B a A de manera intensa, estaremos menos seguros de que tiene sentido que A gane.

Una paradoja bien conocida ilustra el problema de determinar la preferencia social con mayor profundidad. Supongamos que hay tres alternativas de políticas o candidatos y tres grupos de opiniones entre los electores. Una tercera parte de los votos prefieren la alternativa A a la B, la B sobre la e, y consistentemente la A sobre la C. Otra tercera parte prefiere B a C, C a A y por tanto B a A. La última tercera parte prefiere C a A, A a B y consecuentemente C a B. De aquí se deducirá que una mayoría prefiere A sobre B. Una mayoría también prefiere B sobre C. y también una mayoría prefiere e sobre A. Cada alternativa muestra una mayoría sobre cada una de las otras dos. La suma de las preferencias no nos proporciona una declaración clara de las preferencias sociales. (6) Ningún sistema electoral puede resolver este tipo de problemas.

---

(5) Ver Douglas Rae, The Political Consequences of Electoral Laws (New Haven, Conn.: YaIe University Press, 1967).

(6) Ver Kenneth Arrow, Social Choice and Individual VaIues (New York: John Wiley and Sons, Inc. 1951) para conocer dificultades adicionales en la inferencia social de las preferencias individuales.

¿AYUDAN LOS PARTIDOS POLITICOS?

Al competir entre ellos, los partidos políticos ayudan al elector a reducir algunos obstáculos para el empleo efectivo del voto. La competición entre partidos proporciona al elector sólo una modesta y limitada influencia en las políticas pero mayor de lo que podría esperarse. Los partidos formulan paquetes de propuestas de políticas reforzadas mutuamente a las que los candidatos de los partidos se sienten atados en alguna medida. Un elector puede sopesar y elegir entre dos o más partidos más fácilmente que entre docenas de candidatos para varios puestos, cada uno con sus respectivos programas.

En el sistema británico, los altos cargos de los partidos nacionales ejercen un gran control sobre la selección de candidatos y frecuentemente rehusan dar un apoyo de partido a los cargos electos que no son leales a las directivas del partido. Consecuentemente el partido compromete a los candidatos de tal manera que el elector puede predecir, si se preocupa de familiarizarse con la posición general del partido, lo que muchas de sus políticas específicas significarán. El elector no necesita saber nada sobre los candidatos salvo su afiliación de partido (7).

En el sistema americano, el partido, los candidatos y la política están solo ligados de una manera débil. Los partidos se comprometen sólo de una manera vaga con las políticas, y los candidatos a menudo desobedecen libremente la plataforma de partido (8). Sin embargo esta conexión no desaparece totalmente. (En muchos estados americanos, la disciplina de partido de hecho mantiene a los legisladores en una posición tan firme como en algunas democracias europeas). Hasta finales de los cincuenta y principios de los sesenta, los estudios han confirmado lo que la experiencia común sugiere: que los partidos tenían una posición general de la que el elector podía inferir su posición. En un estudio, los cuestionarios respondidos por los líderes de partido mostraron, no sorprendentemente, que los líderes democráticos típicamente ejercen un mayor esfuerzo para elevar a los incapacitados, no educados, minorías discriminadas y los pobres en general. Estos son más críticos con la riqueza y la gran empresa y más deseosos de someterles a reglamentación.

---

(7) Para más información de los partidos británicos ver R.T. McKenzie, British Political Parties (New York: Frederick A. Praeger, 1964).

(8) Sobre el grado en el que los electores ven los temas como interrelacionados en alguna medida, de tal manera que los paquetes de temas puedan ser de alguna manera coherentes, ver Warren E. Miller and Teresa E. Levitan, Leadership and Change (Cambridge, Mass.: Winthrop Publishers, 1976).

Los líderes republicanos suscriben en gran medida los símbolos y prácticas del individualismo, laissez faire, y la independencia nacional. (9)

Incluso así, algunos republicanos en el Congreso eran y son en este aspecto más democráticos que la mayoría de los demócratas, y algunos demócratas más republicanos que la mayoría de los republicanos, como en la duradera coalición conservadora del Congreso (10). La directriz de voto ofrecida por la identificación con los partidos a veces desorienta al elector.

En los años setenta el compromiso de los partidos con los temas de política declinó, y los partidos eran menos útiles para ofrecer al elector un modelo coherente que simplificara las dificultades de voto. El partido democrático amplió su alcance a casi todos los grupos de la población, incluyendo a los grupos de alta renta y a los empresarios. El partido republicano se ha desplazado en cierta forma de una posición ideológica identificable a una postura reactiva, sus líderes especialmente a nivel local y estatal, simplemente objetan muchas de las políticas e ideas contemporáneas actualmente más importantes. Bajo estas circunstancias, los candidatos del partido demócrata defienden cualquiera de las posturas conflictivas posibles, y el elector no puede sacar grandes conclusiones del eslogan del partido del candidato. Los candidatos republicanos a menudo atraen al elector ‘‘a pesar de" más que ‘‘a causa del" eslogan del partido. (11)

¿Votan generalmente los electores las líneas del partido más que valoran independientemente a sus candidatos? De década en década, la lealtad de partido varía. En años recientes, alrededor del cuarenta por ciento de la población americana ha votado independientemente de los partidos; el resto de los electores son fuerte o débilmente partidistas. (12)

---

(9) H.McClosky, F.J. Hoffman, and R. O'Hara, "Issue Contlict and Consequences Among Party Leaders and Followers", American Political Science Review, 54 (June 1960).

(lO) John F. Manley, "The Conservative Coalition in Congress", Amercian Behabioral Scientist, 17 (November-Dicember 1973).

(11) Everett C. Ladd, Jr. and Charles D.Hadley, Transformations of the American Party System (New York: W.W. Norton & Co., Inc., 1975), capítulo 6.

(12) Norman H. Nie, Sidney Yerba. and John R.Petrocik, The Changing American Yoter (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, Ig76), p. 49. De década en década o incluso de elección en elección, la preocupación de los electores, su vinculación al partido, y los modelos de acuerdos con otros electores cambian. No nos preocupa aquí el movimiento sino al contrario nos preocupa recoger los principales mecanismos pertinentes para el control ciudadano de la elaboración de políticas. Para estudiar un cambio importante en el comportamiento electoral y en las relaciones de los electores con los candidatos, los temas y los partidos, ver también Everett C. Ladd, Jr. and Charles D.Hadley, Transformations of the American Party System (New York: W.W. Norton & Co., Inc., 1975), y Warren E. Miller and Teresa E. Levitan, Leadership and Change (Cambridge, Mass.: Winthrop Publishers, 1976).

Los Partidos y las Políticas Acordadas

La competición entre partidos ayuda al elector también de otra manera - empujando a los candidatos hacia una política en la que la mayoría de los electores están claramente de acuerdo. Cuando los partidos tienen que competir para ganar elecciones la dirección del partido debe buscar información sobre las preferencias del ciudadano más allá de la inadecuada información revelada al partido a través de los resultados electorales. Los partidos tenderán a ofrecer a los electores todas las políticas preferidas por una clara gran mayoría de ciudadanos: por ejemplo, la preservación de la ley y el orden, la honestidad en el gobierno, el alto nivel de empleo, y una estabilidad razonable de precios. En apoyo de esta conclusión podemos imaginamos a dos partidos compitiendo para ganar una elección. En el último momento la elección se cancela y el partido ganador es elegido a cara o cruz. Si ambos partidos han ofrecido a sus electores las políticas deseadas por una clara gran mayoría, sobre los temas arriba mencionados no debería de importar a los electores qué partido acertaría con la cara o con la cruz. El efecto de la elección anticipada habría sido dirigir a ambos partidos hacia una posición casi idéntica en cualquiera de las políticas apoyadas por una mayoría indiscutible.

Los Límites de la Eficacia de los Partidos.

Los partidos a menudo fracasan como ayuda a los electores para que estos utilicen sus votos eficazmente de la manera descrita antes por varias razones.

El Control de Políticas por las Minorías. Los partidos a veces ayudan a las mayorías más que a las minorías. A veces un partido convence a electores adoptando para cada política una posición que interesa a un minoría con preferencias muy intensas quien participará en las elecciones más que apelar en cada tema a una mayoría apática. Un partido o los candidatos pueden integrar una coalición ganadora de electores apelando a "los amantes de las armas" prometiéndoles el voto contra el control de armas, a los empresarios prometiéndoles bajos impuestos, a los que sufren rusofobia con un llamamiento a la política exterior dura, etc. etc. Ganarán pero no al servicio de las mayorías. (13)

Los Electores en apoyo del Partido por Razones distintas a las de sus Políticas. Tampoco pueden los partidos actuar como se ha dicho antes si

(13) Una discusión teórica que ilustra esta posibilidad y sus implicaciones para la teoría democrática se presenta en RA. Dahl, A Preface to Democratic Theory (Chicago: University of Chicago Press, 1956), capítulos 4 y 5.

los electores les siguen independientemente de los temas de políticas. Los electores a menudo no apoyan a un partido por estar donde están sino simplemente porque nacieron en él. Durante los sesenta, por ejemplo, un estudio mostró, que la mayoría de los adultos, entre el setenta y ochenta por ciento de los descendientes de los miembros más activos del partido (cuando los padres pertenecían al mismo partido) se identificaban a sí mismos como miembros del partido de sus padres, igual que entre el sesenta al setenta por ciento de los descendientes de miembros inactivos de un partido (14). Aunque la mayoría de los electores americanos solían formar su lealtad al partido durante la etapa escolar, durante los setenta los nuevos electores estaban menos inclinados que en los cincuenta a seguir la elección de partidos de sus padres. (15) Cuando la influencia paterna no es importante el nuevo elector puede verse como independiente. Una nueva integración en un partido puede adquirirse sin fijarse en sus políticas, desde los grupos con los que el elector se asocia o a los que se refiere para la orientación política: la iglesia, el sindicato, el grupo étnico, el medio intelectual, el grupo profesional, o la clase social por ejemplo. Los partidos a menudo desaniman a los electores a integrarse en un partido en base a sus políticas. Deliberadamente tratan de atraerles con eslogans, declaraciones generales y abstractas, candidatos atractivos, y con espectacularidad, evitando el compromiso de políticas.

Los Partidos que no Intentan Ganar. El argumento de que la competición entre partidos proporciona a los ciudadanos una influencia en el juego del poder en la formulación de políticas públicas, en temas generales y particulares, se apoya desde luego en el supuesto de que los partidos compiten para ganar. Los partidos persiguen otros objetivos que a veces son prioritarios sobre el éxito electoral, especialmente cuando la ideología del partido lo obstaculiza. Por varias razones un partido puede dejar de competir completamente. Se acepta ampliamente por ejemplo, que muchos líderes del partido republicano a nivel local y estatal de grado medio o alto apoyaron al senador Barry Goldwater para la Presidencia en 1964 porque su candidatura reforzaría su poder en el partido en relación a la dirección nacional del partido y no porque pensaran que el podía ganar.

El Déficit de Solidaridad de Partido. La competición entre partidos sobre políticas puede darle al elector control sobre las políticas en la medida

(14) A. Cambell, P.E. Converse, W.E. Miller, and D.E. Stokes, The American Voter (New York John Wiley and Sons loe. , 1960), p. 147.

(15) Norman H. Nie, and Sidney Verba, and John R. Petrocik, The Changing American Voter (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976), pp. 350-52.

en que los candidatos sigan la postura del partido una vez elegido. Como ya hemos dicho, los candidatos hacen esto en muchas democracias europeas y en algunos estados americanos, pero no tanto en la mayoría de los estados americanos y en la política nacional americana (16). Ya hemos advertido que en años recientes, ya sea provisionalmente o a largo plazo, la solidaridad de partido se ha reducido, especialmente en el partido democrático al incluir casi todos los elementos de la sociedad. Cada vez es más difícil caracterizar la tendencia de políticas distintivas de cualquier partido americano; de aquí la creciente dificultad para un elector de saber que políticas serán más o menos probables según el resultado de la victoria de un partido u otro.

La Incompetencia para Determinar los Deseos del Ciudadano. Finalmente la competición entre partidos sobre temas de políticas pueden colocar el control sobre las políticas en las manos de los electores solo en la medida en que los partidos determinen correctamente las actitudes y deseos de los electores, y tengan éxito en formular paquetes de políticas atractivos. Aunque han aparecido nuevos temas en la política americana -varios movimientos de liberación, temas de energía y medio ambiente,- por ejemplo los partidos americanos no han cambiado sustancialmente sus sugerencias. Por razones de motivación e ideología, así como de información y competencia, los partidos se han encontrado en dificultad para entender y responder a los nuevos grupos de electores (17)

---

(16) Muchos americanos viven en ayuntamientos en los que la competición entre partidos es ineficaz, y muchos viven en Estados en los que la competición dentro de un partido reemplaza, si algo lo hace, la competición entre partidos. En muchas circunstancias, las facciones dentro de los partidos tiene las características de partido, e igual que hay regímenes bipartidistas y multipartidistas, así mismo hay partidos con dos facciones o múltiples facciones.

La rivalidad entre facciones no juega un papel muy parecido al de la rivalidad entre partidos en el proceso de políticas públicas. Las facciones no tienen continuidad en su estructura nominal o real. De aquí que los electores no conozcan necesariamente a que facción o candidato pertenecen, y si lo conocen en un momento dado no por ello lo conocerán necesariamente más tarde. La competición efectiva entre las facciones está debilitada por la facilidad con que los miembros pueden cambiar de una facción a otra. Las personas y las personalidades están sometidas a una mayor crítica, y los temas a una menor crítica con vistas al éxito electoral. En conclusión, el voto para un candidato está incluso más disociado de una expresión de preferencias por una política particular o grupo de ellas.

(17) Warren E. Miller and Teresa E. Levitan, Leadership and Change (Cambridge Mass.: Winthrop Publishers, 1976).

¿QUE MAYORIA?

Una última serie de complicaciones para el control que ejerce el elector surge de las discrepancias entre los distintos tipos de mayorías. Y si las políticas satisfacen a un tipo de mayoría también frustran a otro. Considérense tres tipos de mayorías diferentes:

1- Una mayoría de opinión o votos de una política en un momento dado: por ejemplo, una preferencia mayoritaria por la seguridad social.
2- Una mayoría de opinión o votos en favor de un grupo de funcionarios: por ejemplo, una preferencia mayoritaria o por un primer ministro o gobierno conservador más que laborista. El que una mayoría de opinión apoye o no una política particular seguida por el primer ministro o el gobierno es irrelevante para este concepto de mayoría.
3- Una mayoría legislativa en un sistema en que, mediante la representación proporcional cada grupo de electores de igual opinión elige a sus representantes.

El que se pueda llamar al gobierno americano mayoritario, funciona en gran parte en el primer tipo de mayoría.

El sistema británico funciona en gran parte en el segundo tipo, y los sistemas multipartidista de la Europa occidental en el tercero. En el tercero, los miembros del Parlamento, cada uno representando grupos tales como a los católicos, la clase urbana trabajadora, la clase media, o los paisanos, se encuentran en el Parlamento no porque una mayoría les haya elegido sino porque varias minorías unificadas así lo hicieron. El Parlamento elige las políticas acordadas por una mayoría de representantes de minorías (18). Normalmente una política puede satisfacer cualquiera de estas mayorías solo al no satisfacer a las otras. Nadie que crea que la democracia proporciona a la mayoría un control sobre las políticas debería reconocer que como máximo satisface sólo un tipo particular de mayoría a expensas de otras.

(18) Una buena y breve descripción de la variedad de sistemas de partidos se plantean en Gabriel Almond, ed.. Comparative Politics Today (Boston, Little Brown and Co., 1974), pp. 88-112.

CAPITULO TRECE
LA FORMULACION DE LA AGENDA POLITICA

Aunque todo el mundo quiera bienestar, seguridad, amor y comida, sus demandas políticas serán muy variadas ya que hay innumerables maneras de satisfacer estas necesidades básicas. No hay ningún deseo o preferencia política firme y sólida; provienen de la sociedad y, para todos los individuos, dependen de la sociedad: Lo que ésta te enseña, pide y ofrece.

El deseo de alimentos, por ejemplo, puede estar relacionado con una variedad de posibles demandas políticas: precios reducidos de los productos alimenticios, cartillas de alimentación u otros subsidios, programas para aumentar la extensión de terrenos cultivados, socializar la agricultura, o importación de productos alimenticios. La conexión entre la necesidad de alimentación por un lado y las demandas políticas por otro, de lo que la gente quiera comer, de los mecanismos tradicionales para producir y distribuir los alimentos, y las opiniones y juicios sobre como se podría mejorar estos mecanismos. Una demanda política por ejemplo, de precios más reducidos en la alimentación podría ocurrir solamente en una sociedad en la que se venden y compran alimentos. (1)

Los deseos y demandas políticas también dependen de las valoraciones de cada ciudadano y de cada decisor de políticas públicas y de lo que otras personas quieran de las políticas públicas. Cualquier participante en el juego del poder generalmente toma posiciones que parecen viables a la luz de la opinión pública o de perspectivas de conseguir aliados. El participante, por ejemplo, normalmente aceptará la existencia de un mínimo de renta garantizada cuando piense que otros en el juego del poder tienen, o van a tener pronto, la misma opinión.

Un sistema de elaboración de políticas públicas tiene por sí mismo un gran efecto en las aspiraciones, opiniones, actitudes a las que las políticas responde. Esta no funciona como una máquina en la que la gente introduce sus deseos o necesidades y de la que salen los resultados para satisfacerles. La propia

(1) Ni siquiera podemos identificar nuestros propios intereses independientemente de nuestro papel en el sistema político. R.A. Bauer, 1. de Sola Pool, and L. A. Dexter, American Business and Public Poliey (New York: Atherton Press, 1963), pp. 127-143, 472-475.

máquina produce deseos y necesidades. Moldeando las aspiraciones de los ciudadanos, incorpora algunos temas a la agenda política y rechaza otros, pone algunas políticas pero no todas ante los ciudadanos y decisores de políticas públicas para que puedan elegir y formar su opinión para que haga la elección. La teoría democrática anterior proponía el mérito del gobierno representativo y de los sistemas democráticos por educar a las masas, por elevar sus aspiraciones y competencia políticas de tal manera que podían formular una agenda y actuar razonadamente sobre ella. (2) La nueva teoría democrática rechaza a veces esta faceta de la democracia.

LA CIRCULARIDAD DE LA ELABORACION DE POLmCAS PUBLICAS

Un argumento sobre el sistema de mercado, hecho popular por John Kenneth Galbraith, sostiene que los consumidores sólo ejercen un control débil sobre la economía. A través de las promociones de ventas, las empresas inducen a los consumidores a comprar lo que ellas quieren que compren. En la medidad en que los consumidores están controlados, su propio control sobre lo que compran se convierte en parte de un proceso circular: el mercado produce lo que el consumidor demanda pero éste demanda lo que se produce.

Sea el argumento válido o no, la cuestión relevante para nosotros es: ¿Existe en las políticas públicas el mismo proceso circular? En el juego democrático del poder aunque los ciudadanos consigan lo que quieren (10 que, como hemos visto, lo consiguen sólo parcialmente en la mayoría de los casos), ¿no estarán solicitando en muchas ocasiones lo que sus líderes les han enseñado o sugerido que quieran? Tradicionalmente los demócratas liberales han supuesto que la competición entre los líderes protege a los ciudadanos de que éstos puedan adoctrinarles libremente. Educados con la información y asesoramiento de los líderes que compiten con sus propios líderes, los ciudadanos pueden tomar decisiones relativamente razonadas entre las distintas políticas. Sólo si la información y el asesoramiento proviniera de un solo grupo o de líderes con una misma forma de pensar se estaría adoctrinando más que ilustrando a los ciudadanos.

Obviamente los líderes están en desacuerdo sobre muchos temas, y los ciudadanos se benefician del debate entre ellos. Cualquiera puede pensar en cientos de temas en los que el desacuerdo es innegable entre los partidos o entre

(2) Un numero creciente de investigadores de las ciencias políticas esta estudiando ahora como se formulan las agendas políticas. Ver por ejemplo, Roger W. Cobb and Charles D. Elder, Participation in American Politics (Baltimore: John Hopkins University Press, 1972).

los miembros de un mismo partido. Pero las preguntas siguen en pie. ¿Están de acuerdo los líderes en ciertos temas de importancia? ¿En estos temas que están de acuerdo, adoctrinan a los ciudadanos y cortocircuitan el control circular? Por conveniencia, vamos a recordar algunos temas fundamentales y políticas relativas a la estructura básica del sistema primario y recordar los incontables temas ordinarios en los que el conflicto parece secundario. La cuestión es, entonces, si los líderes están de acuerdo sobre los sistemas primarios y si adoctrinan a los ciudadanos.

EVIDENCIAS DE LA HOMOGENEIDAD DE OPINION y DE ADOCTRINAMIENTO

Homogeneidad

En la sociedad americana existe, no simplemente entre los líderes sino también en toda la sociedad, un alto grado de acuerdo sobre un alto número de temas básicos relativos a la estructura de la sociedad y las reglas del juego de poder. Los americanos prefieren en su mayoría un sistema presidencialista al sistema parlamentario, o al menos en no estar dispuestos a ello. También hay un amplio acuerdo en el mantenimiento de la empresa privada, con un relativamente alto grado de autonomía empresarial y en la propiedad privada. También se oponen a cualquier redistribución de la riqueza que no sea muy gradual. Obviamente los líderes no están de acuerdo en muchos temas secundarios - por ejemplo, en qué medida las empresas deberían participar en la limpieza del medio ambiente. Pero el acuerdo sobre ciertos temas básicos sobre posturas institucionales o estructurales parece sólido.

Como resultado de este grado de homogeneidad de opinión sobre temas primarios, algunas alternativas de políticas nunca aparecen en las agendas de elaboración de políticas públicas. Los líderes políticos no debaten ni proponen acción, por ejemplo, sobre la eliminación de la empresa privada o la sustitución del Presidente por un Primer Ministro. El que haya un acuerdo arrollador sobre ciertos temas y que estos no aparezcan en la agenda de políticas públicas ha impresionado en gran medida a muchos académicos de las ciencias políticas. Muchos han tomado la postura de que la democracia sobrevive sólo porque el acuerdo sobre ciertos temas fundamentales mantiene alejados de la agenda política los temas que dividen a las fuerzas sociales. (3)

---

(3) Un breve resumen de las opiniones sobre la necesidad de consenso se encuentra en Jack Walker, "A Critique of the Elitist Theory of Democracy", American Political Science Review, 50 (June 1966), p. 286.

El Adoctrinamiento como Causa

Se podría eliminar la opinión sobre la homogeneidad en temas primarios argumentando que no se trata sino de la cohesión de pensamiento que se desarrolla en cualquier cultura. El acuerdo moral así como el político agrupan a un conjunto de personas alrededor de una misma cultura, sociedad o nación. Puede que sea verdad. Pero aquí están de nuevo las preguntas: ¿Cómo se consigue esta homogeneidad? ¿Reduce el control popular al inducir a los ciudadanos a demandar en la política solo un número limitado de políticas propuestas por sus líderes? La naturaleza de la homogeneidad de opinión no niega que ésta tenga sus fuentes ni que convierta el control popular en un proceso circular.

En otro sentido uno podría pensar que la homogeneidad no provoca adoctrinamiento. Se podría sugerir que todo el mundo tiene las mismas necesidades y deseos, y si se les deja libres para votar y expresar sus deseos, todos harán y dirán más o menos lo mismo. Tal perspectiva confunde las necesidades y deseos básicos con las elecciones de políticas públicas. La gente en todas partes necesita alimentos, protección contra los elementos y sociabilidad; la afinidad biológica provoca preferencias parecidas a ese nivel de generalidad. Ya hemos advertido que la complejidad de la historia, la cultura, la tecnología y la política ocasiona muchísimas maneras diferentes de satisfacer estas necesidades. Si la gente está de acuerdo sobre las políticas públicas es porque ha sido adoctrinada para ello. En la política de educación, por ejemplo, la elección de colegios públicos sobre los tutores familiares, o la de colegios privados sobre colegios públicos, o la de programas de formación profesional sobre los de artes liberales representan unas elecciones muy complejas determinadas cultural o socialmente, no una respuesta directa a las necesidades biológicas humanas.

Algunos teóricos de la democracia quizás nos han confundido al hablar de las preferencias políticas como si la opinión de un ciudadano sobre la conservación de la energía fuera de alguna manera como la preferencia de comer cuando se está hambriento. Las elecciones de políticas públicas no pueden considerarse como preferencias. Junto con elementos de preferencias contienen ideas empíricas, juicios prácticos y convicción ética. Cuando un ciudadano está a favor de la energía nuclear, es porque ha pasado por un proceso complejo de consideraciones. Estas incluyen creencias y hechos, estimaciones y predicciones sobre eventos futuros, hipótesis, por muy crudas que sean, sobre causas y efectos, actitudes y valores y cálculos complejos e imprecisos que intentan reducir todos los elementos del problema para una síntesis y decisión final. El ciudadano termina con una predisposición a creer o actuar de una manera concreta, la elección. Esto está muy lejos ele lo que se llaman preferencias.

Si todo esto es cierto, entonces si los ciudadanos tienden a estar de acuerdo sobre temas políticos primarios, es porque de alguna manera han aprendido a creer más en los mismos hechos, hacer más o menos las mismas estimaciones de futuro, a formular las mismas hipótesis, a mantener los mismos valores y actitudes y a sopesar todas estas mismas consideraciones de la misma manera. Tenemos por lo tanto que identificar el proceso de aprendizaje que explica estas semejanzas.

Para encontrarlo tenemos que considerar aun en que típo de temas políticos la gente tiende a tener la misma opinión. Uno es el que no quieran asaltar muchos de los privilegios de las clases sociales más privilegiadas y favorecidas, incluyendo la misma propiedad de la riqueza. Cuando el sufragio universal masculino se aprobó en Inglaterra, Karl Marx predijo confidencialmente que los obreros utilizarían sus votos para desmantelar la estructura de riqueza y privilegios bajo los que sufrían grandes privaciones. El que no lo hicieran así, el que ningún ciudadano no lo haya hecho en ninguna democracia, representa, desde algún punto de vista, un hecho extraordinario. De alguna manera la gente ha aprendido a no atacar a los ricos y a los privilegiados. (4)

¿Quién o qué les ha enseñado esta lección - la propia intuición de la gente sobre los méritos de la riqueza y el privilegio?

Algunos observadores argumentarían que la gran mayoría de la gente comprenden la necesidad de que exista una élite de ricos y privilegiados, porque éstos perpetúan la concentración de la riqueza, no porque no puedan percibir su propio interés sino porque se sienten dependientes de la élite de ricos. Este argumento apenas puede mantenerse en pie. Si fuera verdad que la gran mayoría de votantes se beneficiaran de una élite de ricos y privilegiados, (lo que podemos aceptar solo con el fin de discutirlo), parece inconcebible que estos electores en todas las democracias, históricas y contemporáneas, pudieran saber que esto es cierto. Si todos lo creen así, su argumento debe de explicarse por alguna forma de adoctrinamiento, no mediante su intuición ni mediante un hecho razonablemente bien probado.

Si la gente no sabe que la tierra es redonda, podemos esperar que no haya acuerdo sobre su forma. Si todo el mundo está de acuerdo en que es plana, podemos inferir que de alguna manera la gente ha sido adoctrinada. Análogamente, si no saben que la tierra es redonda, su acuerdo sobre la forma redonda de la tierra debe de buscarse mediante el adoctrinamiento. La forma real de la tierra es irrelevante como una explicación del acuerdo que exista.

---

(4) Sobre el conocimiento de su propio interés en la clase trabajadora americana ver John Howard, "Public Policy and thc White Working Class", in The Use and Abuse of Social Science, 2nd cd., cd. Louis Horowitz (New Brunswick, NJ.: Transactions Books, 1975)

El que ninguna democracia haya puesto en su agenda política la lucha frontal contra los ricos y privilegiados es un hecho histórico de importancia central, porque en una búsqueda sin prejuicios sobre políticas relativas a la riqueza, la probabilidad de que alguna democracia inicie este ataque es muy alta. Algunos gobiernos democráticos, Suecia por ejemplo, ha llevado a cabo modestos ataques contra la desigualdad más allá de lo que han hecho otros paises democráticos. Algunos partidos socialistas de Europa han declarado su intención de ir más allá del simple ataque a la desigualdad. Pero al llegar al poder no han seguido adelante. El que ninguno siga adelante se acerca a la probabilidad cero, excepto en el supuesto de que exista un adoctrinamiento social poderosamente uniforme.

Otro tema ilustrativo de políticas públicas también sugiere la existencia del adoctrinamiento. Excepto en caso de estado de guerra, ninguna democracia ha introducido en su agenda política la planificación central y ha eliminado el sistema de mercado. Aunque todos los gobiernos siguen modificando los límites entre la dirección central de la economía y el sistema de mercado, en ninguno la opinión ciudadana ha presionado por una planificación amplia y comprensiva para sustituir al sistema de mercado. Los intelectuales bien informados escriben libros y artículos discutiendo sobre su viabilidad; nadie puede decir que todo el mundo sabe que no puede funcionar. De nuevo, por lo tanto, el rechazo uniforme de la planificación centralizada por todas las democracias parece pedir que reconozcamos el adoctrinamiento social en los temas primarios.

La Homogeneidad Selectiva vs. la Tendencia al Status Quo

La homogeneidad de opinión en los temas primarios sobre la estructura económico- política es distinta a un fenómeno relacionado: la tendencia de la sociedad a mantener el status quo. Lo segundo es dudoso para muchas sociedades. Aunque muchos profesores de las ciencias sociales alegan esta tendencia o advierten de la dificultad de la gente que intenta alterar el status quo, (5) en la historia de Occidente los cambios se desarrollan con cierta rapidez y facilidad en ciertos sentidos. En América y en Europa occidental mucha gente premia las nuevas formas de hablar, vestir y hacer arte. También se dan grandes cambios institucionales con pocas evidencias de que exista resistencia al cambio: por ejemplo la burocratización del trabajo, del gobierno, de la educación e incluso de algún tipo de diversiones recreativas. La aparición de la gran

(5) Sobre la tendencia al status quo, ver Peter Bachrach y Morton Baratz, Power and Poverty (New York: Oxford University Press, 1970), especialmente la pg. 58.

empresa representa un cambio monumental. No hay una tendencia general al status quo, sino una conformidad de opinión sólo sobre ciertos aspectos sociales. Aunque se han aceptado cambios fundamentales como la aparición de la gran empresa y la burocratización de las organizaciones sociales, las actitudes permanecen selectivamente hostiles contra la distribución existente de la riqueza y contra los privilegios de las grandes empresas. Los modelos de adoctrinamiento de la opinión apoya a los ricos y a los empresarios, pero no a todos los elementos del status quo.

Las Fuentes de Adoctrinamiento

Las personas más favorecidas por el sistema social existente desearán mostrar sus virtudes a los desfavorecidos. La historia muestra como los más favorecidos han convencido con éxito a los desfavorecidos para que aprueben sus propias desventajas: por ejemplo, la doctrina medieval del Cielo acogerá a los desfavorecidos - o al menos a los que en la tierra no se enfrentaron con el orden dominante - o la doctrina del derecho divino de los reyes. En nuestra época, los grupos favorecidos o las élites, élites de ricos y empresarios, desean persuadir a los ciudadanos de que acepten una concentración de la riqueza y sus correspondientes privilegios, la autonomía empresarial y su posición privilegiada - todas necesarias para su estado de bienestar.

Los capítulos anteriores han proporcionado evidencias de su capacidad de persuasión. La "competición de ideas" que caracteriza claramente a las democracias no es una competición entre iguales. La persuasión política, hemos visto, es muy partidista. Aunque no silenciadas, las voces disidentes no pueden hablar con frecuencia o dirigirse a las grandes audiencias. Por todas las razones específicas, presentadas en los capítulos anteriores sobre los privilegios de la empresa, los grupos de interés, y la desigualdad, las voces disidentes no pueden hablar con la misma fuerza y frecuencia que las voces de los ricos y de los empresarios, especialmente en los casos en que los responsables de las políticas públicas se alinean con los empresarios.

Incluso en las universidades, orgullosas de su competición interna de ideas, algunas ideas dominan sistemáticamente. Al negar que el profesorado de económicas ha atacado seriamente el sistema americano, un reciente presidente de la Universidad de Harvard declaró:

> ¿Quién puede decir con seriedad que estos hombres y sus compañeros están atacando al sistema de vida americano? ¿Quién puede culpar de lo mismo a la universidad, dado su programa de Historia, Gobierno, Administración Pública y Relaciones Sociales, y su gran esfuerzo en el

> área de la empresa, que está plenamente dirigido a hacer que el sistema de empresa privada continúe trabajando beneficiosamente con eficacia en un mundo muy difícil. (6)

En una competición de ideas tan desequilibrada, las ventajas de los ricos y los empresarios golpean los mismos fundamentos de la democracia- la capacidad de los ciudadanos de analizar sus propias necesidades y de encontrar las políticas para conseguirlas .

Como ya se ha advertido ni los ricos ni los empresarios constituyen un grupo de interés homogéneo, ni siempre están de acuerdo entre ellos. Sólo en los temas primarios están ampliamente de acuerdo entre ellos. Sólo en temas primarios sobre la mismísima estructura del sistema político-económico transmiten el mismo mensaje a los ciudadanos.

La élite que formula la política pública integra un mismo mensaje sobre los temas primarios de la estructura político-económica. Por las razones dadas en el capítulo 9 sobre la situación privilegiada de las empresas, los decisores de políticas públicas no pueden conseguir una buena actuación de las empresas que proporcione los necesarios puestos de trabajo, la estabilidad y el crecimiento y simultáneamente atacar los fundamentos del orden económico. Estos decisores tratan de hacer que el sistema actual funcione más que reformarlo en profundidad. Casi en la misma medida que los empresarios, los decisores de políticas públicas apoyan la idea del "estilo americano".

En la élite de los prestigiosos hay muchos decisores de políticas públicas y hombres de negocios. Si algunos de los miembros de esta élite es potencialmente disidente de la opinión de la élite sobre los temas primarios, estará en un subgrupo de ellos que sea relativamente independiente del gobierno o de la gran empresa: académicos, maestros, periodistas, escritores u otros intelectuales que hablen independientemente de la economía y de la política. De hecho otras élite a menudo identifican de hecho a estos miembros independientes de los subgrupos como disidentes peligrosos. Las publicaciones del subgrupo, como el testimonio del presidente de Harvard, indican que no solamente unos pocos plantean cuestiones desafiando la homogeneidad que hemos descrito. Los que lo hacen son un grupo muy reducido, incluso más pequeño en los EE.UU. que en la Europa occidental, cuya identificación como élite política descansaría en el principio de que la pluma puede más que la espada. A largo plazo; los disidentes de tal subgrupo presumiblemente cambiarán el sistema político y económico. Tienen muy poca influencia en la elaboración diaria de las políticas públicas.

---

(6) Nathan M. Pusey, The Age of the Scholar (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1963 J, p. 171.

El DOBLE BLOQUEO

Podemos concluir este capítulo igual que en ocasiones anteriores mencionando la debilidad del control popular en un sistema democrático. En los temas usuales de la política, hemos visto muchos obstáculos impidiendo el control ciudadano efectivo sobre las políticas públicas, obstáculos identificados capítulo a capítulo. A la ya larga lista de obstáculos que surgen en la descripción del juego del poder, habría que añadir los de la discusión sobre la inigualdad y los de la imprecisión en el voto. Sólo en algunos temas que llamamos primarios el Gobierno concede consistentemente a los ciudadanos lo que éstos dicen que quieren. Sin embargo en estos temas primarios los ciudadanos parecen estar adoctrinados en gran medida de tal manera que piden lo que los gobiernos desean darles. En los temas primarios, el control popular se vuelve por lo tanto circular. Unos ciudadanos adoctrinados no ponen en la agenda política ningún tema problemático. Nadie actúa sobre ellos. Incluso, la especulación sobre nuevas formas radicales de organización se deja a los poetas, profesores, novelistas utópicos, ensayistas y escritores de guiones cómicos.

En resumen, el control popular es débil y circular, uno afecta a la formulación de políticas públicas de temas secundarios, el otro en los temas primarios. En cualquier caso el control popular es débil.

COMENTARIO ADICIONAL

En los capítulos iniciales, descubrimos varias razones por las que el análisis de los problemas de políticas públicas llega a un límite más allá del cual no puede ir y, al contrario, el porqué de la interacción política se hace necesaria para la elaboración de políticas públicas. Entre éstas, sobresalen dos: la capacidad limitada en el conocimiento humano y el conflicto sobre objetivos, valores y criterios.

Ya que las políticas siguen consecuentemente a las interacciones políticas más que a las conclusiones analíticas, el proceso no corresponde a la solución racional de problemas, que es un proceso intelectual. Incluso si un observador aprobara el resultado, éste podría decir que el proceso es racional sólo si con ello indica nada más que el proceso produce lo que él aprueba. Distinguiendo el resultado del proceso, si éste lo llama racional, de nuevo normalmente quiere decir que él lo aprueba.

En lugar de alcanzar las "soluciones" que pueden juzgarse como standards de racionalidad, la formulación de políticas públicas alcanza.acuerdos, reconciliaciones, ajustes y consensos que se pueden evaluar sólo de manera poco convincente por tales standards de bondad, aceptabilidad, apertura a la reconsideración y respuesta a una variedad de intereses. El análisis en gran medida pasa de ser una técnica evaluadora a ser un método de ejercer influencia, control y poder al que podemos llamar análisis partidista.

Algunos teóricos de la democracia han visto el proceso de políticas públicas como una búsqueda de la verdad, y por lo tanto han intentado reconciliar el proceso democrático de elaboración de políticas públicas con la visión científica discutida en el capítulo V. Pero globalmente, la teoría democrática ha tendido a desacreditar la idea de que la elaboración de políticas públicas constituye o supone la búsqueda de la verdad, de las políticas correctas o de la racionalidad en la política. Por el contrario, se propone otra prueba sobre lo apropiado de las políticas: que sea deseada, elegida o preferida con la elección indicada en última instancia por el voto de los ciudadanos para diversos candidatos.

Dado el prestigio de la ciencia y la racionalidad en el mundo contemporáneo. el escepticismo democrático sobre la visión científica de las políticas públicas crea una inquietud continuada en las democracias en relación a lo que los ciudadanos deberían esperar de los políticos, los decisores de políticas y de ellos mismos.

El criterio democrático de lo apropiado de la elaboración de una política pública y de sus resultados no incluye necesariamente criterios como la posibilidad de reconsideración, bondad y respuesta a una amplia gama de intereses. Igual que estos criterios, sin embargo, los criterios democráticos juzgan el proceso más que el resultado, como es apropiado de un proceso predominantemente interactivo o político más que intelectual. Las políticas acertadas son aquéllas que emergen de los procesos apropiados, y los procesos apropiados son aquéllos en los que los ciudadanos eligen por sí mismos, no importa lo ingenuamente que lo hagan. Hemos visto que a pesar de una tradición muy democrática, la política pública en los Estados Unidos no responde bien a un control popular. Ni tampoco cumple fácilmente otros standards.

Algunos observadores argumentan que al menos ésta se ajusta a una variedad de fuentes de información y de análisis, y que proporciona nuevas ideas. En verdad lo hace. Esta podría ser una de las facetas más positivas o puntos fuertes de la elaboración de políticas públicas en América. Pero nuestro análisis del adoctrinamiento indica que hay un límite. Otros observadores argumentan que en la democracia todos pueden hablar y ejercer alguna influencia. De nuevo, podemos aceptar el argumento hasta cierto límite. La desigualdad política silencia a muchos ciudadanos. Otros observadores argumentan que los participantes en el juego del poder juegan una competición leal pudiendo utilizar básicamente los mismos métodos. En vista de la posición privilegiada de las empresas, este argumento parece dudoso.

Otros argumentan únicamente que las reglas democráticas dispersan la influencia, el control y el poder, por lo que muchos grupos de interés influyen en la elaboración de políticas públicas, aunque no sea leal o equitativo. Este importante argumento tiene alguna validez, pero dentro de los límites establecidos por el adoctrinamiento. Un argumento más potente que ninguno de estos otros puede ser que la política pública democrática mantiene la paz social. Fomenta una esperanza eterna incluso entre los más incapacitados, al ser lo suficientemente flexible, lo suficientemente abierta y lo suficientemente interminable para la reconsideración de las políticas. Pocas personas, por lo tanto, intentan la rebelión o el desorden civil. Hemos advertido que una vieja justificación de la democracia es que ésta protege nuestras libertades, y no que concediera el control público sobre la formulación de las políticas. Para algunas personas, ni esta justificación ni ninguna de las otras resulta suficiente. Para ellos el principal argumento en favor de la democracia es el que ofrece un gran potencial, todavía por demostrar, para ejercer el control popular sobre las políticas públicas.

Si esto es así, la materialización de este potencial no va a ser fácil. La maquinaria de elaboración de las políticas públicas, como hemos visto, chirría a causa de su complejidad. Aun así la gente debe mover esta maquinaria para

conseguir reconstruir, esto es, cambiar el proceso de elaboración de políticas públicas para que el potencial democrático pueda ponerse en práctica.

El camino está obstaculizado por aprensiones erróneas y dificultades genuinas.

Mucha gente no entiende que sus compatriotas son el principal obstáculo para que puedan influir en las políticas. En años recientes muchos de los proponentes de la reforma educativa, de la nueva política exterior, de los movimientos de liberación y otros temas en los que la política pública es frenada, no simplemente porque las élites la obstaculicen sino porque millones de compatriotas con influencia también lo hacen. El movilizarles es una empresa enorme e insegura. Como hemos visto antes, la democracia juega una carta cruel. Da algún poder al ciudadano, pero también lo proporciona a los otros. Por lo tanto para cada persona sus compatriotas constituyen barreras para poder seguir su propio camino.

Más allá de la inercia o la resistencia de millones de ciudadanos, cualquiera que desee mejorar el proceso de políticas públicas debe de enfrentarse a dos obstáculos: la debilidad del control popular sobre los temas ordinarios de la política, y su grado de circularidad en los temas primarios.

Estas características de la formulación de políticas son las que presumiblemente se desea corregir. Pero cualquier cosa que pueda hacerse para alterarlas están obstruidas por el momento. .

Para mejorar el proceso de políticas públicas, el ciudadano debe de participar en él. Ya sea influyendo en una política concreta o en el proceso global, el ciudadano tiene una tarea a realizar formidable. La elaboración de políticas es laboriosa para todas las personas que quieren alcanzar algo más allá del efecto mínimo. La elaboración de las políticas reserva la mayor participación e influencia a aquéllos que reconocen que uno participa en el juego del poder no como un privilegio sino como una tarea o carrera muy exigente. En un último análisis, no se juega en el juego del poder. Uno se debe fatigar trabajando en él.

PARA INVESTIGACIONES FUTURAS

Dado que el estudio de la elaboración de las políticas públicas es el estudio de todo en la política desde un punto de vista particular, la lectura sobre cualquier aspecto de la política reforzará la comprensión del estudiante de políticas públicas: por ejemplo, las lecturas sobre el comportamiento del elector, la presidencia, el legislativo, los tribunales, la burocracia, la toma de decisiones, las relaciones internacionales, la teoría democrática, el autoritarismo, la política comparada, y la filosofía política, entre otros. Por lo tanto tendré que ser muy selectivo -incluso arbitrario- para hacer sugerencias.

En primer lugar sugiero que se empiece con las notas de pie de página de este libro. Muchas indican más lecturas sobre temas discutidos en cada artículo. Otra posibilidad es la que ofrecen otros libros de esta serie: por ejemplo, Herbert Kaufman, "Politics and Policies in State and Local Governments", que discute una zona de la elaboración de políticas no cubierta por este libro.

Además de las notas de pie de página una selección de lecturas como la siguiente discute varios aspectos de la elaboración de políticas públicas desde distintos puntos de vista. El primero de ellos es Pendleton Herring, "The Politics of Democracy" (New York: Rinehart & CO., Inc., 1940; nueva edición, N.Y.: W. W. Norton and Co., Inc., 1965), un análisis profundo y extraordinario del gobierno, la política y la elaboración de políticas con un contenido implícito, más rico que el teórico explícitamente expuesto. Merece la pena leer también por la luz que proyecta sobre el trabajo de Herring la revisión de una nueva edición de Herring por Avery Leiserson en American Political Science Review, 60 (junio 1966). El libro de Herring puede contrastarse con un análisis marxista cuidadosamente razonado y altamente persuasivo: Ralph Miliband, "The State in Capitalist Society" (New York: Basic Books Inc, Publishers, 1969), y con otros que desafían el pluralismo que Herring representa: entre otros muchos Frank Parkin, "Class Inequality and Political Order" (N.Y.: Praeger Publishers, 1971), y Kenneth Prewitt y Alan Stone, "The Ruling Elites" (N.Y.: Harper &Row, Publishers, 1973).

Los estudios de casos de elaboración de políticas son ahora fácilmente accesibles. Entre decenas y decenas que pudieran nombrarse, algunos de los mejores son: Graham Allison, The Essence of Decision Making: Explaining The Cuban Missile Crisis (Boston: Little, Brown & Co., 1971); Daniel Moynihan, Naximum Feasible Misunderstanding (New York: The Free Press, 1969) o su

Politics of a Guaranted income (New York: Random House, 1973); Alexander George and others, The Limits of Coercitive Diplomacy (Boston: Little, Brown & Co., 1971), Robert Engler, The Politics of Oil (New York Macmi-Han Co., 1961); y Albert O. Hirsc, Journeys Toward Progress: Studies Toward Progress: Studies of Economic Policy Making in Latin American (New York: Twentieth Century Fund, 1963).

Con más amplitud que los estudios de caso pero con riqueza empírica están el libro de Grant McConnell, "Private Power and American Democracy" (New York: Alfred A. Knopf, lnc., 1967), y el de James L. Sundquist de carácter Histórico "Politics and Policy Making (Washington D.e.: Brookings lnstitution, 1968).

Habría que esforzarse mentalmente para ver que es lo que puede extraerse sobre la elaboración de políticas públicas de alguno de los clásicos de la filosofía política. En el "Contrato Social" de J.1. Rousseau, por ejemplo el concepto de lo general clarificará la socialización política de la regla de la mayoría, el consenso y el papel del análisis como una alternativa a la interacción política.

R[illegible]ACION
FECHA
19 [illegible]
17 JUN. 1[illegible]
05 [illegible]
17 NOV. [illegible]

NOVEDADES EDITORIALES

BANDERAS Y ESCUDOS DE LAS PROVINCIAS. 1991. 96 pg.

ESTUDIO Y ANALISIS DE LOS ORGANOS COLEGIADOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO, SEGUN DATOS DEL INVENTARIO A 1 DE DICIEMBRE DE 1989. (MAP/DGOPTI). 1991. 760 pg.

EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA POR LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONOMICOS. Antonio Embid Irujo. (reedicion). 1991. 256 pg.

DERECHO ADMINISTRATIVO. Massimo Severo Giannini. 1991. 413 pg.

LOS FISCALES DEL REINO DE CASTILLA EN EL SIGLO XVIII. 1991. 656 pg.

INTRODUCCION A LOS SERVICIOS LOCALES. TIPOS DE PRESTACION Y MODALIDAD DE GESTION. J.M. de la Cuetara y otros. 1991. 260 pg.

LOS MEDIOS EXTRAJUDICIALES DE SOLUCION DE CONFLICTOS DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. 1991. 146 pg.

MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA. Manuel Arenilla. 1991. 185 pg.

PLANIFICACION EN EL AMBITO PUBLICO. John Friedman. 1991.

TEORIA SOBRE LA VIABILIDAD URBANA Y LA REFORMA DE LA DE MADRID. Ildefonso Cerdá. 1991. 372 pg.

Las publicaciones del fondo editorial MAP/INAP pueden obtenerse en las principales librerías y directamente en el Servicio de Venta de Publicaciones del INAP.
C. José Marañón, 12
Tel. [illegible]
28010 MADRID

DISTRIBUIDOR EXCLUSIVO: [illegible]
[illegible] MADRID
[illegible]

06 $54000
01 Z 15%
93 $ 54·0

La escasez de textos en castellano en el campo de las políticas públicas, ha aconsejado al INAP y a su Consejo Editor, la publicación de una obra como EL PROCESO DE ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS ya acreditada en los itinerarios formativos de aquellos que quieren entender los procesos de la acción política y sus corolarios en la actuación de las Administraciones Públicas.

Ministerio para las Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública