

Reseñas

GIANDOMENICO MAJONE, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, traducción de Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1997, 240 pp.

Las políticas públicas, como dice Majone, están hechas de palabras. Sus distintos elementos resultan comprensibles sólo a partir de la existencia de juegos de lenguaje compartidos por quienes tienen alguna relación con ellas en un momento determinado. Por consiguiente, debatirlas para examinar críticamente las posturas y opiniones debe ser no sólo un proceso continuo, necesario y útil, sino principalmente, una actividad lo más clara posible para quienes intervienen en la discusión.

Sin embargo, y a pesar de lo obvio que resulta lo anterior, los debates intragubernamentales entre analistas y elaboradores de políticas, y las justificaciones que los gobernantes presentan a los ciudadanos (cuando lo hacen), siguen exactamente el camino contrario. El uso de términos "tecnocientíficos", complejos e incomprensibles para muchos la mayoría de las veces, es lo que a final de cuentas predomina en las discusiones cotidianas. Uso por demás lógico si se tiene en mente el prototipo de analista de políticas que ha prevalecido en la tradición angloamericana y que, por lo mismo, se ha transmitido a la incipiente disciplina mexicana sin demasiada discusión: un experto que soluciona problemas, cuya formación académica contiene conocimientos amplios acerca de métodos estadísticos, paquetes computacionales, finanzas y econometría, entre otras cosas. Individuos, en última instancia, con la supuesta preparación necesaria para maximizar de forma racional y eficiente los beneficios de cualquier política que se les pida.

Sin equivocarse demasiado las cosas, podría decirse que en esta posición hay mucho de presunción profesional y no tanto de sentido común. Fundada en la especialización indudable e irreversible de numerosas tareas gubernamentales, se trata de una visión que, en cierto modo, representa un nuevo despotismo ilustrado. Frente a esta perspectiva, leer el libro de Giandomenico Majone no sólo es pertinente, sino incluso indispensable para cualquier estudioso y participante activo de la administración pública y el gobierno. Y lo es porque ayuda a volver a la esencia del análisis de las políticas tanto en su proceso predecisional, es decir su

discusión previa, como en su parte posdecisional de elaboración y justificación. Ayuda, además, a recuperar sus aspectos fundamentalmente políticos y, aún más importante, su carácter público y legitimador.

Así, frente al experto especializado en el uso de herramientas técnicas que está presente en los imaginarios académico y profesional predominantes, Majone pretende establecer una nueva concepción del analista de políticas públicas por medio de una analogía que, a mi modo de ver, resulta convincente: el analista de políticas es, en el fondo, una especie de abogado cuyo papel, más simple y complejo a la vez, es ocuparse de persuadir al elaborador de las políticas con argumentos claros y puntuales para que éstas se adopten y, obviamente, se lleven a cabo. Teniendo presente la tradición dialéctica griega, Majone esboza al verdadero analista de políticas como aquel que posee capacidades retóricas, argumentativas y, sobre todo, persuasivas; que se encarga de recopilar datos para producir información que más tarde, y después de haberla seleccionado, usará, oportunamente, como evidencia en su argumentación. De esta manera, la relación entre analista y elaborador de políticas se convierte en lo que en esencia tendría que ser: un proceso deliberativo, propositivo y de persuasión. Vale la pena señalar que el autor, estadístico de formación, no desprecia las ventajas y capacidades que los instrumentos matemáticos, estadísticos y econométricos pueden proveer al análisis de las políticas en la imaginación de escenarios futuros. En realidad, sólo se encarga de destacar algo más básico, es decir, que el analista experto, más que centrar su interés en demostrar conclusiones fundamentadas en anexos numéricos interminables y purificados por el espíritu de la objetividad científica, y en buscar soluciones óptimas a "rompecabezas", debe ocuparse de argumentar y persuadir.

Resulta claro, entonces, que un lenguaje común es indispensable para el buen funcionamiento de las labores intragubernamentales cotidianas. Sin embargo, quizás sea aún más importante en el momento en que gobierno y organizaciones burocráticas deben justificar públicamente sus acciones, y muy especialmente cuando éstas requieren del apoyo de los ciudadanos. A fin de cuentas, si se desea lograr que el público actúe en el sentido que las políticas requieren para funcionar de manera más o menos adecuada, sabemos que su confianza en la utilidad y necesidad de las mismas es fundamental, y que este convencimiento sólo puede conseguirse después de explicar la lógica y razón de ser de las decisiones tomadas. Así, al resaltar la importancia de la comunicación clara y comprensible entre el gobierno y los ciudadanos, Majone introduce elementos del proceso político-administrativo que fácil y frecuentemente se olvidan. Por un lado, destaca la importancia del diálogo continuo entre gobierno y ciudadanos como uno de los valores democráticos principales, las consecuencias deslegitimadoras que las acciones gubernamentales pueden traer consigo y lo público de las políticas y de su administración.

Por otro lado, el autor recupera algo de sentido común, pragmatismo y sensatez, y los concreta en su exposición del análisis de factibilidad. Éste supone considerar no sólo las restricciones presupuestarias, los análisis de costo-beneficio y demás aspectos mensurables de una política. Principalmente, se trata de recuperar los elementos político-legales, ya sean compromisos autoimpuestos, leyes o negociacio-

nes realizadas, entre otras cosas, que limitan el campo de decisión y acción de las políticas y que por no ser calculables quedan, regularmente, aislados de los análisis, o, en el mejor de los casos, aparecen mencionados en alguna nota al pie de página.

Seguramente habrá quienes piensen que con algunas de sus propuestas principales Majone pierde el sentido de la objetividad técnica y la eficiencia económica que tradicionalmente se han deseado. Sin embargo, en realidad lo que el autor hace no es más que recordarnos, en otras palabras y con algunas variaciones, lo que Simon, acertadamente, había señalado hace ya bastantes años: la vinculación de decisiones, propuestas y diseños de acción con los valores de quienes los realizan es algo inevitable y que, por lo demás, no debe tener nada de censurable si los argumentos son claros y pueden criticarse dialécticamente dentro de un mismo juego de lenguaje. Por otra parte, los analistas de políticas, como los elaboradores de las mismas (y en general cualquier "hombre administrativo"), rara vez pueden maximizar las decisiones. Por las restricciones antes mencionadas, las limitaciones de tiempo y la falta de información, los analistas sólo pueden proponer cursos de acción satisfactorios y adecuados, lo cual no tiene por qué parecer demasiado grave.

Quedarían sólo un par de puntos más por mencionar. Acompañado de un excelente estudio introductorio por parte de Luis F. Aguilar, el libro, inteligente y claro en su exposición, parece, sin embargo, dividido en dos al concluir su lectura. Si bien la calidad de todos y cada uno de los capítulos es absolutamente innegable, los que suceden al que trata sobre el análisis de factibilidad, y acaso con excepción del último sobre evaluación, que resulta por demás interesante, dan la impresión de ser más capítulos de otro libro, o una explicación demasiado extensa y detallada de la factibilidad de las políticas, que una ampliación del argumento que se supone principal desde el título, y que ocupa relativamente poco espacio en el libro. El estudio de caso es el que, particularmente, brinda esta sensación.

De cualquier forma, la publicación de la obra de Majone (título que forma parte de la colección de "Nuevas Lecturas de Política, y Gobierno"), traducida y coeditada por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica, contribuirá a dar un giro en nuestra concepción del analista de políticas, a desarrollar nuevos campos de estudio de la administración pública en México y a replantearnos su enseñanza y aprendizaje, a fomentar una actitud más crítica frente a las concepciones novedosas y las modas de investigación. Sobre todo, nos impulsará a abogar en favor de una actitud más comunicativa, argumentativa y persuasiva del gobierno para con la sociedad, en favor de que justifique de manera oportuna, clara y comprensible sus acciones o inacciones. A fin de cuentas, hacerlo no sólo está implícito en la razón de ser del gobierno y la administración pública en un Estado democrático; es, además, algo sumamente útil si lo que se desea es legitimar decisiones de política y facilitarles su desenvolvimiento. Tal vez sea momento de que los analistas y ejecutores de las políticas se percaten de lo anterior. Y para eso conviene leer a Majone.