

# Clásicos de la administración pública

Jay M. Shafritz  
Albert C. Hyde

Fondo de Cultura Económica

Colección: Administración

ISBN 9681649133

Este material se utiliza con fines  
exclusivamente didácticos

---

## XLVIII. LO QUE UN POLITÓLOGO PUEDE DECIR A UN POLÍTICO ACERCA DE LA PROBABILIDAD DE ÉXITO O DE FRACASO\*

IRA SHARKANSKY

*Un politólogo puede señalar un enfoque en el análisis político; sin embargo, lo omnipresente de la política en el quehacer político define uno de los límites externos del análisis de la política. Los políticos suelen pensar, más que en principios o descubrimientos empíricos, en necesidades específicas y en cómo se les puede satisfacer por medio de proyectos concretos. Debe lograrse la posición del análisis de políticas en la práctica y la aplicación de programas en un medio competitivo entre personas con otras especialidades profesionales y políticas, sin tener necesariamente preparación profesional. Donde la política es omnipresente, los analistas de la política deben tener cierta tolerancia a la ambigüedad, la ofuscación y la frustración.*

Pese al gran número de libros y artículos serios sobre el tema, no hay una explicación sencilla acerca del éxito o el fracaso de las actividades gubernamentales. Ni hay teoría generalmente aceptada que prescriba los rectos caminos de la política, el diseño de proyectos o la administración.

El tema de este ensayo es que la competencia política probablemente influirá sobre la actividad política en todas sus etapas. Individuos y grupos con motivación política compiten al definir el carácter de los problemas a los que hay que hacer frente, al analizar las distintas opciones políticas, al seleccionar las metas políticas, al definir el presupuesto, al escoger al personal clave, al escribir instrucciones de programas y, más adelante, al evaluar el éxito o el fracaso. Así, no es sorprendente que la mayoría de las medidas políticas sean recibidas con críticas virulentas y no con aplausos.

El mensaje es que un politólogo puede señalar un enfoque en el análisis de medidas políticas. Los analistas, preocupados por encontrar las fuentes del éxito o del fracaso, deben ser sensibles a las perspectivas políticas de todos los participantes.

Los políticos suelen pensar, más que en cuestiones generales o abstractas, en necesidades específicas y en cómo se les puede satisfacer mediante proyectos concretos. Por ello, las explicaciones de las fallas políticas probablemente se encontrarán en el contexto de proyectos específicos y en los políticos que en ellos participaron. Como resultado, la bibliografía general acerca de las medidas políticas (es decir, los escritos que no enfocan políticas, programas o medios particulares) resulta de poca utilidad para los políticos, aparte de señalar algunos problemas generales que pueden surgir en el desarrollo y la aplicación de las medidas políticas.

### LAS VARIEDADES DE LA ESPECIALIZACIÓN

Varios tipos de especialización se relacionan con las cuestiones del éxito o el fracaso en la política. Algunos ejemplos podrán mostrar los complejos factores que en ello intervienen.

Un libro trata de ilustrar varios proyectos problemáticos de la Gran Bretaña. Sus casos son interesantes pero limitados por su naturaleza particular y local. El lector se ve en dificultades para encontrar un consejo general que pueda aplicarse en cualquier parte (Hall, 1982).

Un conocido partidario de la racionalidad en el gobierno ha escrito acerca de la política práctica en condiciones adversas, en el curso de las cuales consultó una lista de libros y artículos que, a su vez, cubre más de 100 páginas (Dror, 1986). Muchas de las entradas de su bibliografía tratan de ejemplos particulares de políticas, programas o proyectos que tuvieron fallas desde su concepción o ejecución. El fuerte del libro son sus ideas, de gran trascendencia, pero su flaqueza es la falta de detalles para sostenerlas. Tampoco trata lo suficiente de las medidas políticas que imbuyen a política práctica y confunde a los expertos que desean un gobierno racional.

La obra de los politólogos que examinaron el desplome de los regímenes democráticos en numerosos países también se relaciona con nuestro tema. Su libro resulta provocativo pero sus conclusiones parecen flotar en un aire abstracto, desconectadas de los detalles de cada caso de falla democrática. Las diferencias en detalle dificultan encontrar conclusiones que se apliquen a más de uno de sus países (Linz y Stepan, 1978).

---

\* *Policy Studies Review* 11, otoño-invierno de 1992, pp. 3-4.

También resulta provocativo un libro reciente, de gran aceptación, que trata del ascenso y la caída económicos y militares de las naciones (Kennedy, 1987). Sin embargo, esta obra está muy lejos de ofrecer implicaciones claras a los políticos contemporáneos.

Otro libro muy general que trata de los fracasos de los gobiernos es *The March of Folly* (1984), de Barbara W. Tuchman [*La marcha de la locura*, traducción al español del FCE]. Trata del truco del caballo de Troya, de cómo los papas renacentistas perdieron a los rebeldes protestantes, de cómo la Gran Bretaña perdió las colonias americanas y de la guerra de los Estados Unidos en Vietnam. Uno de los temas de Tuchman es importante para nuestro análisis. Afirma que los gobiernos han emprendido actividades que iban en contra de sus propios intereses a pesar de las advertencias del peligro, y de que disponían de otros cursos de acción más sensatos. La terquedad de políticos caprichosos pudo tener algo que ver con fallas decisivas en la planeación o la ejecución de un proyecto.

Sin embargo, los juicios de Tuchman acerca de actividades erróneas no están libres de sus propios y enérgicos sentimientos. En ese aspecto este libro también se anota un punto importante, aunque involuntariamente. La política del evaluador afecta la evaluación de las medidas políticas. Es claro que Tuchman desapruueba las decisiones tomadas –y las no tomadas– por los gobiernos que iban en camino a las locuras que ella describe. Sus propios sentimientos son muy claros en el caso de la política estadounidense en Vietnam.

En forma sorprendente para una historiadora, Tuchman olvida las ventajas de la retrospectiva. Acepta al pie de la letra algunas advertencias tempranas contra las actividades que condujeron al desastre. Se salta el problema de los jefes que deben separar lo erróneo de lo prudente entre todos los consejos que reciben. Sólo *a posteriori* puede ser claro cuál sugerencia era brillante y daba en el blanco. Si los políticos tuvieran qué atender todas las advertencias de fracaso probable, no se apartarían nunca de los programas existentes, y los regímenes no responderían a condiciones nuevas (Sick, 1986, especialmente el cap. II).

## ASPIRACIONES DE OBJETIVIDAD Y DE RACIONALIDAD

Es común que los consejeros pidan a los políticos que sean objetivos y racionales. Con ello suelen querer decir que los funcionarios deben tener todo en cuenta antes de tomar sus decisiones y deben decidir, a la postre, alcanzar el mayor bien para el mayor número o la mayor producción al menor costo.

Se nos dice que los pasos de la toma de decisiones objetiva y racional incluyen lo siguiente: 1) definir el problema que será objeto de la medida política; 2) reconocer todas las peticiones pertinentes a las decisiones que deberán tomarse; 3) enumerar todas las opciones políticas; 4) definirlos recursos necesarios para alcanzar cada alternativa; 5) calcular los beneficios y los costos de cada alternativa, y 6) tomar la decisión sobre la base de toda la información pertinente, de tal manera que se obtengan los mayores beneficios al menor costo (véase, por ejemplo, Lindblom, 1965).

Desde hace algún tiempo, los politólogos han afirmado que es imposible lograr este conjunto ideal de aspiraciones (Wildavsky, 1964).

Una serie de limitaciones son de carácter técnico. Rara vez es obvia la naturaleza del problema. Los analistas no suelen ponerse de acuerdo acerca de lo que se encuentra bajo la variedad de síntomas reveladores de que “algo anda mal” (Dery, 1984). Los límites de tiempos y de información impiden a los políticos reconocer todas las demandas pertinentes a la cuestión. Asimismo, rara vez es posible enumerar todas las políticas alternativas de manera que refleje las combinaciones posibles con todos sus matices.<sup>1</sup>

Diferentes clases de puntos en favor y en contra hacen imposible definir un equilibrio inteligible de beneficios y costos de todas las opciones. Los valores que se usan al juzgar lo bueno y lo malo, asociados a cada alternativa, no los reducen a unidades de moneda o cualquier otra norma común para medir los beneficios contra los costos. Una alternativa puede obtener el apoyo popular. Otras pueden producir las cantidades de diferente producción que se esperaban. Otra puede prometer su aplicación al menor costo en materia de gastos presupuestarios. Sin embargo, la opción que tenga el menor costo presupuestario puede amenazar la economía o los costos sociales en virtud de los gastos o las pérdidas financieras que probablemente imponga al sector privado. En la medida en que los beneficios de cada alternativa difieren, ninguna puede ser, claramente, mejor que las demás.

Esas limitaciones técnicas que impiden una toma de decisiones objetiva y racional crean un medio en el cual medra la política. La política es un medio de llegar a decisiones de acuerdo con persuasión y

---

<sup>1</sup> Para aclarar el problema de la política práctica racional y describir rutinas de toma de decisiones que se emplean en lugar del método racional, véase Sharkansky (1970).

preferencias, en oposición a un sistema que presuponga que las respuestas claras pueden derivarse objetivamente.

## LAS DIVERSAS VARIEDADES DE LAS POLÍTICAS

Hay varios tipos de política. En una situación de complejidad normal; uno u otro tipo de políticas hace probable que un proyecto fracase, al menos con respecto a algunas de sus metas. En una situación de especial complejidad en que un proyecto es innovador, incluye muchas partes; requiere la cooperación de diversas organizaciones o (algo peor) de diferentes gobiernos nacionales, es menos probable que pueda lograrse algo parecido al éxito.<sup>2</sup>

Al describir diversos tipos de políticas que dificultan una toma de decisiones racional, no tenemos ninguna intención de sugerir que la política es irracional. Para un demócrata occidental moderno, la política es una forma de racionalidad que es mejor que la “racionalidad objetiva” antes descrita. La política permite elegir entre opciones difíciles y contenciosas por vía del medio pacífico de la persuasión y el voto.

Sin embargo, no todas las decisiones de los políticos son sabias o siquiera razonables. Los errores de omisión o comisión de los políticos son blanco fácil de las críticas, puesto que se encuentran entre los factores que causan graves problemas. Con objeto de ayudar a esos analistas de la política que tratan de mejorar la calidad del gobierno, resulta apropiado identificar varios tipos de políticas que pueden reducir la calidad de la política pública.

### *El populismo*

Ésta acaso sea la forma más conocida de la política. Los populistas buscan el curso de acción que les valga el mayor número de votos en la siguiente elección. Incluso este tipo de política es más complicado de lo que parece. Los políticos pueden no prever bien la opción política que obtendrá el mayor apoyo popular por todo el país. Antes bien, varios participantes en un foro político pueden calcular cuál opción ejercerá el mayor atractivo entre los votantes a los que cada quien halaga. De este modo, los miembros del gabinete, un comité de gabinete o un comité legislativo puede decidir una cuestión sobre la base del cálculo de apoyo a varias opciones que, se supone, existen en varias ciudades, regiones o sectores económicos.

### *El partidismo*

Esta forma de política subraya los beneficios del propio partido, o de una facción política dentro de un partido. Significa votar con los colegas y contra los competidores. Las ventajas y las desventajas de los partidos resultan más importantes que expresar la evaluación personal de una alternativa política o de hacer lo que parece mejor para el público en general.

### *El clientelismo*

Se ha sido descrito a veces como una variante del partidismo, ya que el clientelismo y los miembros del partido suelen ir juntos. El rasgo más general del clientelismo es la distribución de favores en forma que beneficien a uno mismo o a la propia organización.

El “patrón” distribuye empleos del gobierno, contratos o los beneficios de los programas del gobierno a sus “clientes” de quienes se espera que den algo a cambio. El nepotismo es una variante del clientelismo en que el patrón y el cliente son miembros de la misma familia. Los clientes pueden aportar dinero (es decir, soborno) a su patrón, prometerle votar por ciertos candidatos o partidos en la siguiente elección, o esforzarse por su elección entre su familia, amigos o vecinos (Scott, 1972; Heidenheimer, 1970).

---

<sup>2</sup> Un esfuerzo realizado con gran imaginación por definir la improbabilidad de una aplicación exitosa de proyectos está en Pressman y Wildavsky (1973). Para una revisión detallada de los muchos y complejos problemas que impiden a los gobiernos israelí y jordano llegar a un acuerdo político en el periodo dominado por David Ben-Gurion y el rey Abdullah, véase Shlaim.(1988).

## *La ideología*

Éste es un componente de la política excepcionalmente vasto en lo que puede incluir. El populismo puede ser una de sus variedades en la medida en que un político puede dejarse llevar por una ideología que de la más alta prioridad a hacer lo que el pueblo desea. El partidismo es otra clase de ideología en la medida en que los políticos consideran la lealtad al partido como la mejor forma de favorecer sus creencias.

Otras ideologías hacen hincapié en lo que debe darse al pueblo. Según algunas, el énfasis debe ser antipopulista. Al pueblo se le debe conducir a valores más altos que los que desea. Y estos valores superiores pueden ser religiosos o morales.

El gobierno de Israel, y los de otros países, invierten recursos considerables en políticas destinadas a animar o a obligar al pueblo a adoptar una conducta personal que se considera la mejor para él. Las experiencias al aplicar leyes contra el juego ilegal, el consumo de alcohol y de drogas, las prácticas sexuales “anormales” y el aborto identifican esta área de la política como una que tiene problemas especiales. Otras ideologías presentan las metas económicas y sociales proclamadas por los partidos o por otros movimientos políticos. Algunas de ellas se definen con elegante refinamiento. Otras son atractivamente sencillas.

La fuerza de los compromisos ideológicos puede llevar a los políticos a perseguir metas que son contradictorias entre sí, o que se definen en términos tan ambiguos que hacen imposible su aplicación. “Ahorrar dinero” es una meta simplista con atractivo ideológico que a menudo compite con otra meta que puede expresarse como “mejorar los servicios”. En cierta ocasión la Comisión del Servicio Civil de Israel distribuyó un mensaje a todas las unidades gubernamentales, en que les pedía que diesen los pasos necesarios para mejorar la calidad de los servicios públicos sin aumentar sus gastos. Este mensaje dependía demasiado del poder de la retórica y del imaginario entusiasmo de los administradores por los objetivos proclamados por sus superiores. Más vale reconocer que el desarrollo del programa probablemente requerirá dinero en cantidades duplicadas con objeto de financiar todas las medidas necesarias para una verdadera mejoría de los servicios (Landau, 1969, pp. 346-358).

El libro de David Stockman sobre el gobierno de Reagan está lleno de ejemplos tristes de un presidente de los Estados Unidos, ideológicamente motivado y en el centro del más grande despliegue mundial de analistas políticos, que nunca pudo captar algunos hechos que parecían elementales. No pudo reducir los impuestos en 25%, dejar de reducir el gran gasto del Seguro Social, aumentar el aún mayor rubro de gastos de la defensa y de alguna manera evitar déficit presupuestarios de proporciones sin precedentes (Stockman, 1987).

## *Predisposiciones profesionales y técnicas*

El gobierno moderno no está escaso de asesores. No todos ellos están libres de prejuicios o aspiran siquiera a la objetividad. Los políticos elegidos a menudo piensan —en ocasiones con razón— que saben tanto, si no es que más, acerca de alguna cuestión que los burócratas y asesores que los aconsejan. Los prejuicios pueden ser sutiles o simplistas. Pueden reflejar años de preparación profesional, la lectura casual de un artículo de periódico o una conversación con sus amigos. Cualesquiera que sean sus fuentes, estos prejuicios pueden producir brillantes inspiraciones o una auténtica ceguera ante los nuevos acontecimientos. Se encuentran entre los elementos de la política que la hacen distinta de lo racional o lo objetivo.

## *La política burocrática*

La política no sólo se desarrolla entre funcionarios electos. También aparece en las actividades de administradores importantes que luchan por obtener puestos, con objeto de mejorar los que consideran sus intereses vitales.

Estos intereses pueden ser su propio poder o prestigio o el de sus organizaciones. Hay muchas historias acerca de burócratas que sacrifican los intereses del público o de un grupo de clientes para favorecer las perspectivas de sus carreras, para dar un beneficio a su departamento o para impedir que un departamento “enemigo” se adueñe de una nueva actividad (véase, por ejemplo, Redford, 1969).

La política burocrática puede tratar de los poderes que van a asignarse a los administradores o de los modos en que ejercen esos poderes. Puede aparecer bajo el rubro de la política de la regulación en la medida en que enfoca el modo en que los cuerpos reguladores crean reglas y las aplican a casos individuales con la autoridad que les concedió la legislatura. Aquí, como en cualquier lugar de una administración, los

burócratas pueden ser los receptores pasivos de presiones que se hacen sobre ellos para que actúen de una manera u otra... o que no actúen en absoluto; o también pueden ser activos, guiando a varios grupos para que aparenten hacer presión sobre ellos (véase, por ejemplo, Bryner, 1987).

Cierta clase de política burocrática enfoca el diseño de oficinas o su lugar en la organización del gobierno. A esto se le puede dar un nombre especial como la “política de la reorganización”. Incluye las campañas para mejorar la posición de un programa predilecto en la jerarquía gubernamental o para impedir que un programa competidor mejore su posición (véase, por ejemplo, Radin y Hawley, 1988).

### *El interés propio*

Los políticos, como todos los seres humanos, cuidan sus intereses. De hecho, podría considerarse que la lista de variedades políticas aquí incluidas resume las razones de que un curso de acción especial convenga al interés de un político. En otras palabras, probablemente sea un error esperar que los políticos (funcionarios elegidos, burócratas profesionales o asesores) decidan en favor del interés público, sea éste lo que sea. Más prudente será estimar los intereses personales, ideológicos, profesionales o de partido de los políticos, y esperar que decidan en una forma que favorezca esos intereses (Buchanan y Tullock, 1962).

## HUMO, ESPEJOS Y OTROS TRUCOS DE LA POLÍTICA

Los políticos no vacilan en utilizar trucos de semántica y de procedimientos para “lograr la cuadratura del círculo” o para alcanzar metas que, en apariencia, eran imposibles. Son como magos que se valen de humo y de espejos para crear la ilusión de que están haciendo una cosa mientras en realidad hacen otra.

En muchos países, los políticos aspiran a reducir el presupuesto del gobierno. Los valores de bajos impuestos, economía y eficiencia son de atractivo universal. Por otra parte, las exigencias de los ciudadanos y las promesas de los partidos políticos presionan a los gobiernos para que mantengan o mejoren la calidad de sus servicios.

¿Cómo lograr la cuadratura del círculo? Muy fácil. Se han inventado varios trucos para crear la imagen de presupuestos bajos, mientras en realidad se conservan los gastos del gobierno. Todo parece muy bonito mientras no se analice muy de cerca. Entre los trucos para mantener “fuera del presupuesto” ciertas actividades gubernamentales se encuentran: el fideicomiso, los préstamos, las garantías sobre préstamos, los gastos fiscales y las concesiones concedidas a organizaciones quasigubernamentales.

### *El fideicomiso*

Este es un presupuesto del gobierno con otro nombre. Puede recibir los ingresos de un impuesto especial o de préstamos y mantenerse fuera del presupuesto formalmente preparado por el gobierno y presentado a la legislatura y a los medios informativos.

### *Préstamos*

El presupuesto del gobierno puede mostrar sólo los pagos de intereses anuales. Al menos durante el periodo del préstamo, el capital, desde una perspectiva presupuestaria, es dinero libre.

### *Garantías sobre préstamo*

Ésta es una clase de programa que inicialmente compromete a los gobiernos sólo a garantizar los préstamos efectuados entre clientes de programas e instituciones financieras. No da por resultado gastos (ni tiene que aparecer en el presupuesto), a menos que el cliente no pague el préstamo garantizado.

## *Gastos fiscales*

Éstos son, en realidad, gastos de recursos del gobierno para apoyar actividades favorecidas en el sector privado perdonando a individuos u organizaciones sus obligaciones fiscales a cambio de que gasten en esas actividades. Se hacen gastos fiscales en favor de inversiones en el sector privado en tipos favorecidos de industrias o de agricultura, bienes raíces y pensiones. Como los gastos fiscales no requieren gastos financieros, no aparecen en las partes más sobresalientes de un presupuesto gubernamental y pueden no aparecer en absoluto en lo que se llama el presupuesto del gobierno.

## *Concesiones a organizaciones cuasigubernamentales*

A estas organizaciones se les permite obtener ingresos por medio de préstamos y cargos por servicios con objeto de apoyar las actividades que efectúan tras la pantalla de apoyo y protección del gobierno pero fuera del marco del presupuesto del gobierno y del servicio civil.

Las organizaciones cuasigubernamentales han surgido por todo el mundo para confundir tanto a los políticos como a los politólogos. Se les llama empresas públicas, organismos paraestatales y paragubernamentales, corporaciones gubernamentales, autoridades estatutarias, autoridades especiales, organizaciones privadas que trabajan para el gobierno por contrato y QUANGO (organizaciones quasi gubernamentales). También hay las llamadas entidades orientadas hacia el gobierno que incluyen empresas lucrativas, cuerpos de investigación no lucrativos e instituciones de limosna (es decir, de caridad) que efectúan gran parte de su trabajo con financiación y supervisión gubernamentales pero que se mantienen, al menos en parte, fuera del marco del presupuesto del gobierno y de sus registros financieros. Según un observador: “Como las flores en la primavera... [los organismos cuasigubernamentales] han crecido tan variada y profusamente y [...] con tan poco respetó alas pautas convencionales [...] una nueva especie a menudo sugiere un nuevo género”(Street, citado en Wettenhall, 1968, p. 3).

Según otro observador “[la empresa pública] es un camaleón [...] capaz de aparecer de muy diversas maneras [...] el concepto es extraordinariamente elusivo” (Hood, 1983). Sin embargo, otro especialista escribe:

La confusión por los nombres y las características es repuesta bastante frecuente de quienes entran por primera vez en este rincón del zoológico gubernamental. Autoridad, corporación, distrito y comisión especiales son títulos que se utilizan para identificar dependencias gubernamentales de forma y temperamento insólitos; pero el guardián del zoológico parece haber puesto los nombres casi al azar, de modo que una autoridad pública en una jaula puede ser un pariente muy cercano de una corporación gubernamental que está recorriendo el terreno de otra jaula, mientras que otra corporación más vuela de árbol en árbol, teniendo poco en común con los dos primeros habitantes (Doig, 1983, pp. 292-304).

## EL ATRACTIVO DE LA AMBIGÜEDAD

La ambigüedad es el lubricante del conflicto político. Permite a sus antagonistas pasarse unos a otros, en la niebla de sus expresiones, sin chocar. Lo bonito de la niebla es que cada participante puede encontrar alguna indicación en las decisiones ambiguas para justificar la pretensión de un éxito personal. Un problema que causa la niebla es que nadie está seguro del significado de las decisiones.

Los políticos emplean la ambigüedad como instrumento para manipular los resultados. Eligen términos que no sean claros con la intención de interpretar las decisiones según su propia conveniencia. A veces, se pasan de listos. Los antagonistas les permiten crear ambigüedad en una cierta etapa de las decisiones con el propósito de explotarla después con fines contrarios a los de su creador. La ambigüedad puede simplemente aplazar el conflicto y hacer imposible aplicar medidas políticas en forma que satisfaga a todos los que participan en su creación.

## LA POLÍTICA ES OMNIPRESENTE Y CONTINUA

Puede encontrarse política en todas las etapas del proceso político. Los funcionarios elegidos, los empleados profesionales del gobierno y los activistas de los partidos y los grupos de interés compiten por la definición de los problemas sociales y económicos. El grupo que se las arregle para definir el problema tendrá una

ventaja en las etapas posteriores de seleccionar las metas políticas, definiendo el presupuesto y las asignaciones personales y escribiendo las reglas que los administradores impondrán a las industrias reguladas (Kingdon, 1984).

Las disputas políticas no cesan con la victoria de un bando en el gabinete o la legislatura. Sus adversarios acérrimos podrán tratar de frustrar un programa por medio de apelaciones al tribunal, cambios de asignaciones presupuestarias, campañas para agitar al público contra su política o discusiones dentro de los círculos administrativos (Mazmanian y Sebatier, 1983; Nakamura y Smallwood, 1980).

La política nunca cesa. Siempre hay el presupuesto de otro año que puede alterar la aplicación de las políticas existentes así como otra reunión de oficiales importantes o de la legislatura para alterar decisiones que ya se habían tomado.

También hay política cuando ya se produjeron antecedentes de actividad de un programa y es tiempo de evaluarlo. Esa no es la ocasión de buscar objetividad racional, sino otra oportunidad para que expresen sus elogios o sus críticas los partidarios y los adversarios del partido en el poder, unidades administrativas, clientes de programas y otros elementos interesados (véase Chelimsky, 1985). Probablemente habrá una vasta gama de indicadores y de resultados empíricos que ayude a unos u otros intereses a afirmar que el programa ha triunfado o fracasado.

Lo omnipresente de la política puede hacer triviales las preguntas planteadas en el título de este ensayo. Los conflictos políticos hacen qué sea discutible el triunfo o el fracaso de un proyecto. Cualquier activista político con un poco de imaginación puede encontrar perspectivas e información para sostener que un programa ha resultado bien o mal. Si la meta parece haberse alcanzado, un adversario empedernido podrá sostener que las propias metas eran erróneas y que sólo se enfrentaban a una parte del verdadero problema. Si el programa no ha alcanzado sus metas declaradas, sus partidarios podrán considerarlo como éxito y no como fracaso argumentando que las metas se definieron intencionalmente en términos extremos para aumentar las aspiraciones de los administradores. Por tanto, hasta las realizaciones parciales pueden considerarse éxitos...

## LA POLÍTICA NO ES PARA LOS INGENUOS

La omnipresencia de la política en la política práctica define uno de los límites externos del análisis de políticas. Una potencia intelectual decidida a definir las reglas generales de la conducta política –o a aplicar las reglas a casos específicos– tropezará con la práctica de los políticos de decidir las cuestiones en formas peculiares para su propia conveniencia.<sup>3</sup> Sin embargo, el peso de los políticos y su propensión a hacer disposiciones únicas no libera a los analistas de sus responsabilidades.

Éstos pueden formular juicios profesionales en el análisis de opciones, aun cuando deban competir con los variados tipos de políticas aquí considerados. La lista siguiente refleja el consejo tradicional que suele darse a los políticos. No es una lista que deban emplear los ingenuos ni los inocentes. Se ofrece con el pleno reconocimiento de las políticas que probablemente imbuirán la política práctica. Esto significa que las aspiraciones de un participante probablemente serán el blanco que otro tratará de frustrar. No obstante, la lista puede ayudar a los partidarios de la política, de todo tipo de convicciones, a maximizar sus aspiraciones.

- 1) Desarrolle una noción clara del problema que va a abordar. Piense que esta definición influirá sobre las siguientes decisiones que tome acerca de metas del programa, presupuesto, personal y directivas de los administradores.
- 2) Defina claramente las metas políticas. Las principales metas deben prestarse a la especificación de metas subordinadas que podrán definirse para las organizaciones que deberán aplicarlas. Definir las metas lo más sencillamente posible favorecerá la claridad de las instrucciones para los administradores.
- 3) Evite las metas que contengan contradicciones inherentes, o que choquen con metas importantes que perseguirán otros cuerpos gubernamentales.
- 4) Trate de educar a los políticos importantes y al público para que acepten las aspiraciones que sean realistas en materia de tecnología disponible, los recursos de que probablemente se dispondrá y los valores que todos sostienen.
- 5) Tenga cuidado con las metas políticas que desbordarán las organizaciones existentes, severamente limitadas por sus presupuestos o su personal. Especialmente la nueva programación resulta

---

<sup>3</sup> Para otro límite externo del análisis político, véase Sharkansky (1987b).

costosa. Las duplicaciones de personal y de presupuesto es más probable que tengan éxito que la insistencia en la economía.

- 6) Reconozca que algunos proyectos, por atractivos que parezcan, acaso sean excesivos para los recursos disponibles.
- 7) Preocúpese por los problemas de coordinación entre diferentes departamentos u otras unidades, como autoridades locales. Fíjese especialmente en la coordinación entre las unidades que tienen ya todo un historial de competencia u hostilidad.
- 8) Supervise la evolución de los programas y esté preparado para responder a los problemas según surjan. Las respuestas que puedan requerirse incluirán más dinero, personal adicional, cambios de la legislación o la generación de apoyo público.
- 9) Reconozca las políticas que probablemente participen en la evaluación de su programa. Tal vez no sea necesario inventar todo un argumento para lograr el éxito. Sin embargo, puede ser necesario impedir que nuestros enemigos se adueñen de la tarea de evaluación, en que podrían inventar un caso negativo.
- 10) No basta saber qué hacer. La persuasión puede ser la clave. Es necesario desarrollar habilidades de comunicación política y mercadeo. Para algunas cuestiones acaso sea menester persuadir indirectamente a quienes toman grandes decisiones, convenciendo antes a vastos círculos de la comunidad política o hasta del público en masa.

## ADVERTENCIA: ALGUNOS PROBLEMAS SON INSOLUBLES. EL ANÁLISIS DE POLÍTICA TIENE UN LÍMITE

Aun esta modesta lista podría exagerar el potencial del análisis político. Ante algunos problemas, la tarea del asesor consiste en ayudar al político a enfrentarse a problemas que no tienen solución. Son acertijos (Sharkansky, 1987b).

Un tipo de acertijo aparece por todo el gobierno y no depende de las circunstancias de tiempo o de lugar. No es posible encontrar una manera objetiva de asignar recursos financieros con objeto de lograr el mayor beneficio para el mayor número ni la máxima eficiencia. Estos son lemas atractivos; pero mucha experiencia de planeación y programación de presupuestos, el presupuesto con base cero y otros planes, deben convencernos de que no constituyen guías políticas útiles. Sin embargo, es posible evadir estas aspiraciones y trazar rutinas para decidir cuánto asignar a cada rubro del documento presupuestario.

Otro tipo de acertijo sí depende de las circunstancias. Dada la persistencia de actitudes y conductas profundamente arraigadas, puede ser imposible resolver problemas de relaciones intencionales, como la disputa árabe-israelí, o lograr una aplicación radical de políticas contra los llamados crímenes “sin víctimas”, como el consumo de drogas ilícitas o la prostitución.

La política tiene algo que ver con estos problemas insolubles. Las aspiraciones, ingenuas o perversas, de los partidarios de una política provocan formulaciones de problemas que pueden hacerlos insolubles. En estos casos, los analistas políticos harían bien en reducir sus aspiraciones, en encontrar soluciones parciales a problemas que parecen intratables, o en disuadir a los políticos de que inviertan su tiempo en causas perdidas.

## CONCLUSIÓN

Hay un lugar para los analistas de la política. El número de programas académicos de análisis de política y la proliferación de sus graduados en el gobierno prueban el éxito de un movimiento académico. Sin embargo, no está asegurada la posición de los analistas de la política en la aplicación de medidas y programas. Hay que conquistarla y defenderla entre personas preparadas en otras especialidades profesionales y entre políticos que no tienen preparación profesional. Los analistas de la política tal vez tendrán que formar sus propias alianzas políticas para alcanzar sus metas. En las democracias en que el pueblo es teóricamente soberano y los funcionarios elegidos ejercen una autoridad formal, los analistas de la política deberán desarrollar su capacidad de argumentación; deberán tener cuidado con los acertijos. Algunos problemas son insolubles, al menos parcialmente por causa del conflicto político. Y donde la política probablemente sea la línea final, los analistas de la política deberán tener una gran tolerancia a la ambigüedad y la frustración.