

Programas de investigación y programas de acción o ¿puede la investigación de políticas aprender de la filosofía de la ciencia?*

Giandomenico Majone

En el capítulo anterior, Rein y Schon se basaron en teorías del discurso y en el constructivismo para ilustrar cuestiones de políticas. Yo deseo volverme hacia un lugar al parecer más inesperado para buscar en él ideas acerca de la política pública: me refiero a la filosofía de la ciencia. Si es verdad que el conocimiento científico es un conocimiento de sentido común «con mayúsculas» (como constantemente lo subraya Karl Popper), será al menos posible que los estudiosos de la política pública descubran algo digno de aprender en los recientes debates metodológicos sostenidos entre historiadores y filósofos de la ciencia. Sea como fuere, esta es la intrigante posibilidad que deseo explorar en este capítulo. Más precisamente, sostendré que los modelos conceptuales creados por Popper y por Imre Lakatos para explicar y evaluar el desarrollo del conocimiento científico son aplicables (al menos heurísticamente) al estudio del desarrollo de las políticas y a la práctica de la evaluación de políticas.

En años recientes, un número cada vez mayor de estudiosos se ha convencido de que no es posible comprender las políticas públicas solo con base en conceptos como poder, influencia, interés, presión y decisión. Las ideas y los argumentos, lejos de ser simples racionalizaciones o embellecimientos retóricos, son partes integrales de la hechura de las políticas (véase también Weiss, capítulo XIV), y el desarrollo de las políticas siempre va acompañado de un proceso paralelo de innovación conceptual, debate y persuasión. Por ello, todo relato adecuado de la evolución de las políticas

públicas debe tener en cuenta el conocimiento y las ideas, así como la política y la economía. Lo difícil es lograr que ambos conjuntos de factores —el orden de las ideas y el orden de los hechos— se unan para ofrecer un solo cuadro coherente. En este capítulo nos basamos en los modos en que los órdenes de las ideas han sido concebidos por los filósofos de la ciencia, y tratamos de mostrar cómo, por vía del razonamiento analógico, pueden detectarse órdenes similares en los hechos que ocurren, por medio de una actividad humana consciente y racionalmente orientada en la sociedad y en el Estado moderno: los hechos a que nos hemos acostumbrado a llamar *elaboración de las políticas*.

Programas de investigación científica

La metodología de Lakatos para enfocar los programas de investigación científica es al mismo tiempo una «lógica de la evaluación» —una metodología normativa para evaluar el progreso científico— y una teoría histórica del desarrollo científico. El problema histórico que Lakatos intenta resolver es la coexistencia del cambio y la continuidad en la ciencia. Filosofías anteriores parecían implicar que los científicos (al menos los científicos con probidad profesional) descartan sus teorías al primer contraejemplo. Pero la historia muestra que hasta los mejores científicos suelen pasar por alto los contraejemplos; continúan elaborando y practicando sus teorías a pesar de obtener resultados experimentales desfavorables. En realidad, esta actitud de aferrarse el mayor tiempo posible a una teoría tiene sentido, ya que, como lo observa Kuhn (1970: 145), «si todos y cada uno de los fracasos fueran motivo para el rechazo de una teoría, habría que rechazar todas las teorías en todo momento». Un hombre o mujer de ciencia que abandone su hipótesis a los primeros resultados negativos no logrará descubrir su solidez.

La tenacidad (o el dogmatismo) en aferrarse a una teoría ante una evidencia negativa, que Kuhn considera como rasgo fundamental de una ciencia «normal», puede explicar la continuidad. Pero entonces, ¿cómo explicamos el desarrollo científico? Kuhn emplea la metáfora de la revolución, mientras que la metodología de Lakatos nos ofrece una explicación evolutiva de la continuidad y a la vez del cambio. Primero, Lakatos indica que, como las teorías no existen aisladas, sino que están

incluidas en un sistema de ideas más o menos integrado, la unidad apropiada del análisis no es una teoría aislada, sino toda una estrategia de investigación o, como él dice, un programa de investigación científica. Luego, los programas de investigación se descomponen en una parte rígida y una flexible. La parte rígida incluye un «núcleo duro»: las suposiciones básicas aceptadas y vueltas provisionalmente irrefutables por una decisión metodológica de los científicos que apoyen el programa. Una «heurística positiva», que consiste en un conjunto de sugerencias sobre cómo elaborar hipótesis auxiliares y variantes refutables del programa de investigación; y una «heurística negativa», que indicará los caminos de investigación que deban evitarse. Por ejemplo, el programa cartesiano de investigación —el universo es una enorme maquinaria de relojería, en que el empuje es la única causa del movimiento— nos dice que busquemos más allá de todos los fenómenos naturales, incluso la vida, para encontrar explicaciones mecanicistas (heurística positiva), mientras excluimos la acción newtoniana a cierta distancia (heurística negativa).

La economía neoclásica y la marxista son ejemplos de programas de investigación que compiten en las ciencias sociales. El núcleo de la economía neoclásica es el concepto de que la economía se compone de agentes libres que desempeñan diferentes funciones, pero comparten el objetivo de maximizar la utilidad individual. La idea de que la sociedad está dividida en clases sociales en mutua competencia se rechaza por considerarse que no es correcta ni analíticamente útil. Del lado positivo, la economía se concibe como el estudio de la asignación racional de recursos escasos entre usos en competencia. Este estudio (se sostiene) puede efectuarse a un nivel abstracto cualesquiera que sean las condiciones históricas específicas, ya que la meta de maximizar la utilidad individual tiene validez universal.

La idea central de la economía marxista, en cambio, es que la sociedad está dividida en clases que buscan metas diferentes y conflictivas. Según la heurística negativa del programa de investigación marxista, no se pueden explicar los fenómenos económicos en función de conductas individuales, y es imposible definir una norma de eficiencia económica que sea válida para toda una sociedad. La heurística positiva del programa llama la atención hacia la lucha de clases, la explotación y una teoría del valor trabajo como categorías básicas del análisis. Dado que la formación

de clases y la lucha de clases difieren en naturaleza y caracterizan a tipos particulares de sociedad, por ejemplo, el capitalismo, una teoría económica del capitalismo solo puede ser válida para esta fase particular de la historia de la humanidad.

La parte flexible de un programa de investigación científica es su «cinturón de seguridad», es decir, el conjunto de hipótesis auxiliares y predicciones específicas que se puede someter a la prueba de la evidencia empírica sin comprometer la integridad del núcleo central. El cinturón protector está en un continuo fluir conforme sus elementos se adaptan, refinan y descartan; en este proceso, el programa de investigación se gana su reputación científica. Pero un programa de investigación no es científico de una vez por todas. Deja de serlo cuando se vuelve incapaz de producir nuevas ideas, de predecir acontecimientos inesperados y de dar acomodo a nuevos hechos, salvo sobre una base *ad hoc*. Así, según Lakatos, la manera más fructífera de concebir la historia de la ciencia no es como un avance firme, interrumpido de cuando en cuando por una revolución científica, a la manera de Kuhn, sino como una sucesión de programas de investigación que están constantemente descartándose unos a otros con teorías de un contenido empírico cada vez mayor (Lakatos, 1971; Blaug, 1975).

Las políticas como «programas de acción»

Veamos ahora si la metodología de Lakatos puede hacer algunas sugerencias útiles para el estudio de la política pública. En cualquier ámbito de la actividad gubernamental (defensa, energía, educación, etc.), ciertos conjuntos de programas caen dentro de pautas que muestran una continuidad reconocible mientras que, al mismo tiempo, sufren constantes cambios. A estas *gestalts* relativamente estables, cuyas propiedades no son derivables de sus elementos programáticos constitutivos por simple adición, las llamo *programas de acción* o *de políticas*, por analogía con los programas de investigación científica de Lakatos (el término *programa de acción* fue introducido por Boothroyd, 1978, por referencia explícita a la terminología de Lakatos).

Para el analista, identificar los principios integrantes de un programa de acción o de políticas es un problema tan grande como lo es comprender

cómo cambian ciertos elementos programáticos en particular. Como lo ha observado Hecko (1972: 85), «las políticas no parecen ser un fenómeno que se defina a sí mismo; son una categoría analítica cuyos contenidos son identificados por el analista, no por los dichos del responsable de las políticas, ni por las piezas de legislación o de la administración». Pero si se quiere comprender las políticas en su doble aspecto de cambio y continuidad, hay que refinar más esta categoría analítica.

Si una política no va a ser abandonada a las primeras señales de dificultad o sacrificada para obtener ventajas a corto plazo, deberá basarse en algunos principios y compromisos vinculativos y generalmente aceptados. Como en el caso de la formación de instituciones, la creación de normas o estándares que solo se puedan cambiar (si acaso) al riesgo de graves crisis internas, es un paso crucial en la elaboración de las políticas.

Normas, estándares, ideologías y creencias son parte de lo que podemos llamar el *núcleo de las políticas*. Sin embargo, tales principios generales no bastan para definir una política; también se necesitan estrategias que traduzcan los principios en práctica. Por tanto, el núcleo de las políticas debe incluir criterios para distinguir entre los «problemas» y «el modo como son las cosas», entre los cursos de acción aceptables y los inaceptables. En la terminología de Lakatos, tales normas son la *heurística positiva* y la *heurística negativa* de las políticas. Representan el «hay que hacer» y el «no hay que hacer» del programa de acción.

Por último, los planes, programas y acciones con que se pretende poner en vigor los principios generales del núcleo son su *cinturón protector*. En realidad, un núcleo de políticas tendrá, característicamente, varios cinturones de seguridad a los que podemos imaginar como una secuencia de círculos concéntricos, con el núcleo como su centro común. La razón de imaginarnos así los programas es que cuanto más nos acercamos al núcleo desplazándonos a lo largo de la secuencia de cinturones protectores, mayor será la resistencia a los cambios (en la siguiente sección ofrecemos un ejemplo).

La distinción entre el núcleo y el cinturón protector subraya una función importante, pero a menudo pasada por alto, de los programas operacionales

y las disposiciones administrativas. Para desempeñar su papel normativo, el núcleo debe estar protegido en lo que sea posible contra toda crítica y contra cambios demasiado frecuentes o profundos. La política exterior *bipartidista* es ejemplo de un acuerdo común, si bien a menudo tácito, entre participantes clave en el proceso de las políticas, con la intención de hacer «provisionalmente irrefutables» ciertos principios nucleares. Esto significa que el debate, la controversia y las correcciones deben ir redirigidos hacia los programas operacionales y las disposiciones institucionales que forman el cinturón de seguridad del núcleo. La necesidad de adaptar los mecanismos administrativos particulares según los cuales operan las políticas, a unas condiciones económicas, sociales y políticas en eterno cambio mantienen a ese cinturón en constante fluir, pero tales modificaciones no suelen afectar el núcleo de las políticas. Desde luego, una vez que la base del consenso ha socavado el núcleo, con el tiempo caerá, pero esto significará un cambio importante de las políticas: en cierto sentido, una revolución.

¿Cómo identificamos los diversos elementos de un programa de acción? Como en la interpretación histórica, no hay reglas ya hechas en toda forma. Cualquier reconstrucción racional de los asuntos humanos está expuesta a cierto número de potenciales trampas: la mirada retrospectiva, los sesgos, la excesiva simplificación. Pero esto no es decir que un hábil analista pueda transformar cualquier colección de piezas de legislación o de administración en una política, así como el historiador no es libre de descubrir en los hechos pasados el desenvolvimiento de su teoría predilecta. Hay, primero, evidencia documental (leyes, debates legislativos, decisiones judiciales, historias y registros oficiales, etc.) contra los cuales se puede compulsar la reconstrucción propuesta. En segundo lugar, la importancia operacional de la heurística positiva y negativa debe hacerse evidente en las doctrinas programáticas, los procedimientos operativos habituales, los instrumentos de política preferidos y las alternativas rechazadas o «no decisiones». Otra fuente relevante para una comprensión clara de las cosas estriba en las opiniones y acciones de los partidarios y a la vez de los adversarios de una política determinada. Por lo general, los actores de las políticas no apoyan ni se oponen con igual vigor a todos los cambios propuestos en las políticas existentes; sus reacciones diferenciadas pueden ofrecernos claves importantes acerca de la relativa significación de los diversos elementos del programa de acción.

También importa reconocer cuándo un conjunto de actividades no llega a ser una política. A manera de ilustración, mencionaremos dos casos extremos. Primero, los programas y las decisiones que el analista observa pueden ser tan solo los restos dispersos de lo que antes fue una política en toda forma: fragmentos de un cinturón de seguridad que se ha convertido en cáscara vacía. La metodología de Lakatos incluye el concepto de programas de investigación «degenerativos»: programas que son cada vez menos capaces de predecir hechos inesperados y que, si acaso, solo pueden dar acomodo sobre una base *ad hoc* a cualesquiera hechos nuevos que ocurran. Estos programas de investigación degenerativos se vuelven demasiado engorrosos para conservar su atractivo intelectual y conquistar talentos científicos nuevos. De manera similar, una política que ya no logra producir nuevas ideas interesantes, que continúa combatiendo en las batallas de ayer en lugar de atacar los problemas de hoy, con el tiempo perderá credibilidad intelectual y apoyo político. Su núcleo se atrofiará hasta ser remplazado, pero partes del cinturón de seguridad podrán seguir existiendo durante algún tiempo. Recientes acontecimientos económicos ocurridos en muchos países occidentales ejemplifican el proceso de progresiva decadencia de un núcleo de políticas: el keynesianismo ortodoxo. Queda por ver si alguna versión del monetarismo o de la economía del lado de la oferta logrará remplazar al antiguo núcleo.

El segundo caso en que puede afirmarse con toda confianza que no existe una política reconocible es bastante directo: o bien un núcleo no ha surgido aún (este parece ser el caso de la «política» energética de muchos países actuales), o bien le faltan algunos de sus elementos esenciales. Por ejemplo, a comienzos de los cuarenta, Lippmann (1943: 3) sostuvo que durante casi cincuenta años, los Estados Unidos no habían poseído una «política exterior decidida y generalmente aceptada». Su argumento, según la terminología de este capítulo, es que el núcleo de la política exterior norteamericana estuvo incompleto en el periodo transcurrido entre el principio del siglo y el comienzo de los cuarenta. Sí incluyó algunos principios generales y compromisos de largo alcance (dentro de los límites continentales de los Estados Unidos, en el hemisferio occidental, en el Pacífico), pero no instrumentos y estrategias creíbles (heurística) para poner en vigencia esos principios y compromisos.

Anatomía de dos programas de acción

Habiendo introducido toda la nueva terminología que necesitamos por el momento, podemos ahora examinar algunos ejemplos. Empecemos por el desarrollo de la política de seguridad social en los Estados Unidos. Uno de los rasgos más sorprendentes de este desarrollo es que, aun cuando el sistema ha pasado por constantes cambios incrementales desde su creación en 1935, los cambios han seguido rutas bien definidas por doctrinas programáticas. Desde el principio mismo, la administración superior explicó con toda claridad sus primeros principios: el programa debía ser por contribución «universal» y obligatorio; debía ser de alcance nacional y administrado por el gobierno federal. Las prestaciones debían estar relacionadas con los salarios; habiendo pagado sus aportaciones, los asegurados o sus dependientes debían recibir sus beneficios como una cuestión de derecho. Así, pues, estos pueden considerarse como los principios nucleares de la política de seguridad social (véase también Bulmer, capítulo VI).

La principal heurística positiva subraya el método de seguro social como técnica preferida de elaboración de las políticas. Según este principio, no solo es obligatoria la participación, sino que sus beneficios quedan prescritos por ley y no por contrato, y el sistema debe ser moderadamente redistributivo (en favor de los grupos de escasos ingresos, de los asegurados con muchos dependientes y de los participantes que ya eran viejos cuando se inició el sistema). Esta heurística positiva ha sido muy eficiente. Según Derthick (1979), la técnica prevaleciente del análisis de políticas en la Administración de la Seguridad Social consistió en identificar un problema social, como la falta de atención a la salud, y en crear argumentos y métodos para hacerle frente por medio de la seguridad social.

La principal heurística negativa rechaza —lo cual no es de sorprender— el principio del seguro privado (según el cual la protección es voluntaria y la ofrecen muchos aseguradores en competencia mutua, mientras el costo de cada protección queda determinado sobre una base estrictamente actuarial), pero también se opone al asistencialismo público, los estudios socioeconómicos para determinar el grado de necesidad y otros enfoques «benefactores» a los problemas sociales.

El cinturón protector del programa de acción de seguridad social contiene muchos elementos. Sin embargo, los ejecutivos de programas y los principales partidarios políticos no consideran que todos los elementos programáticos tengan igual importancia, es decir, que estén igualmente cerca del núcleo. Por ejemplo, el Seguro de Vejez y Sobrevivientes (OASI) ocupa un lugar mucho más central y, por tanto, está mucho más cuidadosamente protegido que, por ejemplo, la Asistencia a la Vejez (OAA). Según esta métrica (que mide la distancia del núcleo), el Seguro de Incapacidad y Medicare ocupan una posición intermedia entre OASI y OAA, estando mucho más cerca del primer programa que del último.

De este modo, la política de seguridad social en los Estados Unidos (como en muchos países europeos) tiene un núcleo reconocible, el cual contiene un conjunto claramente definido de principios y reglas metodológicas. Sin embargo, al mismo tiempo, este núcleo permite operar una gran variedad de opciones (Derthick, 1979: 21-23). El programa no tiene que ser financiado solo mediante contribuciones, ni las personas necesitan aportar mucho y durante largo tiempo para tener derecho a sus beneficios; estos deben estar relacionados con los salarios, pero la naturaleza exacta de la relación puede determinarse de muy distintas maneras. Hasta el uso de ingresos generales sería compatible con los principios nucleares, y en realidad este enfoque muy pronto fue propuesto por los ejecutivos del programa. En suma, el cinturón protector de la política ha demostrado ser notablemente flexible, y esta flexibilidad ha contribuido grandemente al éxito político del programa, al menos hasta hace poco.

Por cierto que el ejemplo de la seguridad social sugiere que la flexibilidad táctica (en el cinturón protector), lejos de ser incompatible con un núcleo de políticas claramente definido, en realidad puede ser ayudada por él. Por ejemplo, a menudo se ha observado que los partidos políticos con marcados compromisos ideológicos suelen ser más propensos a las adaptaciones pragmáticas y los acuerdos que los partidos que no tienen normas claras con las cuales distinguir lo que es esencial de lo que es negociable.

La política de salud británica, de acuerdo con el Servicio Nacional de Salud, nos ofrece otro ejemplo instructivo. Creado en 1946, el Servicio ha pasado por buen número de cambios administrativos y de organización,

pero ha mantenido su compromiso básico con el principio nuclear de que se deben distribuir los servicios médicos de acuerdo con la necesidad más que con la capacidad para pagar. La heurística positiva de las políticas prescribe estrategias que son compatibles con el principio básico, como el financiamiento por medio de impuestos generales y la nacionalización de los hospitales privados, mientras que la heurística negativa excluye otros enfoques, como los cargos a los usuarios (con excepción de algunos servicios de salud no esenciales). Incluso las propuestas de los «bonos de salud» han sido rechazadas hasta ahora por los gobiernos conservadores y por los laboristas, por considerarlas incompatibles con el principio de elección colectiva en cuestiones de salud.

Los problemas de demanda excesiva creados por la abolición de las barreras financieras no han sido atacados reintroduciendo mecanismos de precios (cuota por servicio), sino fijando límites presupuestarios a los gastos totales en salud, mediante controles administrativos y mejora en la eficiencia de los hospitales y otros ajustes del cinturón de seguridad. De hecho, el debate acerca del núcleo del Servicio Nacional de Salud, en contraste con su cinturón, por lo general se ha considerado impertinente. Esto queda en claro en los siguientes comentarios de Blaug (1970: 324):

Nos guste o no, el Servicio Nacional de Salud Británico reemplazó efectivamente la opción individual en la distribución de los servicios de salud por la elección colectiva. Por ello, son totalmente impertinentes en Inglaterra los argumentos acerca de la «falla del mercado» para justificar la propiedad o el financiamiento gubernamental, a menos, desde luego, que la tesis sea que deben volverse pertinentes devolviendo la salubridad al mecanismo del mercado. Diríase que hoy existe un consenso entre todos los segmentos de la sociedad británica y entre todos los matices de la opinión pública, de que la salud no debiera distribuirse de acuerdo con la capacidad para pagar, en otras palabras, «el comunismo en la salubridad».

Ni Blaug ni ningún otro analista competente negaría que hay graves problemas de asignación dentro del Servicio Nacional de Salud. Pero mientras subsista el consenso acerca del uso de los mecanismos de elección colectiva, habrá que encontrar soluciones al nivel de organización y administración sin comprometer la integridad del núcleo de la política. La heurística negativa del sistema prohíbe un retorno al principio de la

capacidad para pagar (por ejemplo, por medio de cargos generalizados al usuario), cualesquiera que sean los méritos de semejante opción en cuanto a su eficiencia en la asignación.

Desde luego, los servicios nacionales de la salud y los sistemas de seguridad social son casi únicos en sus dimensiones y su alcance, así como en lo explícito de sus compromisos ideológicos. Estas características favorecen la articulación de doctrinas programáticas generales, facilitando así la distinción entre principios nucleares y ajustes tácticos. Pero todas las políticas aceptadas mostrarán una estructura que, aunque tal vez menos bien articulada, no será cualitativamente distinta de los ejemplos que hemos analizado. Ciertamente es que los encargados de las políticas a menudo se desconciertan cuando se les exige una declaración precisa de los principios que guían sus acciones. Sin embargo, este estado de cosas es común en todo tipo de principios. Artesanos, hombres de negocios y atletas, con frecuencia saben lo que deben hacer en determinada situación, sin poder expresar en palabras los principios según los cuales actúan; esto no significa que sus acciones no procedan de acuerdo con unos principios. Y lo mismo puede decirse de los elaboradores de las políticas. Su incapacidad o su renuencia a enumerar las normas y los compromisos básicos no es prueba de que sus medidas políticas carezcan de un núcleo más o menos bien definido.

Evaluación de políticas

La metodología de los programas de investigación ofrece no solo una explicación de la continuidad y el cambio en la ciencia, sino también un conjunto de conceptos normativos para evaluar el desarrollo científico. Los programas rivales de investigación se evalúan en función de los desplazamientos de problemas que inducen (los problemas científicos, como los problemas de políticas, nunca se resuelven, sino que tan solo se desplazan). Un cambio de problema es progresivo si tiene un mayor poder explicativo y predictivo que las formulaciones anteriores. Un programa de investigación estará progresando si genera desplazamientos progresivos de problema; de otra manera, estará estancado.

Estos criterios sugieren algunas analogías potencialmente útiles para comparar programas de acción en competencia, como las políticas

keynesiana y monetarista. Sin embargo, se debe reconocer que una comparación directa de los programas de acción es extremadamente difícil por muchas razones, que incluyen la multiplicidad de normas evaluativas legítimas, la presencia de muchas causas concomitantes de éxito y de fracaso y la consiguiente ambigüedad de los registros históricos. Empero, la metodología ofrece algunas lecciones y advertencias de uso más inmediato a los evaluadores.

Lakatos subraya el punto de que *ponemos a prueba* una teoría o hipótesis aislada, pero *evaluamos* un programa de investigación. Dado que las teorías acuden a nosotros, no una a la vez, sino unidas en una red más o menos integrada de ideas, la unidad apropiada de evaluación no es una teoría aislada, sino todo un programa de investigación. A mi parecer, esta distinción es igualmente pertinente en el contexto de la evaluación de programas o de política. Por lo general, los evaluadores intentan poner a prueba los programas individuales, y no evaluar políticas enteras. A la luz de la dificultad de evaluar las políticas, esta es una restricción sensata. Sin embargo, a menudo los propios evaluadores se ven obligados a tomar en consideración el contexto más amplio de la política, sin comprender que puedan necesitarse diferentes consideraciones y normas evaluativas.

Los evaluadores, como buenos positivistas, se consideran científicos objetivos que ofrecen al administrador los hechos «duros», los «potenciales falsadores» del programa. En realidad, formulan metas, les asignan pesos relativos (que dependen de objetivos más amplios de la política), identifican actores e interesados, definen los límites de sistemas (que pueden incluir otros elementos del programa de acción) y escogen los raseros para medir. Parafraseando a Lakatos podríamos decir que el blanco de la flecha de la evaluación cobra forma cuando la flecha ya va en el aire. La evaluación no presupone un programa plenamente articulado; la evaluación lo recrea y, al hacerlo, lo relaciona con aquella política de la cual el programa no es más que un elemento.

Una vez más, los evaluadores (muy comprensiblemente, dadas las expectativas de sus clientes), ya por tradición se han preocupado por el alcance de los objetivos. Pero la esperanza de poder justificar o «falsear» un programa individual simplemente comparando los resultados con las

metas se desvaneció con el descubrimiento del ubicuo fenómeno del «poco efecto». Como escribe Weiss (1975), uno de los principales obstáculos al empleo de los resultados de una evaluación es precisamente su desalentadora tendencia a mostrar que el programa ha surtido poco efecto. Y no les va mejor a las organizaciones: «Medidas contra las olímpicas alturas de su meta, casi todas las organizaciones obtienen la misma calificación muy baja en eficacia. Las diferencias entre organizaciones tienen poca importancia» (Etzioni, 1960). Las teorías científicas, los programas y las organizaciones parecen nacer ya refutados, y la evaluación —como generalmente se la concibe y se la practica— no puede desempeñar un papel crucial en su desarrollo. No se debe confundir *refutación con rechazo*.

El fenómeno del poco efecto se vuelve menos sorprendente cuando reconocemos que una evaluación hecha exclusivamente en términos de resultados tiene que ser inconclusiva en circunstancias normales. Para seguir adelante con su trabajo, los evaluadores deben suponer que sus modelos y técnicas de medición no tienen problemas, o que son menos problemáticos que las hipótesis de trabajo incorporadas al programa que están evaluando. De hecho, una conclusión de poco o ningún efecto podría ser interpretada, hablando en abstracto, como una falla del modelo del evaluador, tan probablemente como una falla del programa.

Para suprimir la ambigüedad, puede ser necesario determinar cuál de las dos teorías o modelos embona mejor con las hipótesis y metas de la política de nivel superior. Pero esto muestra que no siempre y ni siquiera habitualmente es posible poner a prueba un programa particular sin evaluar o al menos interpretar la política de la que forma parte. En particular, es importante apreciar la posición del programa en relación con el núcleo de la política, ya que los programas cercanos al núcleo comparten algo de su inmunidad ante la crítica. Como lo muestra la anterior cita de Blaug (1970), las censuras de los analistas y evaluadores de las políticas a menudo parecen impertinentes no porque sean infundadas, sino porque van dirigidas a un blanco que no es el debido.

El «Mundo 3» de Popper y el desarrollo de la política

Como Lakatos, también Popper en sus últimas épocas se concentra en el crecimiento y desarrollo de las teorías científicas, más que en su refutación. Las teorías se desarrollan y crecen en un espacio cuasiautónomo de constructos intelectuales y de ideas en el sentido objetivo. Popper distingue tres «mundos» o niveles de realidad: primero, el mundo de los objetos físicos y estados físicos; segundo, el mundo de los estados mentales, de las preferencias subjetivas y de las creencias; tercero, el mundo de las estructuras objetivas, producidas por mentes humanas, pero que, una vez producidas, existen independientemente de ellas. Este es el mundo de las ideas en el sentido objetivo, de las teorías en sí mismas y de sus relaciones lógicas, de los argumentos en sí mismos y de situaciones problemáticas en sí mismas (véase Popper, 1972a, 1972b).

Este «Mundo 3» es autónomo de los otros dos niveles de realidad (precisamente en el sentido en que podemos decir que una obra de arte, una vez creada, cobra vida propia), aunque se relacione con ellos por cierto número de nexos y retroalimentaciones. Los tres mundos están relacionados de tal modo que el primero y el segundo pueden interactuar y los últimos dos también pueden interactuar. De este modo, el segundo mundo de experiencias y actividades subjetivas media entre los mundos primero y tercero. Las aplicaciones tecnológicas de una teoría científica pueden ejercer un impacto enorme sobre el mundo físico, pero solo a través del medio de las mentes y las decisiones humanas. Mas la relativa autonomía del Mundo 3 se revela por el hecho de que casi todo su crecimiento es consecuencia, a menudo imprevista, de teorías previas y de situaciones problemáticas que genera (por ejemplo, el concepto del quebrado aritmético conduce inevitablemente al problema de las magnitudes conmensurables e inconmensurables, y luego al descubrimiento de que la diagonal de un cuadrado es inconmensurable con su lado). La metodología de programas de investigación de Lakatos representa una explicación muy sutil del proceso de desarrollo de teorías en el Mundo 3, y añade criterios normativos para distinguir entre los desarrollos positivos y negativos.

Es importante comprender que el Mundo 3 de Popper incluye no solo las teorías científicas, sino también todos los productos de la mente humana vistos como constructos objetivos y no como simples expresiones subjetivas: idioma, normas éticas, leyes e instituciones. A esta lista podríamos añadir ahora las políticas, ya que también las políticas, una vez iniciadas, cobran vida propia. Interactúan entre sí, producen consecuencias imprevistas, crean problemas nuevos y quedan encarnadas en leyes, instituciones, normas y prácticas sociales. A veces, unas medidas que parecían producidas por el intento de un formulador de políticas por alcanzar una meta determinada muestran ser resultado de procesos políticos o burocráticos que de ninguna manera tenían en mente esa meta (Allison, 1971). O, como en Vietnam, los responsables de las políticas dan un paso y el siguiente se sigue de él. En resumen, el desarrollo de políticas muestra unos rasgos objetivos que no pueden interpretarse, sencillamente, diciendo que los formuladores de las políticas cambiaron de opinión.

Para comprender estos rasgos objetivos necesitamos algo similar a la distinción que establece Popper entre tres niveles de realidad. Donde Popper habla de tres diferentes «mundos», yo prefiero hablar de tres diferentes «espacios»: el espacio de políticas (*policy space*), el *espacio del actor* y el *espacio del problema*. El espacio de políticas es un conjunto de políticas interrelacionadas (o programas de acción) disgregadas en sus elementos nucleares y cinturones protectores. Decir que las políticas están interrelacionadas significa que sus cinturones protectores intersecan en algunos puntos. En otras palabras, el mismo programa o propuesta de la política lleva diferentes «caras», según el núcleo desde el cual se lo ve. Así, para tomar un ejemplo propuesto por Allison (1971: 168) y ponerlo en mi terminología, una propuesta de retirar de Europa tropas norteamericanas es para el programa de acción del ejército de los Estados Unidos una amenaza a su presupuesto y su tamaño; para el programa de acción de la Tesorería es una ganancia de su balanza de pagos, y para el Departamento de Estado es una amenaza a las buenas relaciones con sus aliados de la OTAN. Un espacio de políticas puede analizarse por sus características estructurales genéricas, como:

- 1) *grado de fragmentación* (por ejemplo, transportes, energía o educación) o *concentración* (por ejemplo, seguridad social, salud);

- 2) *nivel de madurez* (áreas de política nuevas contra antiguas; por ejemplo, protección del ambiente y administración de riesgos contra impuestos o política exterior);
- 3) *nivel de competencia* de las fuentes privadas o públicas (por ejemplo, defensa contra salud o educación);
- 4) *exposición a influencias internacionales* (políticas industriales o agrícolas, contra seguridad social o educación).

Como lo ha sugerido la frase de Lowi (1964), «las políticas determinan la política», las características estructurales del espacio de políticas afectan la estructura del espacio del actor, por ejemplo, los tipos de coaliciones que se pueden formar, o el grado de fragmentación de la «comunidad de políticas» (Kingdon, 1984). Una comunidad de políticas se compone de especialistas que comparten un interés activo en una determinada área de política, por ejemplo: académicos, analistas, planificadores de las políticas, miembros del personal congresional, expertos sindicales o de grupos de intereses y profesionales. Los miembros de una comunidad de políticas representan diferentes intereses, sostienen distintos valores y pueden estar dedicados a diversos programas de investigación, pero todos ellos contribuyen al desarrollo de las políticas, al introducir y discutir nuevas ideas y propuestas de políticas.

Aunque algunos miembros de una comunidad de políticas también puedan ser actores políticos, sus dos roles son totalmente distintos. Un votante que elige en un referendo o un formulador de política que elige entre diferentes opciones no contribuyen a la innovación conceptual; antes bien, actúan como mecanismos para seleccionar del portafolio de variantes de política disponibles. De hecho, se puede considerar al proceso político como el mecanismo de selección que elige, para su aceptación, de entre las propuestas de política en competencia la que mejor satisface las demandas del medio político.

En esta perspectiva evolutiva, la innovación de políticas se analiza como resultado de un proceso doble (que ocurre en el espacio del actor) de variación conceptual y selección política. La comunidad de políticas es el

sitio de la innovación conceptual, en tanto que la arena política es el sitio de la selección. Las comunidades de políticas varían mucho en su riqueza de conexiones y en otras características estructurales, como centralización o fragmentación, intensidad de la competencia y tasa de innovación conceptual. Estas diferencias dependen, en parte, de las características del espacio de políticas (como ya se observó), pero también de las características de la arena política y de los programas de investigación de las profesiones y disciplinas académicas pertinentes.

Por ejemplo, hasta hace poco, los críticos expertos del sistema de seguridad social (en los Estados Unidos y en Europa) carecieron de una base organizacional por la cual tuvieran acceso al foro de políticas correspondiente. Como lo muestra Derthick (1979), la profesión actuarial en los Estados Unidos había producido algunos penetrantes análisis de los problemas de la seguridad social a finales de los treinta, pero después del periodo inicial rara vez hubo discusiones críticas. Las convenciones actuariales en general dejaron de prestar gran atención al tema. De manera similar, la profesión de la economía solo durante los sesenta empezó a desarrollar una cantidad sustancial de análisis fundamentales de la seguridad social. Los economistas que escribían sobre seguridad social antes de esa fecha se encontraban fuera de la corriente principal de su disciplina (como Eveline Burns, quien pasó la mayor parte de su vida profesional enseñando en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Columbia), o sus intereses iban dirigidos en realidad a cuestiones más generales y distintas, por ejemplo: los economistas keynesianos, quienes consideraban la seguridad social básicamente como un instrumento de política fiscal. Los ejecutivos del programa de seguridad social y sus partidarios en el Congreso fácilmente podían pasar por alto las críticas que les llegaran de expertos, carentes de un difundido apoyo profesional (Derthick, 1979: 158-182). Todo esto cambió con las recurrentes crisis financieras de años recientes. Estas crisis y un cambiante clima de la opinión acerca del papel apropiado del gobierno en la economía han estimulado un esfuerzo intelectual mucho más sostenido de los economistas y de otros analistas, para desarrollar propuestas más o menos radicales tendientes a reformar el sistema actual.

Como lo muestra este ejemplo, la falta de acceso a un foro apropiado puede ser, en sí misma, un obstáculo total a la consideración debida de nuevas ideas de política. El desarrollo y la evaluación sistemática de nuevas propuestas son imposibles sin oportunidades bien organizadas de debate crítico. La comunidad de políticas debe estar lo bastante abierta y competitiva para que puedan surgir variantes verdaderamente nuevas. El empleo de fuentes externas de conocimiento, asesoría y evaluación por las agencias del gobierno es una manera de aumentar la corriente de las innovaciones conceptuales. Al mismo tiempo, la selección solo puede ser eficaz cuando la comunidad no está demasiado abierta. Si se tomara en serio cada propuesta, pronto se haría intolerable la carga para los mecanismos de selección, conduciendo a un desplome de las normas de evaluación. Un rasgo característico de una comunidad intelectual en buen estado de funcionamiento es que cada argumento presentado debe relacionarse con algún punto de vista ya presente en la comunidad. Una nueva propuesta será juzgada no solo por sus méritos intelectuales, sino también por el modo en que pueda contribuir al debate en marcha y relacionarse con los actores que haya en el campo intelectual y con sus intereses (Unger, 1975: 110-115). Por tanto, solo algunas de las propuestas y variantes políticas teóricamente concebibles pueden volverse temas activos de debate y de innovación en un momento dado.

Además de evaluar las políticas en vigor y discutir sobre las nuevas propuestas de políticas, los miembros de una comunidad de políticas supervisan constantemente el espacio del problema, con objeto de identificar los problemas nacientes y detectar los cambios estructurales que surjan en la economía y en la sociedad. Al explorar el espacio del problema, estos especialistas no se dejan guiar tanto por sus intereses académicos o intelectuales como por el deseo de descubrir puntos nuevos que sean prometedores para la agenda de las políticas.

Como el espacio de las políticas y el del actor, también el espacio del problema puede describirse de acuerdo con sus características estructurales genéricas o específicas. Estas características determinan, de manera importante, el modo en que la comunidad de políticas y los actores políticos perciben y tratan diferentes cuestiones. Un temprano ejemplo sobresaliente de análisis estructural de un espacio de problemas

puede encontrarse en *Journeys Toward Progress* (1963), de Hirschman, en que el autor contrasta los rasgos característicos del problema de inflación estudiado en Chile con los del subdesarrollo regional (en Brasil) y el mal reparto de las tierras (en Colombia). Afirma que la inflación, en contraste con el mal reparto de las tierras, emite señales regulares, puede medirse de un mes a otro y, por ello, es susceptible de recibir atención especial de analistas y responsables de políticas en cuanto pase algún umbral de tolerancia. Por otra parte, en contraste con las calamidades naturales como las sequías periódicas que afligen al noreste de Brasil, la inflación es considerada como una calamidad debida a la mano del hombre y que, por tanto, se presta a recriminaciones entre los grupos sociales. A diferencia del desarrollo regional, la inflación es bastante similar entre un país y otro. También se trata del tema sumamente técnico del dinero. Vemos así que las doctrinas dominantes y los expertos internacionales desempeñan papeles de particular importancia en los intentos de solución, aunque tanto expertos como doctrinas también puedan desempeñar, en alto grado, papeles políticos. Una vez más, la inflación es fácil de «sobrerresolver»; súbitamente, puede dejar el paso a la deflación. Por tanto, el temor a la deflación puede inhibir a los formuladores de las políticas que se enfrentaban a la inflación, mientras que la elaboración de las políticas sobre el subdesarrollo regional, o sobre un mal reparto de tierras, puede proceder desde considerable distancia sin peligro de llegar demasiado lejos (Hirschman, 1963, 1981).

A su vez, esas características específicas pueden subsumirse en categorías más generales, como «problemas de política, así como problemas de política privilegiados y desdeñados». Descubrir esas características estructurales es parte importante de la labor del analista; por medio de ellas, es posible comprender y tal vez predecir vías alternas de hechura de las políticas. Sin embargo, un análisis detallado de estos temas superaría, con mucho, el limitado espacio de nuestro capítulo.

Conclusiones

He tratado de mostrar, con la ayuda de argumentos y ejemplos, que algunos conceptos desarrollados por los filósofos de la ciencia durante los últimos veinte años pueden adaptarse a las necesidades de los estudiosos

de la política pública. Como modelo normativo, la metodología de los programas de investigación subraya la importancia de determinar la unidad correcta de evaluación, y señala cierto número de trampas potenciales contra las que deben estar en guardia todos los evaluadores. La misma metodología, empleada como modelo descriptivo en relación con el análisis de la autonomía del Mundo 3 de Popper, sugiere maneras interesantes de analizar la estructura sutil de las políticas y su desarrollo con el transcurso del tiempo.

Podrá decirse que los conceptos introducidos en este capítulo solo ofrecen un nuevo vocabulario para ideas que los analistas de las políticas siempre han utilizado, al menos implícitamente. Aun si fuera así, valdría la pena subrayar una vez más la importancia metodológica de emplear conceptos bien articulados al estudiar fenómenos tan complejos como los de la hechura de las políticas. En realidad, creo que algunas de las ideas aquí presentadas pueden ser útiles para arrojar nueva luz sobre algunos de los problemas más importantes del análisis de políticas.

Por ejemplo, la distinción entre el núcleo y el cinturón protector no solo expresa la idea de que la continuidad y el cambio son inherentes al desarrollo de las políticas, sino también explica por qué el incrementalismo es un rasgo tan continuo de todos los sistemas de elaboración de políticas. Además, no todos los pasos incrementales de un tamaño determinado tienen la misma importancia, pues la significación del cambio incremental está en relación inversa con su distancia del núcleo de políticas. Por tanto, los partidarios del cambio no incremental harían bien en estudiar minuciosamente la topología del espacio de políticas, en el que estén planeando concentrar sus esfuerzos.

Asimismo, el concepto de una heurística positiva y negativa (el hágase y el no se haga de un núcleo de política) parece ser una manera prometedora de reformular el concepto de la no toma de decisiones en términos operativos. Acaso sea verdad, como señalan sus críticos, que una no decisión es un no acontecimiento y que, por tanto, no se la puede estudiar empíricamente. Pero una heurística negativa, como su gemela la heurística positiva, es un auténtico sujeto de estrategia para la observación y el escrutinio crítico.

Por último, sostendré que uno de los problemas más desconcertantes para los analistas de las políticas y los estudiosos de la estrategia de negocios —el surgimiento de políticas o estrategias que no se había propuesto ninguna persona, grupo ni organización— solo puede comprenderse como un fenómeno del espacio de políticas, como la consecuencia imprevista de procesos que ahí tienen lugar. Al menos desde el tiempo de David Hume, el estudio de las consecuencias imprevistas o los productos no planeados de las acciones humanas se ha considerado como la principal tarea de la ciencia social. El Mundo 3 de Popper (del cual es un subconjunto el espacio de políticas) aporta el ya muy necesario fundamento epistemológico de tal estudio.

Notas

* Título original “Social Sciences and Modern States”. Primera edición en inglés ©1991 por University of Cambridge Press. Traducción autorizada al español “Programas de investigación y programas de acción o ¿puede la investigación de políticas aprender de la ciencia?”, en Peter Warner, Carol Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman (comp.), “Ciencias sociales y estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas”, pp. 327-356, Fondo de Cultura Económica, México, 1999. Reproducción autorizada.

Referencias

- Allison, Graham T., 1971. *Essence of Decision*. Boston, Little, Brown, and Company. [Traducido al español por Grupo Editor Latinoamericano].
- Blaug, Mark, 1970. *An Introduction to the Economics of Education*. Harmondsworth, Middx. Penguin Books.
- , 1975. «Kuhn versus Lakatos, o Paradigms versus Research Programs in the History of Economics». *Hope* 7, pp. 399-433.
- Boothroyd, Hylton, 1978. *Articulate Intervention*. Londres, Taylor and Francis.
- Derthick, Martha, 1979. *Policymaking for Social Security*. Washington, DC, The Brookings Institution.
- Etzioni, Amitai, 1960. «Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion». *Administrative Science Quarterly* 5 (abril-junio), pp. 257-278.
- Hecló, Hug, 1972. «Review Article: Policy Analysis». *British Journal of Political Science* 2 (enero), pp. 83-108.

Hirschman, Albert O., 1963. *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy Making in Latin America*. Nueva York, The Twentieth Century Fund.

——, 1981. *Essays in Trespassing*. Cambridge University Press.

Kingdon, John W., 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, Little, Brown and Company.

Kuhn, Thomas S., 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2a. ed., University of Chicago Press. [Hay traducción al español en el FCE].

Lakatos, Imre, 1968. «Criticism and the Methodology of Scientific Research Programmes». *Proceedings of the Aristotelian Society* 69, pp. 146-186.

——, 1971. «History of Science and Its Rational Reconstruction». En *Boston Studies in Philosophy of Science*. Ed. R. S. Cohen y C. R. Bucks. [Hay traducción al español en Ian Hacking (comp.), *Revoluciones científicas*, México, FCE, 1985.]

Lippmann, Walter, 1943. *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Boston, Little, Brown and Company.

Lowi, Theodore, 1964. «American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory». *World Politics* (julio), pp. 677-715. [Hay traducción al español en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992].

Popper, Karl R., 1972a. «Epistemology without a Knowing Subject». *Objective Knowledge*. Londres, Oxford University Press.

——, 1972b. «On the Theory of the Objective Mind». *Objective Knowledge*. Londres, Oxford University Press.

Unger, Roberto Mangabeira, 1975. *Knowledge and Politics*. Nueva York, Free Press. [Hay traducción al español en el FCE].

Weiss, Carol, 1975. «Evaluation Research in the Political Context». *Handbook of Evaluation Research*, pp. 13-25. Vol. 2. Ed. E. L. Struening y M. Guttentag. Londres, Sage Publications.