

ANAQUEL

La argumentación en el diseño de las políticas públicas

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA

Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, 240 pp.

Las políticas públicas son los instrumentos mediante los cuales un gobierno se ocupa de los asuntos y problemas de la sociedad. Su diseño, elaboración e implementación requieren de la habilidad de los líderes y políticos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, y del conocimiento de los temas que atienden. Si bien se requiere de una mayúscula objetividad, no se puede ocultar que llevan implícitos valores y preferencias de quien o quienes las confeccionan.

Así, las soluciones a problemas públicos responden a la particular visión de las personas que se ven involucradas en la concepción de las políticas públicas. Uno de los objetivos de los políticos es establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes.¹ La deliberación, el planteamiento de soluciones específicas, el análisis de los costos y de las implicaciones forman parte del proceso de su construcción en cualquier democracia contemporánea, en donde se requiere de un amplio espacio de participación que tome en

cuenta la opinión de especialistas, organizaciones, representantes y autoridades.

La operación de las políticas públicas requiere de una solución técnica a los problemas, del apoyo político para su implementación y de la aceptación de la sociedad. Estos tres aspectos se convierten en pilares fundamentales para el éxito o fracaso de cualquier instrumento de esta naturaleza. Sin embargo, como bien apunta Eugenio Lahera, pasar del mundo de las ideas a la acción pública es un proceso complejo que puede ir dejando de lado algunos considerandos valiosos o propuestas de soluciones pertinentes.

No toda idea entra en la agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en programas...

En el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión.²

De esta manera, el proceso de comunicación y el soporte de una buena argumentación son quizá los aspectos más importantes en la elabora-

¹ Eugenio Lahera, *Política y políticas públicas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004, p. 7.

² *Ibid.*, p. 12.

ción de políticas públicas. Esta es la tesis central del libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, en donde Giandomenico Majone sostiene que tan importante es el análisis técnico de una política pública como el discurso con que se presente y la persuasión que logre la aprobación del tomador de decisiones públicas y posteriormente la aceptación de la sociedad.

Sin duda los cálculos, la simulación de modelos, la revisión de esquemas comparados, y la maximización de los beneficios con la disminución de costos, forman parte del proceso que los tomadores de decisiones realizan en la atención y solución de problemas públicos, pero si el análisis de las políticas públicas sólo se limita a la parte técnica, no se asegura que éstas sean finalmente aplicadas. La función argumentativa del análisis de políticas se vuelve una función crucial, por lo que los analistas deben aparte de contar con los conocimientos técnicos, tener habilidades para visualizar un problema desde diversos puntos de vista, elaborar un argumento a partir de ellos, y adaptarlo según el tipo de auditorio al que se presente una política.

El autor demuestra que para que un gobierno sea eficiente y eficaz debe tener la capacidad de convencer a los ciudadanos y a las organizaciones sociales de que sus actos de autoridad son pertinentes y de beneficio colectivo, por lo que la comunicación y persuasión son componentes esenciales de la administración pública. Las autoridades deben estar dispuestas a ofrecer explicaciones y argumentos valorativos, a debatir y a abrirse al escrutinio de la sociedad y de las organizaciones políticas.

Giandomenico Majone muestra que toda política pública, para que sea efectiva, debe solucionar convenientemente un problema que atañe a la comunidad y contar con una adecuada agenda comunicativa. Sostiene que en una democracia las decisiones de política deben explicarse, argumentarse y difundirse. Al respecto, Luis F. Aguilar menciona que el diseño de una política pública está incompleto si no se considera una comunicación oportuna y persuasiva a ciudadanos, organizaciones y medios de comunicación; debe ser capaz de resolver problemas sociales o

económicos y solucionar problemas de comunicación que le plantea la ciudadanía.³

Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas menciona que el trabajo del analista de políticas públicas es aportar evidencias y argumentos a favor de una decisión, y que este proceso en las democracias modernas exige el diálogo con los interesados, especialistas, representantes populares y autoridades, así como contrastar y debatir diferentes puntos de vista.

Para Majone, el análisis de políticas públicas no debe simplificarse en el ejercicio de análisis económico o técnico, ya que la viabilidad de una política pública requiere que ésta sea presentada, explicada y justificada ante los ciudadanos interesados. Viabilidad y comunicación se entrelazan de tal forma que el análisis de factibilidad política se lleva a cabo tomando en consideración argumentos y evidencias; no hay viabilidad para una política si ésta no convence primero a los sectores sociales interesados de su necesidad o conveniencia.

El autor explica que los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los especialistas y grupos de interés participan continuamente en un proceso de debate y mutua persuasión. Las partes plantean problemas sociales y formulan soluciones; el electorado analiza programas y candidatos; el legislativo transforma los programas en leyes que el ejecutivo traduce en políticas específicas. Cada uno de estos procesos es independiente, pero la argumentación es parte esencial en cada una de ellos. Por esta razón, la tarea de los analistas consiste, en gran parte, en la producción de evidencias y argumentos para el debate público.

Los argumentos de los analistas deben persuadir para que sean tomados en serio en los foros de deliberación. Se requiere de la persuasión para aumentar la posibilidad de que la propuesta de política pública sea implementada. No reconocer el crucial aspecto argumentativo de las políticas públicas equivale a destinarlas al fracaso.

³ Luis F. Aguilar, "Introducción", en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 25.

Majone explica que debe distinguirse entre el análisis profesional de las políticas y la deliberación de las políticas. El analista es un productor de argumentos de las políticas, sus capacidades básicas no son algorítmicas sino argumentativas; debe reconocer que requiere de juicios de valor que deben ser explicados y justificados.

En *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Majone señala que la argumentación no parte de axiomas, sino de opiniones, valores o puntos de vista refutables; utiliza inferencias lógicas pero no se agota en sistemas deductivos de enunciados formales. Mientras que la demostración intenta convencer a quienes cuentan con los conocimientos técnicos requeridos, la argumentación se dirige a un auditorio particular y trata de provocar su adhesión a las tesis que se presentan para su consentimiento.

Sin embargo, el autor olvida que en ocasiones las personas que proporcionan información a los

tomadores de decisiones tienen que omitir justamente estos juicios de valor, ya que con ellos sus argumentos estarían sesgados, restando de esta forma el valor de la objetividad con que deben ser presentados. Los juicios de valor deben realizarse precisamente los tomadores de decisiones a partir de información clara y objetiva sobre el problema que pretenden solucionar.

No obstante, las herramientas que proporciona la lectura de *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* para cualquier persona que participe en la elaboración de políticas públicas, serán de gran valor, desde los analistas hasta quienes realizan la evaluación de las mismas, pasando por supuesto por políticos, representantes populares y por servidores públicos encargados de gestionar y operar políticas en la administración pública.