

LAS DEFICIENCIAS EN LA ENSEÑANZA DE POLITICAS PUBLICAS(*)

Yehezkel Dror

Al haber participado en la "primera ola" de la enseñanza de políticas públicas y procurar seguir sus avances, algunas tendencias me causan crecientes sentimientos de aprensión e incomodidad. Es muy cierto que la enseñanza de políticas públicas ha hecho rápidos avances desde su impartición titubeante y controvertida. A la vez, ha transcurrido demasiado tiempo para excusar graves deficiencias, que como las enfermedades de la infancia, seguramente desaparecerán con la edad. El peligro es inverso: las debilidades que no se corrigen con urgencia pueden convertirse en debilidades endémicas e irreversibles, como resultado de la sistematización y autopertuación.

Es probable que sea demasiado ambicioso y espere mucho. Quizá ignoro los hechos más destacados. Es posible que esté sencillamente equivocado sobre mis percepciones de la enseñanza de las políticas públicas. Para ser desmentido o como alternativa, para sacudir algo de la enseñanza de políticas públicas y estimular conversaciones sobre posibles rediseños, permítanme introducir siete planteamientos acerca de los predicamentos actuales de la mayor parte de la enseñanza de políticas públicas.

Estoy cierto que todos los lectores coincidirán por lo menos con mi planteamiento inicial en el sentido de que este trabajo es demasiado estrecho, parcial y sobretotalizador. Acepto libremente estos errores, pero pongo a consideración mi diagnóstico, el cual juzgo esencialmente correcto. ¡Que el lector reflexione y juzgue!

* Traducción de Mary Lápípus, N. del D.

MIOPIA DE LAS MICROPOLITICAS

Una falta de adecuación en el factor crucial de la enseñanza de políticas contemporánea, relacionada estrechamente con otras fallas, es la miopía de las micropolíticas. Los programas tienden a enfocar aspectos políticos que se distinguen por ser de pequeña escala, alternativas estrechas, jurisdicción local, divisibilidad y carácter descomponible, y susceptibilidad al incrementalismo y análisis marginal. En ocasiones la enseñanza baja al nivel inferior o se ubica en el intermedio. Pero se pasan por alto las políticas grandiosas y las alternativas nacionales decisivas, se reducen las características especiales para aspectos a "gran escala", la preparación de sorpresas que se deben arrojar a la historia trascienden la consideración y la planificación nacional (sin mencionar la "arquitectura social"), en el mejor de los casos, es una mala palabra.

Probablemente esta situación se relaciona con las condiciones y cultura de periodos recientes muy cortos en los Estados Unidos, cuando la agregación de políticas era adecuada y las alternativas explícitas importantes se limitaban a la defensa (pronto se hablará de este tema). La enseñanza de políticas y la literatura se desarrollaron en ese mundo del pasado (pero no el día anterior), exageraron sus características en virtud de que estaban fascinados con espejismos "ocultos" y continúan afe-rrándose a eso.

Mientras tanto la agenda de políticas públicas explícitas se cargaba de alternativas de políticas grandiosas, como políticas en materia de inmigración, posturas frente al Tercer Mundo, distribución del ingreso, energéticos y

mucho más. En lugar de construir la mayor parte de la enseñanza en torno a estos aspectos englobadores, la enseñanza de políticas públicas se queda atrás y continúa buscando niveles apacibles de problemas (la escasez de metodologías idóneas refuerza aún más esta falla y la alimenta, como se explicará más adelante).

OMISION DE LAS POLITICAS DE DEFENSA

En la mayor parte de los programas de enseñanza es sorprendente la forma en que se evita tratar aspectos de políticas de defensa y política exterior. Después de todo, los métodos de análisis de políticas ya se han ensayado mucho, para bien o para mal, en la defensa; los asuntos internos centrales se integran con los externos (por ejemplo, energéticos y comercio) y seguramente la defensa trata de temas que son fatídicos para la Unión Americana y el mundo, en su conjunto.

Supongo que la enseñanza de las políticas públicas aún padece del trauma de Vietnam y a menudo considera que es repugnante manejar los asuntos de defensa. De hecho, si esto es parte de la explicación de que la situación puede ser peor de lo que supongo, no sólo se empobrece la enseñanza de las políticas públicas por la exclusión de un campo de políticas crucial e intenso en cuanto a experiencia analítica, sino que los programas que evitan la defensa, debido a los escrúpulos, pueden ser culpables de un pecado mayor de incapacidad para hacer frente a alternativas trágicas, analizar lo impensable y adoptar una postura clínicamente responsable, combinada con una evaluación de valores sobre asuntos "al rojo vivo"

y altamente divisivos. Esta no es la forma de desarrollar profesionales en política conscientes, sino de producir egresados que no pueden soportar la presión de alternativas angustiantes y que ignoran las portentosas inquietudes de políticas. No quiero ni siquiera considerar el peor de los casos, a saber, docentes que tienen miedo que los alumnos traten de aspectos de defensa en una forma académica y profesional responsable. Espero que ningún programa de políticas públicas pertenezca a esta categoría, en la cual es preciso sospechar que cualquier enseñanza de políticas carece de aquellas importantes cualidades de toda enseñanza de políticas, es decir, dureza intelectual y valor del compromiso profesional de cada quien.

DESCUIDO DEL SISTEMA DE FORMULACION DE POLITICAS

El descuido del sistema de formulación de políticas y su mejoramiento está muy generalizado. Muchos cursos en que se supone se enseña la realidad de la formulación de políticas presentan imágenes deformadas, tanto por omisión como por comisión; la psicología de la toma de decisiones casi nunca recibe debida atención; se subestiman los papeles desempeñados por los gobernantes en la formulación de políticas, mientras que se sobrestiman los grupos de presión y la conformación pluralista de decisiones (en conformidad con prejuicios de las ciencias políticas en general en la Unión Americana); y las corrientes históricas y la infraestructura socioeconómica dentro de la cual está imbuida la formulación de políticas y cuyas tendencias de políticas principales de las condiciones, se tratan en forma arrogante, si acaso se abordan.

Los enfoques prescriptivos a los sistemas de formulación de políticas reciben aún menos de lo que merecen. En la realidad una aportación primordial de los buenos profesionales de políticas, es el mejoramiento del proceso de formulación de políticas más allá del arreglo de una serie de decisiones discretas. Más aún, como lo descubrirán muy pronto los egresados de enseñanza de políticas, es imposible llevar a cabo la asignación de prioridades de decisiones significativas sin realizar cambios en instituciones y culturas de la formulación de políticas. Con demasiada frecuencia esta tarea indispensable encuentra que los egresados no están preparados y no qué decir acerca de los mayores retos de reformas a sistemas de formulación de políticas.

PAUPERISMO DE LA POLITICA

No quisiera ser demasiado audaz al incluir a las ciencias políticas en una corta ponencia, además de la enseñanza de políticas públicas. Sin embargo, para ser justos hay que culpar al estado de gran parte de las ciencias políticas de los Estados Unidos por la pobreza de la enseñanza de políticas públicas en cuanto a contribuciones esenciales de política. La trascendencia ya mencionada de los gobernantes, comportamiento masivo en la política, formas de lograr que lo aparentemente imposible sea políticamente posible, modas en la política, verdaderos creyentes como fuerzas en movimiento, todo esto ilustra aspectos de política que son esenciales para la enseñanza avanzada de políticas públicas. Existen los conocimientos pertinentes, aunque más bien en los lindes que en el centro de las ciencias políticas de los Estados Unidos. En lugar de buscar peda-

datos adecuados de datos e introspecciones, e integrarlos en la enseñanza avanzada de políticas públicas, en casi todos los programas se depende de imágenes de política, simplistas e incongruentes como por ejemplo: modelos de agregados pluralistas; supuestos agradables relativos a ciudadanos y sus criterios; supuestos ingenuos sobre la razón en la política; perfiles surrealistas de política como una cacería permanente del poder imperfecto; e imaginaría elegante de "alternativas colectivas" positivistas. Tal vez el supuesto utilitario y los mundos rarificados de los economistas impusieron su mente en el manejo de la política en la enseñanza de políticas públicas. Cualesquiera que sean las causas, los resultados no son ambiguos: en casi todos los programas las realidades de la política son escasas con consecuencias sombrías para las representaciones cognoscitivas de los alumnos y su capacidad para manejar aspectos importantes de políticas donde más perjudican en sus facetas políticas.

UNIDIMENSIONALIDAD DE LOS METODOS

Cuando se desarrolló la investigación operativa en el Reino Unido durante la Segunda Guerra Mundial se concibió como un enfoque sistemático y abierto a problemas complejos. Cuando la investigación operacional llegó a las universidades y se convirtió en un programa de enseñanza para graduados, se transformó en una serie de técnicas matemáticas que buscaban problemas que encajaran en su marco o truncaban los problemas con este fin. Esto sucedió en la mayor parte de la enseñanza de políticas públicas. Las metodologías cuanti-

tativas y basadas en la economía han alcanzado el control, dominando la capacitación de habilidades completa. Para empeorar las cosas en ocasiones se añade un discurso de valores dudosos como si la combinación de metodologías "rígidas" y la "palabrería" pudiera generar analistas de políticas completos.

En fechas recientes tuve una experiencia reveladora al ser observador de algunos programas de enseñanza de políticas públicas. Pregunté a los profesores y a los alumnos cuáles eran los métodos más adecuados para analizar las alternativas de la Unión Americana sobre la situación en los rehenes en Irán (en ese entonces aguda). Esta interrogante fue recibida con un silencio que era más elocuente que cualquier palabra. Todos parecían estupefactos por lo ultramundano de mi pregunta, la cual claramente traspasaba su enseñanza de políticas públicas.

El examen de la reciente cosecha de textos en materia de enseñanza de políticas, refuerza mi impresión de una mutilación primordial de programas contemporáneos: casi ninguno abría la puerta hacia el análisis de aspectos de políticas muy complejos e indeterminados.

La unidimensionalidad de los métodos se combina con la miopía de las micropolíticas para formar el principal síndrome de "nivel inadecuado de preocupación" en la enseñanza de políticas públicas. Aquí enfrentamos un círculo vicioso donde los aspectos de bajo nivel son manejados por metodologías estrechas, que a su vez excluyen problemas de nivel más elevado, etc. Los esfuerzos concertados son necesarios para romper este círculo con la proposición de métodos avanzados y su aplicación a problemas complejos e indeterminados.

dos; es preciso arremeter ambas líneas de progreso en forma iterativa y sinérgica.

Este no es el lugar para un compendio de métodos heurísticos de análisis de políticas avanzado. Por lo contrario, para no dejar completamente vago este punto importante de mi acusación, quisiera mencionar algunos ejemplos de conjuntos dobles de método y metodología que sirven como partes del repertorio de la enseñanza de las políticas públicas:

a) Lenguajes adicionales para conceptualizar realidades desordenadas, que van desde escalas de medición no métricas al procesamiento de introspecciones impresionistas.

b) Una teoría de diagnóstico e identificación de problemas, a fin de llegar más allá de la sintomatología manifiesta. Los estudios de inteligencia de la defensa proporcionan un punto de partida para enfoques que pueden emplearse.

c) Guías para aprovechar la historia, la antropología y la psicología para analizar aspectos así como para mejorar los sistemas de formulación de políticas, en parte mediante la depuración y no a través de la búsqueda de "optimización".

d) Herramientas integradas para analizar políticas de regateo y negociación, desde la teoría de los juegos a través de perfiles psicológicos, a la orquestación de eventos externos, todo esto para un análisis preparatorio y un apoyo de tiempo real.

e) Enfoques para mejorar el manejo de las crisis, que van desde el invento de instigación de crisis a psicoinstrumentos que contienen la tensión.

f) Métodos que se adecúan a las condiciones de ignorancia, cuando está equivocada la asignación de probabilidades subjetivas. Las combinaciones entre técnicas de apuestas y oportunidades estructuradas de aprendizaje indican formas adecuadas para proceder.

g) Análisis de valores, con la lógica de la filosofía analítica, los instrumentos de antropología para mapeo de valores y algunas ramas de la semántica.

h) Diseños para manejar lo especulativo, como esquemas para "experimentos de pensamiento".

i) Enfoques para inventos de alternativas de políticas, con simulación de creatividad y una exploración de "pensamiento alternativo".

Tomar una muestra de los conjuntos anteriores y aplicarla a un intento diferente del mejoramiento de políticas: investigación y experimentación de errores de decisión (a menudo *a posteriori*, pero con esfuerzos a fin de ir *a fortiori*) que conducen a "ataduras probadas con objeto de limitar el comportamiento de decisión que va en contra de la racionalización (acorde con la metáfora de "Ulises y las Sirenas").

Inicios de apuntalamiento filosófico para métodos de políticas avanzados como: elementos de filosofía del conocimiento y de la ciencia, enfoques fundamentales a la naturaleza de las "decisiones" y el papel que desempeñan para influir en los futuros, teoría de sistemas (bastante diferente del "análisis de sistemas", de "simulación de sistemas"); y el tratamiento profundo de conceptos de "racionalidad" en sus mundos de discurso metafísicos, positivistas, sociológicos y culturales.

Algunas de las anteriores ilustraciones tienen una base sólida en los presentes adelantos, a pesar de que son subutilizadas en la mayor parte de la enseñanza de políticas públicas; otras son ideas precipitadas, cuya validez no puede predecirse sin realizar mucho más trabajo. Pero una ilustración más o una menos no es importante. El punto y opinión primordiales es que el futuro de la enseñanza de políticas públicas depende del rápido avance de un conjunto coherente de métodos, enfoques, orientaciones, marcos de referencia, metodologías, etc., basados en ideas y conceptos fundamentales bien pensados, así como en hallazgos empíricos y experimentación consecutiva. A menos que la enseñanza de las políticas públicas realice una transición en cuanto a métodos y nivel de asuntos de políticas, su futuro como un riesgo académico y profesional viable es bastante dudoso. La historia de la enseñanza de administración pública proporciona analogías ominosas.

INTOLERANCIA

Para incluir algo más que insignificancias, es preciso considerar los asuntos dentro de un marco multidimensional y amplio. Esto se aplica en particular a los aspectos de políticas y formulación de las mismas que forman parte de corrientes temporales, sociales y espirituales, como en el propio profesional de políticas. El trabajo avanzado relativo a políticas requiere comprensión y conocimiento de las infraestructuras de las políticas públicas y de las fuerzas de conformación de políticas, así como una autoconcientización y autoperspectiva por parte de los profesionales de políticas.

Ningún problema de enseñanza puede

transmitir las comprensiones y aprensiones necesarias. Esta es una tarea interminable para la cual casi no alcanza una vida de arduo trabajo y compromiso intenso. Pero la enseñanza de políticas públicas debe y puede proporcionar prolegómenos, fundamentos, sensibilizaciones y guías.

Por lo menos, la enseñanza de las políticas públicas debe proporcionar estructuras contra la intolerancia como:

a) Una amplia perspectiva de la dinámica social dentro de un medio histórico, y una buena comprensión de nuestro país dentro de un mundo cambiante.

b) Iniciaciones a políticas de condicionamiento de fuerzas principales y sus resultados tales como ciencia, tecnología y corrientes ideológicas.

c) Introducciones a lo que yo llamo "politicografía" en el sentido de conocimiento comparado de problemas de políticas y acceso a una multiplicidad de experiencias de políticas de otras sociedades y épocas.

d) Cierta autoconcientización para futuros profesionales de políticas al explorar los tres mundos a los que pertenecen, es decir, intelectuales, científicos, técnicos, ayudas a gobernantes y poder.

DILUCION DE LA QUINTA ESENCIA

En este momento problememente se me acuse de neoplatonismo. Peor aún, mis opiniones pueden ser condenadas por visionarias y exigir lo

imposible de la enseñanza de políticas públicas, una recepción que puede aniquilar y frustrar los objetivos de este ensayo. Permítanme por tanto argumentar que mucho se puede lograr en la enseñanza de políticas públicas si se realizan los debidos esfuerzos. Después de todo, la totalidad del conocimiento generalizado, incluso dentro del campo de acción más amplio indicado en este trabajo, no es tan vasto como para desafiar un programa bien elaborado y correctamente enfocado con docentes y alumnos de máxima calidad. La enseñanza de políticas públicas incluye una gran medida de *arrogancia* al pretender capacitar y preparar a profesionales en la aplicación de conocimientos en ese que es el más ambicioso de los esfuerzos humanos, influir en los futuros colectivos a través de alternativas públicas conscientes. Para un esfuerzo tan exigente se justifica postular cualidades y grados de esfuerzo que trascienden lo normal.

Un *sin qua non* para cumplir con umbrales adecuados de enseñanza avanzada de políticas públicas es la concentración debida en las tareas más importantes. Me sentiría menos preocupado, salvo por los indicadores visibles de dilución en curso de la enseñanza de políticas públicas, que deben inhibir el avance necesario.

La dilución en curso toma tres formas que se relacionan entre sí:

El contenido, al exagerar la "instrumentación". En instituciones, al sobrefusionar con la enseñanza empresarial. Y en calidad, por la sobreexpansión.

La consideración de viabilidad de instrumentación en todas sus dimensiones, forma

parte esencial del análisis avanzado de políticas. En este caso, como en otros temas como agentes de cambio, teoría de la intervención y estrategias de reforma, existe un gran campo de acción para un trabajo compartido con otras disciplinas como administración, administración pública y ciencias políticas. Pero esto difiere mucho de aceptar toda la instrumentación como integrante de la enseñanza de políticas públicas, lo cual entra de contrabando en la mayoría de la administración, administración pública, teoría organizacional y otras. Los matrimonios de conveniencia con la enseñanza empresarial aumentan en forma radical los peligros de que las políticas públicas pierdan su quintaesencia y no se concentren en adelantar su contenido principal.

Los peligros planteados por la dilución cualitativa a través de sobreexpansión son más insidiosos, por la rápida proliferación de programas de "políticas públicas" de autouni-miento que están mal dotadas para estas tareas. Seamos francos: la enseñanza de políticas públicas sigue estando *in statu nascendi*, subdesarrollada y no comprobada. Desde el punto de vista intelectual es muy exigente, requiriendo lo mejor en cuanto a conocimiento y capacidades mentales, así como un intenso compromiso. En suma, la enseñanza de políticas públicas está dirigida a profesores y alumnos de alta calidad. Precisa de "islas de excelencia" para percatarse de sus potencialidades. Al convertirse en un movimiento académico y una moda universitaria, es una prescripción segura para el desastre.

No se requiere una capacidad especial de introspección para reconocer que las democracias contemporáneas tienen problemas enormes (como también los tienen otros regí-

menes, que este caso no me conciernen). A menos que se mejoren significativamente las capacidades para gobernar, hay una creciente probabilidad de hechos futuros bastante pesimistas. No se concibe ninguna panacea y ciertamente la enseñanza de políticas públicas jamás se jactó de serlo. Pero, entre los inventos de mejoramiento que actualmente se encuen-

tran disponibles, la enseñanza de políticas públicas puede convertirse en una ayuda importante para reinstrumentar regímenes democráticos. Es esta potencialidad la que hace que la reversión y superación de efectos contemporáneos sea muy urgente, a menos que fracase la misión de enseñanza de políticas públicas.