

# Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico<sup>1</sup>

André-Noël ROTH DEUBEL<sup>2</sup>

PALABRAS CLAVE: POLÍTICAS PÚBLICAS, TEORÍAS, RELATIVISMO, PLURALISMO, CONSTRUCTIVISMO  
PALABRAS CLAVE (EN INGLÉS): PUBLIC POLICY, THEORIES, RELATIVISM, PLURALISM, CONSTRUCTIVISM

## RESUMEN:

LOS DEBATES EPISTEMOLOGICOS HAN PERMITIDO EL DESARROLLO DE VARIAS PERSPECTIVAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. LUEGO DE PRESENTAR A LAS DIFERENTES TEORIAS CONSTRUÍDAS POR LOS ANALISTAS DE POLÍTICAS, EL ARTÍCULO SE CENTRA EN DEFENDER LA PERTINENCIA DEL PLURALISMO METODOLÓGICO BASADO EN EL ANARQUISMO EPISTEMOLÓGICO DE FEYEREABEND. EN LA CONCLUSIÓN, SE SEÑALAN A LAS CONSECUENCIAS QUE ESTA POSTURA IMPLICA PARA LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA ENSEÑANZA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

*“La historia en general, y la historia de las revoluciones en particular, es siempre más rica en contenido, más variada, más multilateral, más viva y sutil de lo que incluso el mejor historiador y el mejor metodólogo pueden imaginar”*

Lenin, 1919

## 1. Introducción

Guardando las proporciones, se podría decir de las políticas públicas lo mismo que decía Lenin a propósito de las revoluciones. En el caso de las políticas públicas, su proceso de formación y desarrollo es siempre más complejo de lo que puede mostrar cualquier teoría o modelo analítico propuesto. Igualmente, parece que una política pública es a menudo, como la historia, la resultante de “accidentes y coyunturas, y curiosas yuxtaposiciones de eventos”<sup>3</sup>. El análisis de políticas públicas, como ciencia social aplicada, ha intentado proponer diversos modelos y métodos de análisis para explicar la emergencia, la formación o el cambio en las políticas públicas o para proporcionar información pertinente para la toma de decisión política. Con este propósito, autores han

---

<sup>1</sup> Artículo publicado en la Revista Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, N°3, 2007, pp. 39-64

<sup>2</sup> Profesor Investigador Asociado, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá, [anrothd@unal.edu.co](mailto:anrothd@unal.edu.co)

<sup>3</sup> Butterfield citado en Feyerabend P., *Contra el método*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 7

desarrollado una serie de modelos analíticos con la ambición de fundamentar una verdadera ciencia de la política pública (*Policy science*). Inicialmente anclada en una concepción positivista de la ciencia, la disciplina del análisis de las políticas públicas ha progresivamente (aunque lentamente) integrado en sus reflexiones el debate epistemológico abierto por la crítica postpositivista y, más recientemente, postempiricista. Si el debate sobre las consecuencias de este debate para la explicación y la interpretación de la realidad social es álgido en (algunos) círculos académicos, es de anotar que, en el caso de su impacto para el análisis de las políticas públicas, poco ha trascendido hacia el grueso de las prácticas investigativas. La gran mayoría de los investigadores, en particular en las esferas cercanas a los círculos gubernamentales, tiende a seguir situándose en una perspectiva científica que se inscribe en la tradición (neo)positivista o racionalista crítica, ampliamente dominada por el uso de enfoques cuantitativos o meramente descriptivos.

Así, en el caso de Colombia, prácticamente ausente de los debates académicos antes de los años 90, el tema del análisis de las políticas públicas, y particularmente el de la evaluación de éstas, se ha vuelto hoy en día un tema obligatorio de toda discusión política. A la par, se ha empezado a generar un volumen importante de información y de datos sobre las políticas públicas en América latina en general y en Colombia en particular. Parte de este interés se debe a la fuerte influencia que diversos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo han jugado a favor de una reforma del Estado en el marco de las orientaciones neoliberales del llamado “consenso de Washington”. Así mismo las diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de cooperación al desarrollo se han preocupado mayormente para presentar al público resultados e impactos de sus políticas y proyectos, parcialmente como una estrategia para legitimar y justificar su acción en un ambiente internacional competitivo y de reducción del gasto público (en particular con el auge de la rendición de cuentas). Paralelamente, la oferta de cursos posgraduados en el área de las políticas y de la gestión públicas se ha ampliado en sintonía con la reforma del Estado y la introducción en el ámbito de la administración pública de principios y postulados de la llamada Nueva Gestión Pública –NGP- (o nueva gerencia pública, administración gerencial, administración posburocrática, New Public Management-NPM) por parte de los gobiernos sucesivos, con su énfasis particular en la evaluación de resultados y de impactos, y el análisis costo-beneficio<sup>4</sup>.

Sin embargo, la explosión numérica de estudios y de análisis relativos a las políticas públicas de todo tipo, generalmente, con un fuerte énfasis en la presentación de datos cuantitativos, no se ha reflejado en una preocupación similar por los aspectos epistemológicos y teóricos del análisis. Rara vez los estudios intentan enmarcarse explícitamente en una perspectiva

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en Colombia la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha considerado tres tipos de evaluación: de Impacto, de Procesos y de Costo-beneficio o Eficacia. Así mismo, según el DNP la evaluación “será reforzada a través de la aprobación de la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual obliga a las instituciones a asignar recursos para la evaluación de programas”. Ver <http://www.dnp.gov.co/> (Enero de 2007)

epistemológica o en un enfoque teórico. Todo pasa como si el análisis y la evaluación de políticas públicas dispusiera de una teoría y de una metodología suficientemente validadas, robustas y ampliamente compartidas por la comunidad científica y académica como para obviar la necesidad de presentar y sustentar los fundamentos epistemológicos, las teorías y los postulados con los cuales se va a abordar el estudio. En consecuencia, vemos con frecuencia a profesionales de todas las disciplinas lanzarse en la realización de análisis o de evaluaciones de políticas públicas como si se trataba sencillamente de una metodología o una técnica que permite recolectar unos datos “objetivos” y luego tratarlos, en lo posible a través de un modelo matemático o informático más o menos sofisticado, para garantizar su cientificidad, su objetividad y, por lo tanto, su uso para fines de mejora. De hecho, en materia de análisis de políticas públicas, en el país predomina entonces una postura intelectual, por lo general implícita, de tipo positivista o neopositivista que, en las ciencias sociales, se apoya en gran parte en los postulados de la microeconomía y en instrumentos desarrollados por la sociometría y la econometría.

De manera que los análisis fomentados, contratados y/o realizados por las instancias gubernamentales, por las instituciones multilaterales, por las agencias de cooperación tanto nacionales como internacionales, por centros de investigación universitarios y por la multitud de organizaciones no gubernamentales, tienden a enmarcarse en esta sola perspectiva, generando así un casi monopolio de la autoridad científica “legítima” en el área.<sup>5</sup> La consecuencia es la producción de análisis realizados, casi siempre de manera implícita, desde una perspectiva racionalista e instrumentalista y con pretensión a una validez universal<sup>6</sup> que se presenta como una verdad científica.

Esta situación debería generar, por lo menos en la comunidad académica, una sana actitud de duda o de precaución tanto en cuanto a la validez científica como en cuanto al uso sociopolítico de la actividad; así como estimular posturas más críticas –en particular en la reflexión relativa a las relaciones que se establecen entre Estado y ciencias sociales- y suscitar el uso de una mayor diversidad de enfoques epistemológicos, teóricos y metodológicos para analizar la acción pública.<sup>7</sup> En este sentido, es necesario que el país entre también en

---

<sup>5</sup> Como buen ejemplo de este enfoque neopositivista se puede ver la evaluación del Departamento Nacional de Planeación, *Programa Familia en acción*, serie Evaluación de políticas públicas, N°4, Bogotá, mayo del 2006 (disponible en la página [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).)

<sup>6</sup> Es de anotar que esta perspectiva universalista está fuertemente ligada a la necesidad intrínseca para los organismos internacionales (BID, BM, FMI, OCDE, ONU, etc.) de legitimarse científicamente mediante la producción de análisis, de pericia y de formulación de soluciones que aparecen válidas en cualquier país o región. Esto conduce naturalmente a la adopción de marcos o de modelos teóricos, causales y metodológicos que tienden a reducir el número de variables a un mínimo para facilitar su comparabilidad y tratamiento, y permitir su aplicabilidad y viabilidad en cualquier contexto. De esta manera se hace una peligrosa reducción o simplificación de la diversidad de los contextos históricos, socioeconómicos, institucionales, culturales y políticos.

<sup>7</sup> El desarrollo de una actividad académica autónoma y crítica se dificulta en la medida en que las universidades se encuentren bajo presión para participar también en el desarrollo de actividades contractuales de experticia. En ciencias sociales, es particularmente evidente en el caso de los centros de investigación en economía, pero no únicamente, que han encontrado en el campo del análisis de políticas públicas (evaluación de costo-beneficio, econometría, etc.) una importante fuente de financiación, con el riesgo evidente de sacrificar la investigación

los debates que animan los especialistas del análisis de las políticas públicas. En particular, con lo que diferentes autores han llamado el giro argumentativo, pospositivista o postempiricista<sup>8</sup> en el análisis de las políticas públicas.

Como contribución a este propósito presento a continuación una breve síntesis de la evolución de las posturas epistemológicas básicas y de sus impactos en el ámbito del análisis de las políticas públicas. Luego, desde allí, me centraré en la defensa de la pertinencia de una postura epistemológica anarquista - según la expresión usada por Feyerabend<sup>9</sup>-, para abogar a favor del pluralismo metodológico o de una necesaria y legítima “combinación de todas las formas de lucha” en las actividades relativas tanto a la formación como al análisis de las políticas públicas.

## 2. las posturas epistemológicas

La investigación en ciencias sociales, y por lo tanto en políticas públicas, a diferencia de lo que ocurre generalmente en ciencias naturales, se caracteriza por desarrollarse a partir de varios paradigmas. Guba considera que son cuatro los paradigmas que orientan las y los investigadores en ciencias sociales: el positivismo, el pospositivismo (o racionalismo crítico), la teoría crítica y el constructivismo.<sup>10</sup> Estos paradigmas se diferencian básicamente 1) por su manera de “ver” la realidad (ontología), 2) por el tipo de relaciones entre saber e investigador (epistemología) y 3) por la metodología empleada.<sup>11</sup>

El primero paradigma de estos, el positivismo, es sin duda el más influyente. Con este se considera la ciencia como una serie de reglas y procedimientos que permiten establecer claras relaciones de causalidad. En este marco, la actividad científica racional consiste en determinar el mejor medio para alcanzar el fin proseguido. Estas consideraciones se encuentran a la base del objetivismo y de la racionalidad instrumental. Desde este paradigma se considera que el investigador puede asumir una posición de objetividad frente a los hechos (“*free of value*”) y que las hipótesis pueden ser verificadas empíricamente, de preferencia mediante el uso de la matemática. Esta lógica de investigación corresponde a la mayor parte del desarrollo científico tradicional, incluyendo en éste el análisis de las políticas públicas. Desde esta perspectiva racional instrumentalista, la conducción de las políticas públicas

---

científica autónoma para servir la visión dominante, muy valorizada simbólicamente y económicamente, ofreciendo productos comercializables. Ver Bourdieu Pierre, *Science de la science et réflexivité*, Editions Raisons d’Agir, Paris, 2001, p.6-7.

<sup>8</sup> Ver por ejemplo los textos de DeLeon, Peter, “The Policy Sciences Redux: New Roads to Postpositivism”, en *Policy Studies Journal*, Vol.22, N° 1, 1994, pp. 176-184; Fisher F., Forester J., (eds), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham and London, 1993; Fisher, F., *Reframing Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2003 .

<sup>9</sup> Feyerabend, Paul, *Contra el método: esquema de una teoría anarquista del conocimiento*, Ariel, Barcelona, 1989 [1970]

<sup>10</sup> Guba, E.G. (ed), *The paradigm Dialog*, Sage, London, 1990

<sup>11</sup> Para una presentación más extensa de estas posturas epistemológicas, ver mi texto publicado en Jolly J.-F., Cuervo, J.I., (ed.), *Lecturas de políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, Capítulo I.

responde a un modelo normativo de comportamiento de los individuos y de las organizaciones.<sup>12</sup>

El análisis de políticas públicas nació y se desarrolló principalmente en esta perspectiva netamente positivista, con la ambición de fundar una ciencia de la política pública (*Policy Science*), principalmente en los Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>13</sup> Sin embargo, para importantes políticas norteamericanas como la guerra a la pobreza del Presidente Johnson (*War to Poverty*), la guerra del Vietnam y las respuestas a la crisis energética de los años 70, la aplicación de esta lógica de análisis, que adquirió un sentido muy tecnocrático, para la toma de decisiones ha conducido más bien a desastres. De allí que un experto como Peter DeLeon sentencia: “Si los programas de la Guerra a la Pobreza, la guerra del Vietnam y las crisis energéticas enseñan algo a los estudiosos y a los actores de las políticas públicas, es la necesidad de tener humildad frente al poder de sus instrumentos y de sus roles en los procesos de decisión actuales”.<sup>14</sup>

La perspectiva positivista, que se encuentra en el fundamento de la ciencia moderna, fue cuestionada por los desarrollos epistemológicos del siglo XX, en particular por Popper<sup>15</sup> y Kuhn<sup>16</sup>, que dieron paso a una epistemología llamada postpositivista.<sup>17</sup>

El postpositivismo diverge del positivismo en cuanto a las posibilidades de acceder a un entendimiento unívoco de la realidad. Para él, existe una multiplicidad de causas y efectos que dificulta seriamente la tarea explicativa. Adicionalmente resulta imposible separar los hechos de los valores. Los hechos tal como los medimos quedan siempre cargados de valores. Para los defensores de esta postura la objetividad es un ideal al cual los investigadores intentan acercarse mediante la existencia de una comunidad científica crítica que trabaja con el propósito de refutar las teorías propuestas por otros pares (Popper) o que se dedica a proponer desde un paradigma alternativo o rival otras o mejores explicaciones de los hechos (Kuhn). Es la actividad de falseación de los científicos en Popper, y de rivalidad entre matrices disciplinares defendidas por distintas comunidades de científicos en Kuhn. En el plano metodológico, el postpositivismo critica al experimentalismo y pregona, sobre todo en el ámbito

---

<sup>12</sup> Dryzek, John, “Policy Analysis and Planning: From Science to Argument” en Fischer F., Forester, J., (eds), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, 1993, p. 213

<sup>13</sup> Se considera que el libro de Lasswell y Lerner, *The Policy Sciences*, Stanford, 1951, constituye el inicio del programa que invita a estudiar el papel del conocimiento en y sobre el proceso de la política pública. Se trataba de adaptar las prácticas de la democracia a la realidad de la sociedad técnico-industrial moderna. La ciencia de la política debía transmitir los conocimientos científicos necesarios a los tomadores de decisión política para la resolución de los problemas sociales objetivos.

<sup>14</sup> DeLeon, Peter, *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*, New York, Russel Sage Foundation, 1988, citado en Dryzek, J., *op.cit.*, p. 215 (traducción personal)

<sup>15</sup> Popper K., *The Logic of Scientific Discovery*, Hutchinson, London, 1959

<sup>16</sup> Kuhn T., *La estructura de las revoluciones científicas*, FCE, México, 2004 [1962]

<sup>17</sup> Es de señalar que, como reacción a esta crítica, el neopositivismo, particularmente con la teoría del *Public Choice*, renovó esta postura intelectual mediante la reafirmación de la importancia de los hechos medibles y el uso de una mayor formalización matemática.

de las ciencias sociales, por el desarrollo de enfoques y teorías incluyendo elementos cualitativos.

Desde la perspectiva popperiana (racionalismo crítico), las políticas públicas son análogas a hipótesis y la implementación de éstas corresponden a una experimentación científica. De modo que el conocimiento se adquiere progresivamente mediante la estrategia del ensayo y error. Mientras tanto, para Kuhn, el conocimiento no se adquiere principalmente mediante las actividades de falseación propuestas por Popper, sino mediante el desarrollo de teorías rivales correspondientes a diferentes paradigmas o matrices disciplinares defendidas por las diversas comunidades científicas en busca de dominar el campo disciplinar para convertirse en ciencia “normal”. Por lo tanto, la explicación del avance científico se fundamenta, por lo menos parcialmente, no solo en el descubrimiento de evidencias y pruebas científicas y de forma progresiva, como le pretende Popper, sino que se da por saltos, por revoluciones, que ocurren parcialmente en función de factores sociales y de relaciones de poder, es decir en función de factores *externos* a la ciencia. De esta forma Kuhn introduce en el edificio científico un virus “político” que permite relativizar de una parte la autonomía del proceso científico en relación a otras actividades humanas y, de otra, permite concebir la existencia de diversas maneras de hacer ciencia. No existe una sola perspectiva válida y la ciencia es, como cualquier otro campo de actividades humanas, un campo sujeto a relaciones de poder: se “sociologiza y politiza” la actividad científica. Originario de esta corriente, alumno de Popper, Paul Feyerabend, radicalizando el camino abierto por Kuhn, lucidamente, concluirá a la imposibilidad tanto de conocer la realidad como de separar claramente o “científicamente” lo racional de lo irracional: “(nadie) ha demostrado que la ciencia es mejor que la brujería y que procede de manera más racional”<sup>18</sup>, es más bien, en últimas, una cuestión de preferencias, de gusto. Lo que le llevará a defender, en materia de metodología científica, un relativismo absoluto (todo vale) y a proponer como única postura investigativa válida el anarquismo epistemológico. Retomaré esta posición luego.

Por su parte, la teoría crítica constituye un tercer paradigma desarrollado principalmente por la Escuela de Frankfurt (en particular J. Habermas, T. Adorno y H. Marcuse). Comparte las mismas premisas ontológicas que el postpositivismo, y en particular las de Kuhn, pero, considerando que la actividad investigativa estará irremediablemente orientada por valores, concluye que la objetividad y la búsqueda de ésta son ilusorias. La política está en todas partes. Metodológicamente los adeptos de la teoría crítica asumen una postura “en valor” y se consideran comprometidos con la transformación social, mediante la eliminación de la “falsa consciencia” de los científicos con la cual pretenden ser objetivos. Consideran que la actividad científica es por naturaleza emancipadora y que debe centrarse en develar las nuevas formas y espacios de dominación (teorías subalternas, teoría feminista, teoría radical, teorías de la democracia deliberativa, etc.) para poder combatirlas.<sup>19</sup> Para las

---

<sup>18</sup> Feyerabend, P., *¿Por qué no Platón?*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 16

<sup>19</sup> Ver Forester J, *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*, State University of New York Press, 1993. “Débat: Délibération et action publique”, en *Swiss Political Science Review*, Vol.10 n°4, 2004, pp. 147-210

políticas públicas, esto puede desembocar, por ejemplo, en la justificación y desarrollo de políticas públicas basadas en la idea de la llamada “discriminación positiva”.

Finalmente, el constructivismo considera que la realidad percibida (no hay otra) es una construcción social y que, por lo tanto, la realidad objetiva no es asequible a los investigadores, incluso que no existe, ya que cada individuo puede ver la realidad de forma diferente.<sup>20</sup> La realidad es relativa. Esta idea se sustenta, por ejemplo, en los experimentos de psicología social en donde una misma figura puede ser vista de forma diferente por los individuos: donde uno ve un pájaro, otro puede ver un caballo (*Gestalt*). Igualmente, Einstein había demostrado que la verdad es relativa en función de la posición ocupada, es decir que se pueden tener varias verdades en relación a un mismo fenómeno. En este contexto el conocimiento y los investigadores son parte de la misma realidad subjetiva (nada es objetivo en el sentido positivista del término) y los descubrimientos resultan de la interacción entre diferentes saberes (diálogo de saberes, intersubjetividad). Con esta postura epistemológica, se empezó a (re)descubrir también la importancia de las ideas, del discurso y de la retórica en la política en general y en los procesos de las políticas públicas en particular.<sup>21</sup> La metodología constructivista privilegia los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, hermenéutica y dialéctica). Una interpretación radical de esta postura consideraría que es imposible elaborar teorías o modelos de explicación, y aún menos modelos predictivos, de la realidad política, económica o social, pues ésta es, de una parte, inasequible a la objetividad y, de otra parte, demasiado compleja. Toda teoría no es más que una particular reducción brutal y simplista de la realidad. Por lo tanto, sólo quedan una multitud de interpretaciones que permitan dar sentido, significado, a la acción humana. Las políticas públicas aparecen así como un relato, una historia particular. Los estudios en esta perspectiva revelan también la importancia del uso de metáforas y de otras figuras propias de la retórica.<sup>22</sup>

### **3. Posturas epistemológicas y enfoques de análisis de políticas públicas**

Como se señaló en la introducción, la gran mayoría de los análisis de políticas públicas tienden a situarse en las perspectivas derivadas del positivismo (neopositivismo), buscando demostrar relaciones de causalidad entre variables. Estos trabajos se centran en la comprobación de hipótesis, en la recolección de datos, en el análisis estadístico con una pretensión a la neutralidad y a la objetividad. De hecho buscan mantener vivo el viejo mito de la Ilustración, presente tanto en el liberalismo como en el marxismo, de gobernar mediante una legitimación basada en evidencias científicas, en la Razón. De esta manera se avanza hacia la racionalización tecnocrática de la sociedad, participando así a una despolitización de la sociedad a nombre de la ciencia y

---

<sup>20</sup> Berger y Luckmann, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, 1975

<sup>21</sup> Ver Majone, G. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997, y Hall, P. *The Art of the State*, Oxford University Press, 1998

<sup>22</sup> Hall, Peter. *The Art of the State*, Oxford University Press, 1998. Ver también a Aristóteles, *Arte poético ~ Arte retórico*, Editorial Porrúa, México, 2005.

de la verdad expresada por los expertos y burócratas<sup>23</sup>. En una versión menos radical, numerosos autores se sitúan en una perspectiva postpositivista popperiana. Sin embargo, y particularmente en la práctica evaluativa, el reconocimiento del carácter normativo (es decir cargado de valores) de todo enfoque investigativo se limita a alguna advertencia o referencia a algún dato cualitativo que se parece más a un saludo a la bandera que a una real toma en consideración de los límites del positivismo.<sup>24</sup> En este aspecto, se puede señalar dos de las principales dificultades que encuentra una perspectiva positivista para el análisis de las políticas públicas: Primero, los objetivos y valores de las políticas son rara vez totalmente explícitos y sin ambigüedades como para que puedan ser especificadas claramente mediante una serie de variables dependientes e independientes; y, segundo, la validez de los resultados encontrados -las relaciones causales- para su reproducción en otro contexto o a otra escala está lejos de ser evidente, lo que limita seriamente la utilidad de estos.

Pragmáticamente, se admite la imposibilidad de tener en cuenta todos los factores que influyen en una política pública, adhiriendo así a la idea de Herbert Simon de racionalidad limitada, en donde se pretende a una explicación o a una decisión no basada en información completa o perfecta sino “satisfactoria”. De modo que se admite que una parte más o menos importante (de hecho implícitamente considerada como irrelevante) de inexplicado en una política pública, y por lo tanto ausente del análisis (la parte generalmente considerada como “subjetiva”, la parte que falta a la racionalidad limitada para que sea perfecta o absoluta). Se ambiciona, a la manera de Popper, que progresivamente se logrará desarrollar y calibrar mejor los instrumentos de medición. En este sentido, el desarrollo de la herramienta informática y los avances en materia de cálculo estadístico y probabilístico y de modelización permiten proseguir el sueño positivista o, ahora, neopositivista. En materia de análisis de políticas públicas, si es prácticamente imposible encontrar positivistas puros, la posición postpositivista a la Popper es particularmente importante. Es el caso de los análisis de políticas realizados a partir de perspectivas basadas en la elección racional o el *Public Choice*. De modo que gran parte de los analistas de políticas se sitúan en esta perspectiva.

Sin embargo, desde los años ochenta está tomando fuerza en la disciplina una corriente de análisis que intenta dar cuenta, con más o menos énfasis, en estos aspectos “subjetivos” dejados de lado por estos analistas tradicionales.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Esta postura deriva fácilmente en la justificación del elitismo. Igualmente, permite hasta cierto punto justificar las dictaduras de los “técnicos”, que se autoconsideran “ilustrados”, frente a un pueblo o unas masas consideradas como ignorantes y, por lo tanto, incapaz de decidir, o de participar a un proceso de decisión, de forma “racional”. Podría ser pertinente analizar el discurso legitimador de las dictaduras latinoamericanas de los 70-80 bajo este enfoque.

<sup>24</sup> Como ejemplo ilustrativo, nuevamente se puede observar la minimización de los aspectos cualitativos en la evaluación del DNP, Familia en acción, *op.cit.*, 2006.

<sup>25</sup> El tema de los factores determinantes de las políticas públicas constituye un debate central en la disciplina. Un claro imperialismo de los economistas en la disciplina desde sus inicios, aun vigente, ha tendido a desdeñar los factores políticos, cognitivos y demás, probablemente tanto por su difícil cuantificación y procesamiento como por la predominancia de un paradigma científico derivado del positivismo. De hecho, es notorio la mayor influencia (gobiernos, instituciones multilaterales) de las perspectivas economicistas, las cuales tienden a “sobresimplificar” los problemas reduciéndolos mediante una focalización sobre una u otra

Apoyándose inicialmente en la psicología, con la noción de aprendizaje social (*social learning*), y luego sobre la tesis constructivista<sup>26</sup>, diferentes autores han tratado de introducir en sus modelos analíticos de las políticas públicas una dimensión “cognitiva” o basada en las “ideas”. El análisis de los cambios de políticas públicas (¿porqué ocurre, a un cierto momento, un cambio de la política pública?) ha generado un interés por parte de autores como Peter Hall que inspiran de los cambios de paradigma según Thomas Kuhn o de los programas de investigación según Imre Lakatos para analizar los procesos de cambios en las políticas públicas. Según Kuhn, los cambios ocurren mediante una secuencia de “normalidad-crisis-normalidad”, en donde la mayoría de la comunidad científica acepta sustituir un paradigma (o programa de investigación) por otro después de una fase crítica en donde se enfrentan explicaciones sustentadas a partir de paradigmas rivales. Hall considera así que el proceso de cambio de una política pública ocurre de manera similar a un cambio de paradigma. El autor aplicó este modelo de cambio para dar cuenta, en las políticas económicas, de la sustitución del “paradigma” keynesiano por el “paradigma” monetarista, o neoliberal ocurrido durante el gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña.<sup>27</sup> A su vez, otro autor, Sabatier, adaptará también los conceptos kuhnianos para introducirlos en su modelo de análisis de los cambios de políticas públicas llamado *Advocacy Coalitions Framework* (ACF).<sup>28</sup>

En Francia, Pierre Muller, también desarrollará un modelo que intenta tomar en cuenta los aspectos cognitivos con el concepto de referencial.<sup>29</sup> Por su parte, Haas<sup>30</sup> propone, en un modelo cercano al propuesto por Sabatier, el concepto de “comunidad epistémica”, entendida como comunidad conformada por profesionales que comparten los mismos valores políticos y que buscan transferir sus convicciones en el ámbito de la política pública. Estos cuatro conceptos –paradigma, referencial, sistemas de creencias y comunidad epistémica- tienen en común dar “importancia a los valores, a las ideas y a las representaciones en el estudio de las políticas públicas”<sup>31</sup>. Se señala por allí la existencia de “matrices cognitivas y normativas” que influyen en la determinación, concepción, estabilidad y cambio de las políticas públicas. La introducción de estos conceptos en las teorías explicativas de las políticas

---

variable cuantificable. Hecho aun reforzado por la poca difusión de los autores críticos y que proponen modelos alternativos, necesariamente más complejos, incluso en las escuelas de formación para altos funcionarios o en las escuelas de “gobierno”.

<sup>26</sup> En particular, Berger P. y Luckman T., *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 2003

<sup>27</sup> Hall P. “Policy paradigms, Social Learning, and the State: The case of Economic Policy making in Britain” en *Comparative Politics*, Vol. 25, N°3, 1993, pp. 275-296

<sup>28</sup> En mis propios trabajos he también utilizados estas perspectivas. Ver *Discurso sin compromiso*, Aurora, Bogotá, 2006, para la idea de paradigmas rivales, y *Políticas públicas*, Aurora, Bogotá, 2002 (cap. VI) para un aplicación del modelo ACF al análisis de la política ambiental de Colombia. Ver el texto Sabatier, Paul, (ed.) *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999. Ver también, mi texto “Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado” en Jolly, J.F., Cuervo J.I.,(editores), *Lecturas de políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

<sup>29</sup> Ver, en español, Muller P., *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006 (2da ed.)

<sup>30</sup> Haas, E.B., *When Knowledge is Power: three Models of Change in International Organisations*, Berkeley, University of California Press, 1990.

<sup>31</sup> Muller P., Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, Montchretien, Paris, 1998, p.48

públicas se relaciona con la importancia creciente tomada por la epistemología constructivista en las ciencias sociales, la cual insiste en “la importancia de las dinámicas de construcción social de la realidad en la determinación de los marcos y prácticas socialmente legítimos a un momento preciso”<sup>32</sup>. Dicho de otro modo, la lógica de los intereses objetivos de los actores individuales y colectivos, la perspectiva utilitarista, privilegiada en la mayoría de los análisis tradicionales, no es suficiente para explicar las políticas y las acciones públicas, es necesario tener en cuenta una dimensión intelectual o cognitiva.

A estos esfuerzos para superar las limitaciones del enfoque tradicional del análisis, se suma también trabajos que proponen considerar la actividad realizada por el analista de política pública, ya no como la de un científico que entrega información objetiva –evidencias y pruebas científicas- para la toma de decisión política, sino como una contribución a la deliberación pública mediante aportación de argumentos. Con esta perspectiva el analista de políticas se acerca más a la labor de un abogado que defiende una causa, y por su metodología de investigación a un artesano, que a la de un científico o a la de un ingeniero.<sup>33</sup> El giro argumentativo se fundamenta entonces de una parte sobre las limitaciones evidentes del enfoque positivista y del racionalismo crítico al estilo de Popper. Inicialmente presente principalmente en el análisis de la fase del ciclo de las políticas conocido como la de definición y puesta en agenda de los problemas,<sup>34</sup> la perspectiva constructivista se expandirá a una reflexión más amplia sobre la necesidad de tener en cuenta la dimensión discursiva<sup>35</sup> y retórica<sup>36</sup> en el proceso de las políticas públicas. Esto lleva entonces el análisis en la perspectiva postempiricista, en el sentido de que los resultados del análisis ya no pretenden ser comprobados mediante la replicación experimental y empírica.

El uso por ejemplo de la teoría literaria contemporánea en la explicación de las políticas públicas abre la vía para entender las políticas públicas como relatos, cuentos (*stories*) o narraciones (*narratives*), es decir discursos. Como le define Roe, una narración de política es una historia o un cuento (*story*) -que se estructura con un inicio, un desarrollo y un final- que subyace en las hipótesis avanzadas para la formación de una política pública en las situaciones en las cuales persisten incertidumbre, un alto grado de interdependencia y poco o ningún consenso, permitiendo así su estabilización.<sup>37</sup> Dicho de otro modo, el análisis narrativo permite subrayar el importante papel de los diversos relatos de políticas existentes en la formulación de los problemas políticos y la

---

<sup>32</sup> Idem, p. 47

<sup>33</sup> Ver Majone, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México, 1989

<sup>34</sup> La obra pionera en este aspecto es Edelman, M., *La construcción del espectáculo político*, Manantial, Buenos Aires, 2002 (trad.).

<sup>35</sup> En particular con la introducción de los trabajos de Foucault, Deleuze y Derrida en el mundo académico estadounidense. Para un excelente relato de la aventura intelectual de la “teoría francesa” en los Estados Unidos, ver Cusset F., *French Theory*, La Découverte, Paris, 2003

<sup>36</sup> Ver por ejemplo el texto de Throgmorton J.A., “Survey Research as Rhetorical Trope: Electric Power Planning Arguments in Chicago” en Fisher F., Forester J., (eds) *The Argumentative Turn en Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham and London, 1993, pp. 117-144. También el libro de Hood C., *The Art of the State*, Clarendon Press, Oxford, 1998

<sup>37</sup> Roe E., *Narrative Policy Analysis*, Duke University Press, Durham and London, 1994, p. 34

formación de las políticas públicas, particularmente en los asuntos de políticas complejas e inciertos y que suscitan polarización.<sup>38</sup>

En la vía ya explorada por Majone, otros autores insisten en el papel de la retórica y la persuasión en la explicación o entendimiento de la política. Partiendo de la evidencia de que la política está hecha de palabras, estos autores proponen usar las diferentes categorías establecidas por la retórica para analizar las políticas públicas. De manera que, redescubriendo a Aristóteles y a los sofistas, consideran que el arte retórico juega un papel esencial en la formación, la estabilidad o el cambio en las políticas públicas.<sup>39</sup> Majone anota que “una mezcla cuidadosa de razón y de persuasión es de ordinario más eficaz que la utilización exclusiva de una o de otra”.<sup>40</sup> Lo que lleva a la idea que es necesario, por lo menos, complementar el análisis basado en datos e intereses objetivos con una perspectiva que da cuenta de elementos de tipo subjetivo. El análisis es en si mismo también un relato.

Aristóteles, en su Arte retórico,<sup>41</sup> considera que en las situaciones en donde las cosas son conocidas no es necesario ningún discurso para persuadir o disuadir a un auditorio. Pero no ocurre lo mismo cuando existe incertidumbre e incógnitas. Situación que es prácticamente la habitual en asuntos de política. En estos casos la retórica, definida como la facultad de discernir en cada circunstancia lo admisiblemente *creíble*, toma una importancia fundamental. Según Aristóteles el arte retórico se desarrolla mediante tres clases de discursos en función de sus objetivos y sus audiencias: los discursos deliberativos, demostrativos y forenses. Los discursos deliberativos se ocupan del tópico de lo posible y de lo futuro. El género demostrativo se centra en engrandecer o atenuar, y el forense se ocupa de juzgar sobre lo ya sucedido. Estos discursos se construyen usando de argumentos retóricos comunes que Aristóteles tipifica en dos géneros: el ejemplo y el entimema. El ejemplo toma en consideración las parábolas y las fábulas mientras que el entimema, como variedad de silogismo, se refiere a los adagios. Otra categorización de las figuras usadas por la retórica señala a cuatro: la *metáfora* -comparar o identificar dos cosas diferentes-, la *metonimia* -expresar algo mediante un término necesariamente asociado-, la *sinécdoque* - tomar la parte por el todo-, y la *ironía*, - decir una cosa para significar su contrario o interrogar simulando la ignorancia-.<sup>42</sup> Todos estas estrategias discursivas (verbales o escritas) se usan para intentar convencer un auditorio que tiene que tomar una decisión, que sea mediante un fallo de justicia, una norma en el congreso, una decisión de gobierno, una elección popular, etc. Al respecto, Hood señala cómo el muy conocido e influyente libro de Osborne y Gaebler, *la reinención del gobierno*, constituye un ejemplo ilustrativo del uso de figuras de retórica como la metáfora

---

<sup>38</sup> Para ilustrar la idea, sólo basta pensar en la influencia que puede ejercer un texto como la Biblia (o el Corán) en varias políticas públicas. La Biblia es un relato que no presenta alguna explicación de tipo científico pero que juega, sin embargo, un papel normativo importante en numerosas políticas públicas.

<sup>39</sup> Es de anotar, como le señala Majone G., *op.cit.*, p. 42, que los “atenienses solían hacer sacrificios anuales a la diosa de la persuasión (Peito) como reconocimiento al poder extraordinario del lenguaje”.

<sup>40</sup> Majone, *op.cit.*, p.74

<sup>41</sup> Aristóteles, *Arte poético ~ Arte retórico*, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 83ss

<sup>42</sup> Ver Thomorton J.A., *op.cit.*, p.120 y Hood, *op.cit.*, p.181-185

y la sinécdoque para persuadir, en este caso, adoptar un cierto tipo de reformas administrativas.<sup>43</sup>

En fin, este ejemplo muestra que, en política, el impacto de una tesis no se relaciona necesariamente con su cientificidad en el sentido tradicional u objetivista del término. De modo que para la comprensión de las políticas públicas no es posible ignorar el papel jugado por las ideas, en sentido amplio. Con esto se entiende entonces que el propio análisis, si quiere incidir en el curso de las políticas públicas, debe considerarse como un argumento particular entre otros, y que puede usar para ello diversas modalidades argumentativas y persuasivas. Por lo tanto, el análisis de políticas públicas no puede descartar *a priori* la validez tanto del discurso objetivista científico del positivismo, como el mito o el relato del postempiricismo. Todas estas formas analíticas son interpretaciones o explicaciones válidas de la realidad que permiten, según la disposición del auditorio, generar aceptación, y por lo tanto acción, en la medida que son “creíbles”.

Con esto, hemos legados a un punto en que el investigador en políticas públicas se pregunta entonces cómo salir de este dilema: ¿si todos los enfoques y metodologías son válidos, en la medida en que todos pueden ser creíbles, entonces estamos ante una situación dominada por el relativismo en donde ya no hay criterios de verdad. ¿Será que, como le decía Feyerabend, “todo vale”? Cómo escoger un enfoque o una metodología para dar cuenta de una política pública? ¿Qué hacer? A continuación exploramos las pistas que puede ofrecer la perspectiva del anarquismo epistemológico propuesto por Feyerabend.

#### **4. El anarquismo epistemológico de Feyerabend y su pertinencia para el análisis de políticas públicas**

Para Feyerabend, “el conocimiento no procede mediante un progresivo acercamiento a la verdad, sino que corresponde más bien a un creciente océano de alternativas incompatibles entre ellas, en donde cada teoría, cada cuento de hadas, cada mito (...) contribuye, mediante un proceso competitivo, al desarrollo de la conciencia.”<sup>44</sup> Bajo este esquema, que deja ver que el entendimiento de la vida humana y social, y por lo tanto de la acción política y de las políticas públicas, no puede ser circunscrito a una sola forma de conocimiento, como por ejemplo la razón científica. Resulta necesario derrumbar los muros que aíslan las diferentes formas de acceso al conocimiento. El epistemólogo considera que “una empresa cuyo carácter humano puede verse por todos lados es preferible a una que se muestre ‘objetiva’ e impermeable a los deseos y las acciones humanos”.<sup>45</sup> Por lo tanto, el precio del entendimiento, en nuestro caso, de las políticas públicas, para verlas “por todos los lados”, pasa por el rechazo, de una parte, de la separación excluyente entre las diversas perspectivas habitualmente consideradas como científicas, es decir los diversos enfoques teóricos en competición y, de otra

---

<sup>43</sup> Osborne D., Gaebler T., *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona, 1994, citado en Hood C., *op.cit.*, p. 176.

<sup>44</sup> Feyerabend P. citado en Hood C., *op.cit.*, p. 171

<sup>45</sup> Feyerabend P., *Contra el método*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 120

parte, también entre estas mismas perspectivas y el arte. Para Feyerabend, que considera que “hoy por hoy no existe un método científico bien definido y estable”<sup>46</sup>, negar la importancia del arte como forma de percepción y conocimiento de la realidad constituye una mutilación del ser humano.

Es a esta misma conclusión que han llegado otros teóricos del análisis de las políticas públicas. Partiendo de la convicción de que ningún enfoque puede ser totalmente descartado por inverosímil o por carecer de fundamento para la comprensión de la acción en política, un autor como por ejemplo Dryzek considera que la existencia de varios marcos analíticos no es necesariamente nefasta para una disciplina. Pero, como él mismo le señala, esta situación nos lleva a estar parados al filo del relativismo, para el cual, cuando se trata de escoger un enfoque, todo vale, según el lema de Feyerabend.<sup>47</sup> Rehusando adherir claramente a esta opción, Dryzek considera que es posible alejar el análisis del relativismo (un término espantapájaros para los que pretenden ser científicos) en la medida en que se acepta que los diversos enfoques no deben ser considerados como “entidades monolíticas que deben ser aceptadas o rechazadas en bloque”.<sup>48</sup>

En este mismo sentido, los franceses Palier y Surel, en su propuesta de articular las “tres I”<sup>49</sup>, se niegan también a considerar los enfoques basados en los intereses (por ejemplo la elección racional), en las instituciones (los neoinstitucionalismos) o en las ideas (formuladas mediante marcos cognitivos, normativos y retóricos), en tanto que tres dimensiones posibles para el análisis, como excluyentes. Y de proponer un enfoque que busca articular las diferentes dimensiones y variables pertinentes definidas por estas tres perspectivas, actualmente predominantes en el análisis de la acción pública, para “jerarquizarlas de manera ex post dividiendo los procesos de la acción pública en diferentes secuencias.”<sup>50</sup> De forma similar, la mayoría de los modelos de análisis propuestos (ej. ACF de Sabatier) intentan integrar con más o menos énfasis el papel de las ideas en el proceso de la política pública. Sin embargo, se rehúsan a reconocer el carácter irremediamente relativo del análisis, es decir situado contextualmente y temporalmente.

En contraste, para Feyerabend, el relativismo en la actividad investigativa no constituye ningún espantapájaros. Es más, para este epistemólogo, el relativismo es la condición misma de una sociedad libre.<sup>51</sup> Feyerabend defiende la posición del relativista en el sentido en que éste rechaza los conceptos de verdad y de objetividad, lo que le acerca claramente a la tesis constructivista. A partir de estos planteamientos, pregona a favor de un anarquismo epistemológico que tiene por único principio metodológico el famoso “todo vale” (que no significa ausencia de rigor metodológico). Con esto, el autor quiere señalar, con el estilo particular que lo caracteriza, que es indispensable insistir

---

<sup>46</sup> Feyerabend P., *¿Por qué no Platón?*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 94

<sup>47</sup> Dryzek J., *op.cit.*, p. 225

<sup>48</sup> Idem, p. 227

<sup>49</sup> Palier B., Surel Y., « Les “trois I” et l’analyse de l’Etat en action », en *Revue française de Science Politique*, Vol. 52, N°1, 2005

<sup>50</sup> Palier B., Surel Y., *op.cit.*

<sup>51</sup> Feyerabend P., *op.cit.*, 1993, p. 66

y defender un pluralismo metodológico radical, que se justifica en el principio de la proliferación. Con este principio Feyerabend busca que se reconozca la importancia de “inventar y elaborar teorías que sean inconsistentes con el punto de vista comúnmente aceptado”<sup>52</sup> para estimular la imaginación individual frente a los límites normativos que tienden a imponerse desde el mundo social y desde la comunidad científica. Es decir que se trata de hacer coincidir y conyugar la subjetividad y la arbitrariedad individual, que se expresa también mediante la producción artística, con la objetividad del mundo en que vivimos.<sup>53</sup>

La evolución señalada en materia epistemológica y de metodología investigativa, y específicamente su impacto en el campo del análisis de las políticas públicas, hoy por hoy ha significado prácticamente una aceptación casi general de un cierto pluralismo metodológico, es decir de la necesaria “combinación de todas las formas de lucha” en el análisis de las políticas públicas. En el sentido de que una explicación particular de las políticas es *un* punto de vista obtenido desde un ángulo particular. Es allí que reside una de las mayores debilidades del enfoque empiricista: teniendo en cuenta que la política constituye un trabajo permanente sobre los valores, un leve desplazamiento en este ámbito frente a un problema, genera una percepción o un juicio diferente de dicho problema y, por lo tanto, de la adecuación o no de la política pública en relación a este problema. Lo que dificulta, o prácticamente imposibilita, encontrar la política “perfecta” o “científica” válida universalmente. Eso explica también los más o menos frecuentes cambios en las políticas públicas, ya que corresponden a desplazamientos de los puntos de vista sobre el problema o sobre la solución dada a este.

La mayoría de los autores reconocen la existencia de una multitud de factores explicativos –objetivos, institucionales, cognitivos y retóricos– en las políticas públicas, y más generalmente en la política. La acción pública (y política) es compleja y difícilmente reducible a unos cuantos factores objetivos que se puede medir de forma cuantitativa. Sin embargo, la integración de estos factores en los análisis, que implica el uso de metodologías muy diversas, resulta más trabajosa. En términos generales, podemos clasificar en tres grupos los enfoques actuales: un primer grupo, aunque reconoce la existencia de otros factores, hace énfasis en los factores objetivos y minimiza o excluye los elementos “subjetivos” de sus modelos de análisis. Es el caso en particular de los enfoques neopositivistas, frecuentemente basados en el *Public Choice* y los principios de la economía neoclásica.<sup>54</sup> Como ya se señaló es actualmente la corriente dominante generalmente adoptada en las instancias gubernamentales e internacionales para el análisis y la evaluación de las políticas públicas. Gran parte de los trabajos de consultoría se realiza también en esta perspectiva. Estos analistas se sitúan en la tradición positivista de la

---

<sup>52</sup> Feyerabend P., *op.cit.*, 1989, p. 22

<sup>53</sup> Idem

<sup>54</sup> Aunque estos análisis consideran como despreciables los factores retóricos y cognitivos para la explicación de la acción pública, no se privan de usar adagios y figuras metafóricas para persuadir de su objetividad o científicidad. ¿Será que el secreto de su éxito (en términos de difusión e influencia) reside justamente en la capacidad de disimular, conscientemente o no, sus mitos bajo las apariencias de la objetividad científica para hacerlos más persuasivos y creíbles?

investigación, consideran que sus análisis son objetivos y de carácter científico, ya que se basan en datos medidos y pretenden aportar pruebas y evidencias empíricas. Esta postura, la cual es también una estrategia discursiva, lleva a difundir y persuadir que sus conclusiones tienen una validez universal.<sup>55</sup>

Un segundo grupo, más ligado al sector académico, consciente de los límites de la postura derivada del positivismo, desarrollan modelos analíticos más complejos que intentan integrar de una u otra manera, con más o menos énfasis, a los diferentes factores ya mencionados. Es el caso en particular de autores como Sabatier en los Estados Unidos y Muller en Francia. Los modelos propuestos tienen una importante acogida en el sector académico pero trascienden relativamente poco más allá, probablemente por su mayor complejidad metodológica a la hora de usarlos en la actividad política y administrativa concreta.

Finalmente, un tercer grupo, esencialmente académico, muy crítico de la perspectiva “objetivista”, se fundamenta en los postulados del constructivismo y/o de la teoría crítica para poner su énfasis en los factores cognitivos y retóricos en sus análisis, minimizando así la importancia de los tradicionales factores objetivos e institucionales. Esta tendencia narrativa o literaria del análisis político ha logrado, sin embargo, un cierto impacto en la medida en que ha puesto en evidencia el efecto de las estrategias discursivas sobre el comportamiento político. De hecho, se está redescubriendo la importancia de la retórica y de la narrativa (*storytelling*) en la actividad política por sus efectos persuasivos. Se asiste desde unos años, particularmente desde la presidencia de Clinton en los Estados Unidos, a un movimiento importante de renovación y refinamiento de las modalidades de comunicación y de propaganda políticas en donde los relatos (*stories*) tienden a remplazar los argumentos razonados y las estadísticas en los discursos oficiales.<sup>56</sup>

## 5. Conclusión

El reconocimiento del pluralismo metodológico en el análisis de las políticas públicas tiene implicaciones importantes en dos campos: de una parte, en el campo de la práctica política, es decir en las modalidades político administrativas de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas y, de otra parte, en el campo de la investigación y de la formación de los analistas de políticas públicas.

Admitir la legitimidad del pluralismo metodológico y del carácter relativo de las explicaciones propuestas por los análisis de políticas públicas abre la vía a una legitimación de una mayor participación en los asuntos de políticas. Si los

---

<sup>55</sup> El uso actualmente en boga de precauciones discursivas por esta corriente como “lecciones aprendidas” en vez de “prueba o demostración científica” es una muestra del uso de una figura de la retórica: decir una cosa pensando otra. En este caso permite al analista subrayar (y reconocer) el carácter no científico (en el sentido positivista) de las conclusiones, aunque resulta evidente que su intención es que se aplique la “lección” en otros contextos.

<sup>56</sup> Sobre este tema, ver Salmon Christian, “Une machine à fabriquer des histoires” en *Le Monde Diplomatique*, Paris, N° 632, Noviembre 2006.

discursos expertos no son más que una opinión argumentada en el debate político, ya no hay motivo para excluir los ciudadanos de una participación en todo el proceso de las políticas públicas. De forma coincidente con los teóricos de la democracia deliberativa o radical, Feyerabend señala que sería “necio conceder, sin más juicio, crédito al juicio de los expertos” y considera que es necesario extender la “fuerza del juicio profano” (que se suele usar en los jurados de los tribunales de justicia) a “todos los asuntos sociales importantes que hoy por hoy están en manos de los expertos”.<sup>57</sup> En términos políticos, significa que es necesario desarrollar mecanismos de participación directa de los ciudadanos que superan la ya desgastada democracia representativa, la cual reproduce mediante la delegación, la separación entre experto y profano, y la dominación, objetiva y simbólica, del primero sobre el segundo. En este contexto, la tarea del análisis de políticas públicas consiste en proporcionar y facilitar la elaboración de diversos argumentos –que no pueden ser exentos de efectos retóricos- para apoyar a la formación de la variedad de opiniones e intereses existentes en la sociedad, con la finalidad de mejorar la calidad de los debates políticos y de ampliar los espacios de participación y deliberación. En este sentido, el análisis de políticas públicas está siempre comprometido con la realidad social y, de allí, se desprende la importancia de facilitar la existencia del más amplio pluralismo posible.

El necesario fortalecimiento del pluralismo metodológico que acabamos de invocar, nos lleva a tratar del segundo campo señalado: la investigación y la formación. Resulta entonces indispensable que se diseñen en este campo programas de investigación que desarrollen análisis de políticas públicas desde estas diversas perspectivas. Si se considera que el análisis de las políticas públicas constituye un argumento particular, o una opinión argumentada, y no una “verdad científica única” en el debate político, es necesario promover una defensa a ultranza del anarquismo epistemológico para legitimar la institucionalización del pluralismo metodológico. Esto implica entonces que el sector académico propenda por la realización de investigaciones que permiten fortalecer y legitimar los enfoques y los argumentos o factores menos desarrollados o más débiles. En la actualidad, se trata entonces de proponer análisis alternativos que hacen énfasis en los aspectos cualitativos con el fin de fortalecer argumentos generalmente menospreciados o ausentes en los análisis dominantes. En particular, se trataría de develar, de un lado, las estrategias retóricas que obran tanto en los análisis como en las políticas públicas actuales y también, de otro lado, proponer análisis que se fundamentan sobre definiciones de problemas, soluciones, datos y argumentos distintos a los usualmente admitidos, ya que de lo contrario, se tiende a reforzar sistemáticamente la visión del mundo y las teorías dominantes, es decir, en el momento las perspectivas llamadas neoinstitucionalistas y de *Public Choice*.

En este mismo sentido, es necesario también que las disciplinas especializadas, en particular la ciencia política, con su predisposición a la pluri- o interdisciplinariedad, se reapropie, sin exclusión, de discursos sobre políticas

---

<sup>57</sup> Feyerabend P, *op.cit.*, 1993, p. 90-92. Es de anotar que esta posición se asocia con la del anarquismo político de Bakunin, -al cual Feyerabend no adhiere-, cuando considera que la gente debe emanciparse por sí mismo, es decir mediante la participación directa (autogestión) en los asuntos que la concierne.

públicas, disputándolo de esta forma a la actual predominancia de la disciplina económica y de la perspectiva “gerencial” en el campo. Para esto, resulta esencial repensar los procesos de formación. Un rápido examen de las formaciones disponibles en análisis de políticas públicas mostraría sin duda el poco énfasis puesto tanto en la reflexión epistemológica y teórica como en los análisis y metodologías postempiricistas o cualitativos en los diferentes programas académicos existentes. Igualmente revelaría la fuerte tendencia en transmitir una perspectiva instrumental y tecnocrática del análisis de políticas públicas, generalmente fundamentada en el aprendizaje de las técnicas cuantitativas desarrolladas por la econometría y la sociometría. Si se desea desarrollar otras perspectivas analíticas, resulta indispensable generar los espacios académicos para su difusión.<sup>58</sup> Para esto, es necesario que los futuros analistas adquieran en su proceso formativo “conciencia de todas las alternativas posibles”<sup>59</sup> (incluyendo, desde luego, la perspectiva neopositivista) y que se favorezca la invención de otras, para que cada estudiante pueda escoger “la que más le guste”.<sup>60</sup>

Solo de este modo, cuando los expertos tengan “una aguda conciencia de su propia fragilidad y falibilidad”<sup>61</sup>, y que los ciudadanos adquieran un mayor acceso a la información argumentada y que se crean nuevos espacios de deliberación política, en donde se reconozca claramente que “la razón no está exenta de valores”<sup>62</sup>, se lograra avanzar en la necesaria reconciliación entre conocimiento experto y democracia.

---

<sup>58</sup> Hace ya más de una década que un promotor del análisis narrativo en políticas públicas, Emery Roe,<sup>58</sup> consideraba necesario la introducción en cada asignatura tradicional (como economía, estadística, derecho, administración pública, teoría de las organizaciones) módulos sobre crítica literaria y estudios culturales relacionados con problemas de políticas públicas y la creación de asignaturas que fomenten el análisis narrativo en estudios de casos de políticas públicas.

<sup>59</sup> Feyerabend, op.cit., 1993, p. 120

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Torgerson D., “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas” en Aguilar L., *El estudio de las políticas públicas*, Angel Porrúa, México, 1992, p. 228

<sup>62</sup> Idem