

ANTOLOGÍAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El estudio de las Políticas Públicas ofrece al lector un panorama de su historia intelectual: su nacimiento y propósito original de estudio, sus principales desarrollos, escuelas y enfoques, sus logros y tareas incumplidas. Además de los textos de los autores fundadores, se publican ensayos que reconstruyen el recorrido de la disciplina y señalan los debates aún en curso. Conocer en qué consiste el estudio de las políticas públicas, qué lo motiva, qué se puede esperar razonablemente de él, hasta dónde ha llegado, qué resta todavía por hacer, es el hilo conductor de esta primera antología.

El estudio de las Políticas Públicas

ANTO- LOGÍAS

de las **El estudio** **Políticas Públicas**

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
(estudio introductorio y edición)

de POLÍTICA PÚBLICA

MAPorrúa
libros editor México

El estudio de las Políticas Públicas



MAPorrúa
libros editor México

de las **El estudio** **Políticas Públicas**

HAROLD D. LASSWELL, YEHEZKEL DROR
DAVID GARSON, WILLIAM ASCHER
DOUGLAS TORGERSON, ROBERT D. BEHN
MARTIN LANDAU

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
(estudio introductorio y edición)

MAPORRÚA
librero-editor • México

MÉXICO • 2013

Presentación

MUCHOS SON los motivos, vitales e intelectuales, que me han impulsado a ocuparme cada vez más intensamente de la racionalidad de la gestión pública. Tal vez se deba a mi primera formación filosófica, a mi propensión weberiana o a mis insatisfactorias andanzas administrativas de hace años. Pero mucho tiene que ver el ser ciudadano de un estado que, por numerosísimas razones, está todavía en proceso de configurarse como un estado plenamente legal, fiscal, y administrativamente eficiente. Al afecto por la legalidad, el cuidado fiscal, la eficiencia administrativa, el servicio público, la consensualidad política, obedece el esfuerzo por desarrollar en nuestro medio el estudio sistemático de las políticas públicas: su análisis, diseño, puesta en práctica, evaluación.

La cultura política y administrativa dominante me ha siempre preocupado por su enfático historicismo y masismo, atributos que en mucho reflejan la naturaleza y ética de la sociedad tradicional que todavía somos, aun si en transición hacia la modernidad. En mi opinión esta cultura terminó, acaso contra sus buenos propósitos, en postrar una idea de la política centrada en las libertades privadas y públicas de los ciudadanos, en la legalidad e imparcialidad, en la representatividad y responsabilidad de los poderes del estado, y en la racionalidad de la administración. Sólo recientemente, después de duras lecciones, sociedad y estado han empezado a cuestionar sus maneras de entenderse y comportarse, sus inclinaciones y expectativas recíprocas. Creo que el rescate y la búsqueda de *Lo Público* puede ayudar a enfrentar viejas limitaciones de la decisión y gestión

Ediciones

1a. 1992 y su reimpresión, 1994

2a. 1996

3a. 2000 y sus reimpressiones: 1a., 2003; 2a., 2007; 3a., 2013

© LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Estudio introductorio y edición

© 1992-2013

Derechos adquiridos

© 1992-2013

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 968-842-960-0

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

AMARGURA 4, SAN ÁNGEL, ÁLVARO OBREGÓN, 01000 MÉXICO, D.F.

gubernamental: la conducción centralizada, la tentación patrimonialista, el descuido de recursos y bienes públicos, la burocratización de las iniciativas y, principalmente, la fundamentación factual, narrativa y proyectual del estado (en vez de una normativa, argumentativa y estratégicamente funcional).

Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar a la ciencia política y a la teoría-práctica de la administración pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, federales y locales. Nuestros politólogos han prestado gran atención a la historia de la formación del sistema político, a los alcances y límites de su funcionamiento, a los canales y procesos de producción del consenso, a las varias patologías del sistema. Contamos con estudios extraordinarios. Pero pocas han sido comparativamente las investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo de elaborar las políticas, acerca de sus éxitos y fracasos en diversas áreas de asuntos públicos, que en mucho habrían ayudado a allegar evidencia favorable a las atrevidas hipótesis sobre el funcionamiento y destino (casi siempre imaginado como catastrófico) del sistema político. Por otra parte, nuestra "teoría" de la administración pública ha quedado atrapada entre las consideraciones jurídicas institucionales (repertorio de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia y jurisdicción, instancias y procedimientos formales...) y las menores consideraciones operativas para cumplir órdenes dadas y llevar a cabo decisiones previas. Al acercar la administración pública al proceso decisorio de las políticas y a su compleja puesta en práctica se rescataría su olvidado sentido clásico de gobierno, de buen gobierno, y se reconstruiría la visión integral de su objeto de estudio y profesión. Abandonaría su triste imagen burocrática de empleo subordinado, simplemente procedural,

de ventanilla y papeleo. Entender, definir y explicar el proceso de las políticas, así como prescribir mejores acercamientos a su formulación y desarrollo, es innegablemente una tarea teórica y práctica tan básica y crucial como complicada. Y dicho más divertida que polémicamente, puede contribuir a bajarle los humos a una ciencia política frecuentemente imaginativa y levantarle la autoestima a una disciplina publiadministrativa demasiado famular y hasta servil en su programa de investigación.

La "Colección de Política Pública", que se pretende abierta y se obliga a publicaciones anuales, abre con cuatro antologías. Todas contienen y traducen principalmente a autores estadounidenses, porque ellos son los pioneros y promotores de los estudios de políticas públicas. Sus investigaciones, enfoques y enunciados son la plataforma sobre la que hay que construir y, puesto que se trata de ciencia y política, las referencias fundamentales a reafirmar, discutir, criticar, desarrollar, reajustar. En efecto, las *policy sciences* pertenecen a la sociedad abierta, no son piezas intelectuales de sociedades cerradas en una visión integrista del mundo y de sí mismas. Por ello, espero que sean pocos en nuestro medio los predispuestos a calificar el análisis de política pública como propaganda del imperialismo. Sería viejo y triste. También lo sería su apología candorosa y su presentación como la fórmula dorada para solucionar los males del mundo. El tono profético y redentor de las ciencias sociales, tan característico y dominante de los años sesenta y setenta, ya no impresiona a nadie. A nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos. De todos modos, en los cuatro volúmenes ahora publicados se ofrecen textos que dan una visión realista y plural de la disciplina, de sus logros y defectos, de sus afinidades, diferencias y polémicas. No se ofrece al lector un panorama uniforme, integrado y

con las cuatro generaciones de estudiantes de la maestría. Mención especial merecen los profesores Federico Estévez, Arturo Fernández, Leopoldo Gómez, Ricardo Samaniego y Félix Vélez, a quienes debo buenas palabras e ideas en el trayecto. Tampoco puedo dejar de mencionar al círculo de profesores de la UAM (Universidad Autónoma Metropolitana)-Xochimilco, Fernando Bazúa, Manuel Canto, Pedro Moreno, Francisco Suárez, Giovanna Valenti, Rodolfo Vergara, con quienes a lo largo de dos años, los martes por la tarde, comenté y discutí los supuestos, marcos conceptuales y recomendaciones del análisis de políticas públicas. A este grupo pertenece el profesor Jonathán Molinet, a quien quiero agradecer, junto con los profesores Benjamín Chagoyán y Sergio Valadez, su colaboración por haberme ayudado en la última fatigosa revisión de los textos que aquí se presentan.

Estas primeras antologías son en mucho productos de una inolvidable estadía intelectual en 1987 en el Institute of Governmental Studies de la Universidad de California en Berkeley. Durante ese año me dediqué a reconstruir la historia intelectual del movimiento de ciencias y análisis de políticas públicas, gracias al Advanced Research Award del programa Fulbright de intercambio académico. Fue mi primera experiencia en la activa comunidad académica norteamericana. Quiero recordar y agradecer a los profesores Victor Jones, Martin Landau, Gene Lee y, muy en especial a Todd LaPorte, todos del Instituto, sus comentarios y sugerencias a lo largo de mi investigación.

Obviamente agradecemos a las revistas especializadas: *Policy Sciences*, *Policy Studies Journal*, *Policy Studies Review*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Public Policy*, *Policy Analysis*, *Journal of Public Policy*, *Public Administration Review*, entre otras, por habernos permitido la traducción de los artículos seleccionados.

Por último, quiero agradecer a las profesoras Blanca Torres y Soledad Loaeza, sucesivamente directoras del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el interés con que respal-

daron mis estudios de política pública que ofrecen ya sus primeros productos. Los estudiantes de la carrera de administración pública, generación 1986-1990 de El Colegio de México, leyeron y discutieron muchos de los textos que ahora se publican, examinando su consistencia y aplicabilidad. Asimismo quedo muy agradecido a la señora Patricia Bourdón quien con profesionalismo asumió la tarea de transcribir y corregir mis introducciones. Ojalá este esfuerzo redunde en un mejor diseño y desarrollo de las políticas: una empresa pública conjunta de ciudadanía y gobierno.

[El Colegio de México, mayo, 1991]

AL INICIAR cada uno de los capítulos, que en traducción a la lengua castellana contiene la *Colección Antologías de Política Pública*, se hace mención de la ficha bibliográfica de la publicación que sirvió de fuente al texto que presentamos.

En todos los casos, se obtuvo la anuencia conducente por parte de los propietarios de los derechos de edición. Son las editoriales quienes a su vez, por acuerdo con los autores desde el origen de la publicación, en el caso de los que aquí se contienen, las que conservan los mencionados derechos. A ellas, a quienes ellas representan, y a quienes hicieron la traducción, por hacer posible este esfuerzo, nuestro sincero reconocimiento.

LOS EDITORES

A propósito de nuevas ediciones

Tercera edición

ESTOS AÑOS de consolidación democrática y de redescubrimiento social del valor de la ley como principio fundamental de la convivencia han ido configurando un nuevo tipo de administración pública, que reconstruye su carácter y propósito público. La disciplina y la práctica profesional del análisis y diseño de políticas son un factor clave para sostener esta renovación y reforma del gobierno y la administración, que incorpora cada vez más las "Es" (economía, eficiencia, eficacia) administrativas, asegura la calidad del servicio, busca resultados y, por sobre todo, aprende a sintonizarse con los proyectos, demandas y exigencias de los ciudadanos. Por ello, saludo esta tercera edición de las antologías, que se han convertido en una referencia básica de lectura y estudio en lengua española.

[México, D.F. febrero del 2000]

Segunda edición

Las varias reimpressiones de las cuatro antologías de Políticas Públicas, en estos tres años, muestran que resultaron de alguna manera útiles académica y profesionalmente para el estudio y el ejercicio de la administración pública y del gobierno. El interés por los temas y enfoques de la disciplina de Políticas Públicas atestiguan, sobre todo, el cambio que hoy viven la política, el gobierno y la administración, al redescubrir y reafirmar el valor

de Lo Público, en correspondencia y lealtad con la mejor tradición republicana, sea liberal, democrática o social.

En medio de los debates sobre la crisis del estado social o sobre la alternativa de su reorganización liberal, sobre la transición y la consolidación democrática o sobre la redistribución federalista del poder del estado, sigue presente e interpelador el ideal republicano que exige leyes públicas justas e imparciales, uso eficaz y equitativo de los recursos públicos, opinión pública vigilante, participación del público ciudadano en la definición de la política y en el desempeño de la administración pública, pública rendición de cuentas del gobierno y, sobre todo, el inalterable compromiso de autoridades y sociedad con el interés público del municipio, de la entidad federativa o la región, del estado nacional.

El imperativo republicano forcejea permanentemente con los hechos crudos de la política y de la administración pública, pero no tiene por qué capitular ante ellos. No faltarán en el gobierno las decisiones inconsultas y sin controles, ni las que a nombre del interés público le hacen el juego a clubes particulares excluyentes, como tampoco faltarán los programas de gobierno incorregiblemente descuidados en la asignación de los recursos públicos. Sin embargo, justamente, en estos momentos de decaimiento, la contrarrespuesta ciudadana será siempre la de exigir y restaurar el sentido público del gobierno, la política y la administración.

Al compromiso con el fundamento republicano de la política moderna obedeció en mucho la selección de los textos y la escritura de los estudios introductorios de estas primeras antologías, las cuales ofrecen ideas, métodos, técnicas, cuestionamientos y propuestas acerca de cómo contribuir desde el gobierno, la administración pública, la acción ciudadana, la academia, a eso que llamamos, esperanzadamente, buen gobierno y convivencia civilizada.

[México, D.F. agosto de 1995]

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Estudio introductorio

LA EXPERIENCIA política de mi generación está marcada por la amplia intervención del estado y por la desilusión de su desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado. Fue también el mismo gobierno, en mucho bajo la presión de la sociedad y en parte anticipándose a la iniciativa social, el que en los últimos años procedió a corregir y moderar su exceso de gasto, regulación y control político. Todos los estudios indican que el crecimiento desmedido del estado termina en déficit fiscal y en déficit de consenso político. El sistema mexicano no fue excepción.

El trabajo intelectual y político de la década ha sido saber por qué el gran gobierno llegó tan lejos en sus errores, con el fin de saber cómo el gobierno podría ser eficaz en sus tareas y promesas y, más radicalmente, para averiguar si el gobierno posee la capacidad de ofrecer soluciones, de qué tipo y a cuáles problemas. Por encima de las preferencias ideológicas, definir cuál es el ámbito de lo gubernamentalmente factible y constructivo ha sido la cuestión de fondo. El redimensionamiento del estado, su “adelgazamiento”, ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción. A esta empresa de racionalidad y publicidad política quiere contribuir el análisis, estudio y diseño de políticas.

I. *Redimensionamiento, democratización, racionalidad de la gestión pública*

En la década de los ochenta el estado mexicano, como muchos otros estados latinoamericanos, fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento. Los otrora poderosísimos vientos de la Revolución y la Contrarevolución, estatistas por naturaleza e instrumentos, se han dispersado y tal vez desvanecido entre los muchos desencantos y equivocaciones. Democratización y redimensionamiento del estado son empresas interdependientes y complementarias, hechas a la medida de la impugnación al antiguo régimen, aquel que combinaba autoritarismo e hipertrofia, donde el ámbito estatal y el aparato gubernamental-burocrático se desbordaban en paralelo con la crecida del autoritarismo.

Al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del estado mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. Por ello, ocurrió la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos. En efecto, a diferencia de otros dramáticos percances del pasado, la magnitud de la crisis de los años ochenta ya no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión. La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos.

En contrapunto a toda una historia de exuberancia estatal, hemos aprendido a lo largo de la década que los recursos políticos

y económicos del estado son limitados y hasta escasos. Requieren el cuidado público. Ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos. Y sus recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales. Hemos descubierto el estado limitado, el gobierno limitado. Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política. En contraste, los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública. No están a la mano ni la unanimidad ni la abundancia. Ahora hay que elegir sabiamente entre proyectos de gobierno rivales, así como los gobiernos tienen que elegir inteligentemente, bajo restricciones, cuál es la mejor opción para realizar los fines públicos. Hemos sido expulsados del edén de la Revolución y del Desarrollo. En efecto, ya hay lucha entre los dioses y demonios de la política, tentaciones y decisiones, responsabilidades. Es hora también de trabajar, calcular, producir, fatigarse, para resolver nuestros viejos y nuevos problemas. Es saludablemente irónico que la era del Desarrollo, con su fantasía de abundancia y prodigalidad, con su supuesta elasticidad infinita, haya terminado en el reconocimiento de la escasez. Y que el tiempo de la Revolución, con su imagen tradicional de transformación de la sociedad entera, vuelta toda consenso y funcionalidad, haya

terminado en reconocer la pluralidad y autonomía, inextinguibles en las sociedades políticas modernas, individualizadas y secularizadas.

No es aquí mi intención revisar las causas del crecimiento del gobierno. Es abundante la literatura sobre las causas y efectos del crecimiento del estado.¹ Hay situaciones explicables e inexplicables, justificables e injustificables, en correspondencia con el gobierno necesario y el innecesario: con el gobierno necesario para poder articular una sociedad heterogénea, conflictiva y rezagada; con el gobierno innecesario que jugó sus intereses propios, privativos, aprovechándose de la autoridad y la hacienda públicas, dilatándolas y extenuándolas. En México, como en otros países, no creció sólo el gobierno, su organización, aparato, personal, recursos, propiedades y programas. Creció el estado. De derecho o de hecho creció el ámbito de los poderes, las atribuciones y las normas generales que estrecharon el radio de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos. Tampoco es mi intención enlistar y evaluar los efectos del crecimiento estatal. Estuvieron a la vista de todos. Tal vez convenga apenas reiterar que la magnitud cuantitativa del tamaño del estado tiene raíces cualitativas, políticas, que entre nosotros se originan en el estilo post revolucionario de hacer la política y las políticas: un estilo altamente centralizado en el gobierno nacional (federal), sin los contrapesos institucionales de los estados y municipios, y sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de ideas en la opinión pública. Por lo mismo, a la inversa, resulta inexacto pensar que el redimensionamiento cuantitativo del estado hubiera podido ser un evento neutro, sin repercusiones políticas, dejando inalterado el familiar sistema de antes.

¹ Para los estados latinoamericanos, ver la Memoria del Seminario Internacional: "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", 13 a 15 de noviembre de 1989; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1990.

La cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la des(re)regulación, la suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública... rompen con estilos consagrados de decisión y gestión y, de golpe, con los nudos gordianos de la tradicional interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes estatales. El nuevo patrón de *policy making* modifica reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (medidas o desmedidas) de la relación entre sociedad y gobierno. En esencia, se redefinen los linderos del ámbito político y del ámbito privado; cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar dentro del perímetro de las interacciones libres particulares. Con ello, en cascada, se descartan o devalúan ciertos asuntos e intereses (ciertos grupos de interés), se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso, pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, ciertos liderazgos y fuerzas políticas antes claves para el consenso. Ocurre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, el "adelgazamiento" del estado. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, con líderes nuevos. Lo que empezó tal vez como obligado saneamiento de las finanzas públicas diez años después camina hacia la dilatación de la vida política: una política más plural, autónoma, competitiva. Asimismo el redimensionamiento del gobierno se orienta hacia la reforma del estado. Los efectos políticos acabaron por ir más allá de los primeros propósitos, sólo financieros o administrativos.²

² He desarrollado estas ideas en: "La reforma del estado" en *Examen*, n. 7, diciembre 1989; "Por un estado con los pies en la tierra", en *Examen*, n. 12, junio 1990; "Política pública y gobierno del estado", en *La Revista del Colegio*, año II, n. 4, octubre 1990.

A primera vista pareciera que la batalla por un estado limitado, "modesto", ha sido fácilmente ganada, a pesar de algunos focos de resistencia intelectual y política. Fue sorprendente ver la rapidez del desmantelamiento de la visión estatista de la sociedad. Pocas, tímidas y ambíguas fueron las voces de sus defensores. O tal vez guardaron silencio, a la espera de retornos de la historia. En verdad, era muy difícil encontrar buenas razones para defender el desborde del estado necesario en autoritario, sobreinterventor, propietario, deficitario. Los formados en la izquierda, acostumbrados a estigmatizar la naturaleza y la instrumentalidad expropriatoria, clasista, del estado, no supieron que partido tomar: si festejar la declinación del intervencionismo estatal o si alarmarse por su reflujo "privatizador". Los acontecimientos de los países socialistas complejizaron aún más sus análisis y desordenaron sus mecanismos explicativos y políticos. Los nacionalistas (revolucionarios o no), sustentadores de la idea del estado fuerte y activo como condición para la unidad nacional, la integración, la justicia social, el desarrollo económico —hay que construir y defender un gobierno con amplia autonomía frente a las fuerzas disolventes del interés nacional, que en su axiomática suelen ser el sector privado, las fuerzas locales, los movimientos con la causa de las libertades individuales...—, tampoco supieron precisar su posición. La impresionante ecuación entre estado, política y nación comenzó a borrarse ante la inestabilidad y desesperanza nacional que el gobierno autónomo y el estado sin contrabalanza social habían provocado. La emergencia y apogeo de la "sociedad civil" en los años ochenta, en distancia y polémica con los poderes estatales, fue el argumento de jaque a esta idea hiperestatizada de nación. La cohesión y prosperidad nacional podía ser también alimentada por las libertades individuales en competencia y por los grupos sociales en cooperación.

De todos modos, dejando atrás el ánimo irritado y desencantado de la década apenas pasada, hay grandes cuestiones pendien-

tes. Privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para desmantelar y extinguir el estado. Son para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser. En la tradición liberal para fines de garantía, regulación y promoción de las libertades. Dicho en lenguaje de economía neoclásica, para hacerse cargo de bienes públicos, externalidades, monopolios naturales y asimetrías de información, puntos donde falla el mercado en la asignación eficiente de recursos. Y, más allá de las muy buenas razones de eficiencia, para intervenir no sustitutiva sino complementariamente, solidariamente, en la solución de los problemas sociales y en la provisión gubernamental de los bienes y servicios que las poblaciones atrapadas por la pobreza y la marginación merecen en razón de su dignidad humana y/o de su ciudadanía nacional ("bienes meritorios"). Fuertes razones de equidad pueden fundamentar la intervención social del estado, pero no el desbordado y unilateral ímpetu estatizante que ha caracterizado la persecución de la justicia, a la manera del viejo socialismo y masismo. Este estado devuelto a sí mismo tiene funciones básicas, numerosísimas y cruciales a desempeñar. Resurge entonces el problema de la racionalidad de sus decisiones, del tino, inteligencia y responsabilidad de las elecciones públicas de los gobernantes.

El redimensionamiento del estado ha sido, en el fondo, tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. Pero el simple hecho institucional de un estado reducido no significa la solución de males y problemas públicos. Más allá del redimensionamiento, están las políticas a imaginar, a construir cerebralmente, a seleccionar rigurosamente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población. El estado grande, entre otras cosas, fue la estrategia fallida de solución de problemas pú-

blicos y sociales. A consecuencia de la intervención fallida, los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles y complejos, tal vez con mayor carga de resentimiento y con explicaciones más enfrentadas, polémicas. Aun con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas. El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y explica; las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de abordaje.

Por otro lado, el reclamo de democratización mucho tuvo que ver con la necesidad de poner frenos y controles a gobiernos que, dejados a su libre iniciativa, comenzaron a ser preocupantemente considerados entre numerosos sectores sociales como una amenaza real a esfuerzos, patrimonios, proyectos y expectativas, a causa de la magnitud de sus errores y oportunismos decisionales. Muchas interpretaciones de la crisis destacaron el hecho de que la "sobrecarga", el déficit y las equivocaciones del aparato gubernamental no se debían a razones de excesiva vitalidad democrática, incitada por una competencia partidaria de promesas fáciles y desmesuradas. A la inversa, su causa era la centralización autoritaria

que, con tal de obtener el consenso político sin someterse a la prueba y sanción de elecciones competitivas, había hecho descansar su legitimidad en los beneficios particulares, exclusivos, que sus decisiones vía gasto público dispensaban a los diversos grupos de interés. En ausencia de democracia pluralista y competitiva, el estilo casuístico y monetario de gobernar no sólo terminó por agotar la hacienda pública y desordenar la administración pública. Cosa más grave, distorsionó las razones de la legitimidad y del consenso político, al tener que confeccionar sus leyes y políticas a la medida de las utilidades particulares de los diversos demandantes, quienes erigieron en pauta de relación exitosa con el gobierno la presión o la amenaza, sin sensibilidad alguna por el equilibrio mayor de la república.

La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia. La democratización ha sido también tirar lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. La democracia no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisional, pero desalienta el atropello a las libertades y desaconseja frivolidades legales, laxitudes financieras, decisiones alegres. Impone pesadísimos costos a los representantes que, mediante regulaciones y asignaciones desatinadas, impusieron a su vez costos desproporcionados a los ciudadanos. Resuelve bien la cuestión de elegir quiénes serán los pocos decisores que en representación de millones tomarán las decisiones colectivas, pero, en positivo, como guía operativa, norma técnica, principio económico, poco dice sobre la corrección, pertinencia, eficiencia de la decisión pública. Nada malo y ningún pretexto para el desliz en pro del autoritarismo burocrático. La democracia es condición de entrada, necesaria, pero no suficiente para la co-

rección de las políticas públicas. Exige e inspira el trabajo de análisis y diseño de políticas, no lo sustituye. Pide además rendimiento de cuentas, sin dejar impunes las decisiones erróneas y nocivas. Y sustituye a legisladores y gobernantes ineptos. Sobre todo, por su dinámica de discusión, elección y revisión de las decisiones públicas, es un proceso de aprendizaje colectivo permanente. Aumenta la probabilidad del buen gobierno, de políticas idóneas y gestión eficiente, en la medida en que, por la pluralidad y debate de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas.

II: *Gobernar por políticas públicas*

La expansión de las libertades políticas y económicas de la sociedad mexicana y latinoamericana, junto con la magnitud de sus problemas de atraso y justicia social, en medio de una transformación mundial de corte histórico, plantean al estado y a la sociedad problemas cruciales de organización política, de organización gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas. ¿Cómo realizar las funciones del estado, en particular sus funciones económicas y sociales, en el nuevo contexto de una sociedad más democrática, plural, abierta, informada y participativa, en la que el gobierno queda sujeto al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuenta de sus actos, y donde las decisiones de gobierno están además restringidas por los contrapesos de otros poderes del estado, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas, por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover autónomamente sus intereses, por el buen conocimiento que ciudadanos y organizaciones poseen de sus problemas particulares y de los asuntos públicos...? ¿Cómo puede (y debe) jugar el gobierno su papel directivo global de cara a una sociedad cada vez más autónoma, compleja y controversial, estremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globa-

lización económica, cambios demográficos y significados de vida en transformación y, en nuestro caso, atrapada aún por problemas de desigualdad, pobreza, atraso...? ¿Es posible todavía armar un proyecto nacional unitario, concretarlo en un plan nacional, y orientar toda la acción del conjunto social de acuerdo a un mismo ordenamiento de preferencias colectivas y el empleo de un mismo instrumental de acción? ¿No es hora de explorar, de pasar a otro estilo y patrón de gobierno que, sin abandonar la búsqueda de coherencia y eficiencia que la planeación para el desarrollo (nacional o regional) perseguía real o simbólicamente, incorpore las nuevas libertades, condiciones, turbulencias y tendencias de la sociedad? ¿Qué puede ofrecer el análisis de políticas públicas al nuevo y quizá obligado estilo de conducción gubernamental?

Es conocido que el estilo de gobernar en México, y tal vez en otros países, cuando ha buscado superar el estilo personal en su sentido más peyorativo de arbitrio, ha intentado proceder de acuerdo a plan y a plan nacional. El plan pretendía significar racionalidad de gestión y universalidad del consenso. Por ello se inspiraba en un conjunto de valoraciones más o menos coherentemente ordenado, cuyo fundamento quería encontrarse en una (La) interpretación de la historia-cultura nacional. El plan nacional actualizaba, concretizaba, en un específico tiempo político del país, un proyecto nacional cuyo sentido, meta y herramental se consideraba claro, manifiesto y, sobre todo, colectivamente compartido. Obviamente el emisor y destinatario del proyecto era la nación, un colectivo social unitario, cuyos fines trascendían los diferentes intereses e iniciativas de individuos y grupos, a la vez que los subordinaban. Frecuentemente el nacionalismo, en el sentido restringido de visión unilateral de la historia colectiva o eficacia decisional de un plan global, fue el principio de legitimidad de los gobiernos, quedando en la penumbra la universalidad e imparcialidad del derecho público y privado. Fre-

cuentemente el Estado Nacional se sobrepuso al Estado de Derecho, en lugar de enlazarse con él.

Más que argumentar exhaustivamente contra la viabilidad e implicaciones del plan como estrategia de gobierno, —existe una fina literatura—, quisiera solo recordar someramente que gobernar de acuerdo a plan exige grandes dosis de control autoritario o bien masivo consenso y apoyo político. En el fondo, supone o exige una homogeneidad inducida o convencida en el nivel político-ideológico. Y acaso un mundo económico simple, estable y cerrado. Apenas sucede una complejización de las organizaciones sociales y de las actividades productivas, en contextos culturales y económicos libres y abiertos, las tareas de información, coordinación y conducción de las mismas desde un punto superior y central, conforme a una traza unitaria de acción colectiva, se vuelven extremadamente difíciles. Las cadenas medios-fines, insumos-productos, se multiplican y se sobreponen, impidiendo la claridad de los cálculos sobre las consecuencias probables de la acción colectiva planificada. Pero, por encima de todo, el plan (incluido el proceso de planeación) requiere un consenso tan global e intenso que las democracias plurales no le pueden dar. Es más probable simular que alcanzar efectivamente un acuerdo con los ciudadanos sobre la jerarquía de valores, el orden de las preferencias, las metas prioritarias, los instrumentos y procedimientos de las diferentes políticas, la asignación de recursos, los operadores, los indicadores de rendimiento, los procedimientos de interdependencia y coordinación, los irremediables ganadores y perdedores. El pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes terminan por volver imposible la gigantesca capacidad de computación y de consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al plan nacional global.

En estas circunstancias, y en el mejor de los casos, el plan definirá el parámetro de la acción colectiva, marcando los límites

dentro de los cuales se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos y tomará la forma de regulaciones generales, incentivos selectivos y políticas macroeconómicas, reglas de juego, apuestas atractivas por entrar a jugar y sanciones por infracciones de juego sucio o de abandono. Este plan marco, más que plan maestro, se ubica felizmente lejos de los estados planificadores centrales. Obviamente esto no significa que el gobierno no tenga su propio plan de acción, claro y distinto. Así debería ser. Pero pensar que el plan de acción del gobierno sea el de la nación es algo muy difícil de probar en condiciones de creciente autonomía y pluralidad social. Es su plan para gobernar la nación pero no el plan de acción de la nación. La identidad entre estado y nación, más allá de la soberanía y la cohesión nacional, parece no poder cubrir todos los variados ámbitos de la vida social y de las decisiones individuales. La acción de la sociedad tiene tal extensión, diversidad y libertad de iniciativas que desborda los objetivos y los instrumentos que un específico gobierno juzga son los mejores (en términos valorativos y económico-administrativos) para el conjunto nacional. La acción social desborda la planificación gubernamental, sin que ello signifique absolutamente desbordar las normas del estado. El gobierno de leyes generales es más sólido y flexible que el gobierno de planes omnicomprensivos.

No todos los gobiernos han suscitado y dirigido la acción colectiva conforme a plan nacional. Ni todas las sociedades han estructurado primordialmente la política con base en la nación (carácter, identidad, historia nacional). La idea y valor de lo Público ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompañó el proceso de formación del estado nacional.³ En ellas, la distinción entre lo privado y lo público ha sido fundamental para entender el sentido de la política y la natu-

³ Conviene aquí recordar que varios procesos de magnitud histórica ocurren y concurren en la formación del estado moderno. Además del proceso de monopolización de la coacción en un territorio, tienen lugar el proceso de juridificación (ciudadanización) de la autoridad y el proceso de nacionalización. La confluencia de estos procesos no es ni

raleza, función, ámbito y responsabilidad del estado (nacional). En esta perspectiva el estado se hace cargo sólo de lo público. La integración y la coordinación social ocurre por la Constitución más que por la nacionalidad. El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política. Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del estado. A decir verdad, constituyen el estado y ponen a la obra a los gobiernos.

sincrónica ni pacífica y va a dejar marcas de su tensión en la configuración del estado. En efecto, el estado moderno se establece y articula sobre la comunidad social preexistente (singular o plural) que posee una identidad y sentido de pertenencia colectiva: la(s) nación(es). Pero, las normas y redes de la organización del estado, que van a determinar universalmente lo prohibido y lo permitido, lo opcional y lo obligado, se inspiran y justifican con referencia a libertades y derechos individuales, donde el elemento común es la calidad humana, el "ser hombre", más que la comunidad-historia social, el "ser mexicano", español, alemán o chileno... En la dimensión estricta de la(s) política(s), lo Nacional se regula de acuerdo a lo Humano (derechos y libertades) y a lo Público. El estado está nacionalmente sustanciado, pero estructurado humanistamente, en sentido liberal o social. La forma político-jurídica (no cultural) de la nación es primeramente la libertad personal, pública y privada, y posteriormente, a resultas de los movimientos democráticos y socialistas, se complementa con los derechos sociales de los individuos. El colectivo nacional recibe la forma y validez jurídico-política del individuo libre: ciudadano, productor y consumidor. Esta solución despertó la tensión entre *Kulturnation*, posición tan querida a los románticos y conservadores de la Restauración (ahora, de nuevo, tan en boga), y *Droits de l'Homme*, en sentido ilustrado universalista y emancipador. Una tensión que ha sido la cuestión primera, teórica y práctica, en toda referencia al estado moderno y a la política moderna, y cuyo balance es una búsqueda permanente.

El énfasis en la libertad, deber y utilidad individual de todos los ciudadanos es lo propio de la definición de lo público: su normatividad y su utopía. En este sentido normativo, lo público tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general, y objeta (a la vez que busca modificar) la convencional visión "realista" de la política, según la cual las leyes, asignaciones y programas se rigen por el criterio de la conciliación de los conflictos de interés e implican necesariamente un desenlace desigual con ganadores y perdedores. Pero, sobretodo se opone a toda tentativa (teórica o práctica) de depositar la dimensión metaindividual de la política y del estado en alguna entidad colectiva ideal, hipostasiada, que busque o logre desprenderse de toda referencia a la libertad, al consenso y a la utilidad de los individuos en su conjunto. Lo público significa lo metaindividual pero no la desaparición de los individuos en alguna entelequia colectivista, como "nación", "pueblo", "clase", "masa"... a la manera de la visión rousseauiana y de las viejas teorizaciones románticas o a la manera reciente del socialismo antes de 1989. Lo público se nutre de la tradición política occidental, clásica y moderna (ilustrada), es la memoria del valor de la política ciudadana de individuos libres e informados y la advertencia contra todo tipo de política que se erija y cosifique por encima de las libertades personales, funcionalizándolas como recurso productivo de un proyecto social globalizador, anónimo y coactivo. En este sentido, "lo público" puede y debe diferir de "lo nacional", cuando la categoría del nacionalismo es usada como soporte de totalitarismos o autoritarismos.⁴

⁴ Para la idea de lo Público, entre la vasta literatura, me parecen importantes: Jürgen Habermas (1969): *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Luchterhand, Berlin (trad. español: Historia y Crítica de la Opinión Pública, G. Gili, Barcelona, 1981). Albert O. Hirschman (1982): *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, Princeton. (trad. esp: Interés Privado y Acción Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1986). James M. Buchanan (1978): *From Private Preferences to Public Philosophy. The Development of Public Choice*, IEA, London. Para el caso de México, ver mi artículo: "Rasgos de la vida pública mexicana", en *Sociológica*, año 4, n. 11, sept. dic. 1989, México.

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar *con sentido público*. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.

Los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos. El gobierno mexicano, como muchos otros gobiernos, pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales y políticas obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés de los gobernantes. Dar un formato general a las demandas sociales diversas fue el objetivo que perseguían los grandes cuerpos colectivos del sistema. Tal vez porque así se facilitaba su tratamiento administrativo, tal vez porque así se consideraba equitativo, pero particularmente porque aseguraba el control político de los demandantes, que integraban y legitimaban sus reivindicaciones en la medida en que recorrían dócilmente los diversos escalones de la jerarquía política. Fue así que todos los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales se volvieron agenda del gobierno federal, asuntos nacionales. Y las necesidades de los diversos grupos y movimientos sociales, para ser atendidas, tuvieron que encuadrarse en el marco de las grandes confederaciones, los sectores del partido político dominante, y a la postre en el formato establecido por el gobierno mismo que determinaba el tipo de problema a tratar y la fórmula general de solución en función de sus intereses. Obviamente muchos formatos generales de política fueron particularistas, clientelares, en el sentido que atacaban los problemas de muchos en maneras que terminaban por

privilegiar inmerecidamente a algunos, concentrando en ellos los beneficios y dispersando los costos en el conjunto.

Ahora bien, en los años ochenta, a contrapunto de la progresiva ineficiencia de los aparatos compulsivos de representación de intereses, ha ido tomando forma un nuevo orden político-administrativo que insiste en la libertad de la representación y en la especificidad de las políticas. Los dos reclamos son interdependientes: a mayor libertad política, mayor independencia en definir los problemas y en seleccionar los objetivos e instrumentos, por ende, mayor especificidad de las políticas. Y viceversa, es más probable reivindicar políticas específicas mientras más autónomos de las grandes corporaciones y del gobierno mismo sean los individuos y grupos en sus demandas e iniciativas.

En la medida en que se han ido levantando voces independientes y conectoras de sus asuntos —y que los políticos y funcionarios han comenzado a revisar y reemplazar sus viejos patrones uniformes de acción—, se ha ido recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos. No existe en abstracto el comercio, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, la migración, el desempleo... sino diversas situaciones, modalidades, causas, oportunidades, problemas, percepciones. Más aún, una cosa es el problema educativo, otra el ecológico, la cuestión agrícola no es la habitacional, ni un asunto de comercio internacional es igual al desempleo, ni todos los problemas tienen escala e importancia nacional. La obviedad de la diferencia fue oscurecida cuando el protagonismo gubernamental y su intervención innecesaria, sin el contrapeso de las libertades y las ideas alternativas, terminó por imponer un único formato a los problemas: una misma definición y explicación y, sobre todo, un mismo tratamiento (gasto

masivo, sobrerregulación, empresa pública, proteccionismo, subsidios indiferenciados...) y los mismos agentes (la burocratización de todos los programas).

La actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concreto, que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis y el gobierno por política pública. Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. La administración pública es cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público. Y, sobre todo, sin la propensión por usar los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas.

Asumir la pluralidad, la autonomía, la iniciativa privada y social, conlleva asumir un estilo y patrón de gobierno diferenciado, idiosincrásico. La tradicional y ritual planificación sinóptica sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y necesidades, y conforme al

grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y compromiso de los ciudadanos. *El pluralismo político deviene pluralidad de políticas*. Este es el estilo administrativo de la democracia, de las sociedades abiertas. El carácter de las demandas y la forma posible del consenso ciudadano van recortando, vez por vez, el tipo de política, la singularizan. Es previsible entonces que habrá muchos asuntos públicos cuya solución no será aceptable mediante planeación de la actividad, burocratización del programa, centralización de la gestión. Y se descubrirá que hay muchos asuntos privados que no tienen por qué convertirse en públicos y despertar la atención del estado y otros muchos asuntos que tienen escala de gobierno local y otros de escala nacional. El análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado.

El estilo de gestión diferenciado, idiosincrásico, se basa en el estilo público de decisión y se complementa con él. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Esta es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso.

En un primer sentido, por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayori-

taria como asuntos de interés general. Muchas iniciativas que los gobiernos emprendían con rapidez y protagonismo, invocando al pueblo, a la nación, a las grandes mayorías, dejarán de ser consideradas de interés público, de alcance general (directo e indirecto), y serán boicoteadas apenas los costos privados de recaudaciones y regulaciones resulten excesivamente desproporcionados respecto de los beneficios de todos. O apenas sea comprobable que ciertos individuos o grupos capitalizan inequitativamente los recursos públicos que los ciudadanos aportan con su observancia de las leyes, sus contribuciones fiscales, sus votos y opiniones. La restauración de la naturaleza pública de las políticas del gobierno es una aspiración permanente en contra del diseño de políticas que terminaron por ser influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés con demandas y utilidades exclusivas. Puede ser una contención a las tristes historias privadas (patrimoniales y clientelares) de la administración y política pública, que sirvieron la mesa a la crítica de la naturaleza “burguesa” del estado o a la constatación de que “vivir fuera del presupuesto público era vivir en el error”. El programa de gobierno por políticas públicas es entonces el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones “corporativas”, “pluralistas”, de grupos de interés, clientelares, que las hicieron caer en manos de “gorrones” (*free-riders*) y “coaliciones distributivas” (Olson) o “buscadores de rentas” (Tollison), al amparo de la “acción colectiva” y de los “movimientos de masa” que tan entusiasta como irreflexivamente los estados sociales (istas) de viejo cuño celebraron y desplegaron.⁵

⁵ Aludo a los dos libros de Mancur Olson, (1965, 1982) *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge; *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven. (trad. esp., Ariel Economía, Barcelona) Buchanan, Tollison, Tullock, eds. (1980): *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, Texas A and M University Press. Ver también: R.T. Tollison (1982): “Rent Seeking: a Survey”, en *Kyklos*, vol. 35, n. 4, pp. 575-602.

En un segundo sentido, público hace también referencia a carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. No se trata de tumultos y asambleísmos ni una invitación a cualquier tipo de participación. Al contrario, convoca a la conversación a la luz pública. Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa. Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero, sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas, cultura de la pluralidad y la tolerancia, resistencia a la seducción integrista, disciplina de ese deseo infantil propio de la política social peticionaria que quiere todo aquí y ahora, competición pacífica, oportunidad de alterar el establecimiento.

En un tercer sentido, público hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. Dejada atrás nuestra propensión a un endeudamiento externo excesivo y nuestra costumbre de gobernar como gastar —resolver problemas era llenarlos de dinero—, hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende enteramente de nuestra capacidad hacendaria y de nuestra productividad, de nuestra iniciativa y trabajo y de la magnitud de los recursos que estemos dispuestos o constreñidos a retirar de los ingresos privados para convertirlos en recursos públicos y entregarlos a la hacienda del

estado. Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes. Los costos de oportunidad pública y el dispendio serán denunciados. Y la corrupción, además de mostrar el carácter plebeyo de sus operadores, será sometida a sanciones.

En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy como tal vez ayer se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica. Pero hoy con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad, a causa de la escala del estado, y ante un contexto político de alta intensidad ciudadana.

III. *Las Ciencias de Políticas: algunos trazos de su nacimiento y desarrollo*

El planteamiento de la cuestión teoría-práctica o ciencia-política ha sido recurrente. Ha tenido diversos niveles y desarrollos, no todos correctos ni constructivos. Hay planteamientos mayores, fuertes, los del marxismo, en los que la relación teoría-práctica constituye el mismo centro de su epistemología, teoría social y actividad política. Hay los planteamientos más modestos del "conocimiento utilizable",⁶ que se pregunta limitadamente si y cómo la investigación pueda contribuir a la solución de los problemas sociales y, más específicamente, a la toma de decisiones de un gobierno. Hay obviamente planteamientos equivocados que en su afán por articular teoría y política terminan confundiendo explicaciones y valoraciones, conceptos y preferencias, en una mezcla insostenible de enunciados de hechos, aspiraciones del alma y pronunciamientos imperativos sobre lo que socialmente debe ser y lo que políticamente debe hacerse. El resultado final es la tergiversación del ejercicio científico y del político. Pero hay, a la inversa, planteamientos mesurados y rigurosos que distinguen con claridad las características del ámbito de la ciencia y las de la política, sin por ello renunciar a la búsqueda de incidencia práctica de las ciencias sociales y reclamar racionalidad a las decisiones de gobierno.

En el marco de las ciencias sociales norteamericanas, la manera de entender la relación entre ciencia y política ha sido en mucho influida por su propia tradición intelectual, particularmente por las tesis de John Dewey, y por las contribuciones decisivas de Max Weber y Karl Popper. La recepción y fusión de sus ideas se plasmaron en posiciones de principio, compartidas por gran número de científicos sociales. A saber: la imposibilidad de argu-

⁶ Empleo el título del libro de Charles E. Lindblom y David K. Cohen (1979): *Usable Knowledge*, Yale University Press, New Haven.

mentar científicamente en favor de la validez intrínseca de los valores y, por ende, en favor de éticas, religiones, visiones del mundo, manifiestos políticos; la posibilidad de que los enunciados de la ciencia sean norma técnica para la elección y efectuación de las políticas, indicando las acciones causalmente conducentes a la realización de los sucesos preferidos; la posibilidad de que la ciencia ayude a aclarar y ordenar las preferencias y metas de los actores políticos; la idea de la ciencia como un proceso abierto de conocimiento, sin verdades absolutas y finales, con enunciados sujetos a experimentación, refutables por definición, apoyados en evidencia inconclusa, siempre revisables y expuestos al riesgo de manifestarse falsos; sobre todo, la idea de que es posible una afinidad y complementariedad entre el ejercicio científico y el funcionamiento democrático, la "comunidad científica" y la "sociedad abierta". En efecto, el autoritarismo tiende a basarse en concepciones del mundo con pretensiones de verdad absolutas, opera mediante "reyes filósofos" que actúan con el encargo de realizar en toda su pureza la verdad de la sociedad humana, y termina por clausurar todo pensamiento e iniciativa individual. En contraste, las democracias son abiertas, experimentales, autocorrectivas, progresivas. Al no ser posible ningún criterio último de validación de los fines de la política y de las políticas, al apoyarse las decisiones operativas en teoremas y técnicas de suyo relativos, al no poder ocultarse la ineficacia de determinados cursos de acción elegidos, las sociedades democráticas son abiertas por estructura y funcionamiento, son cuestionables y corregibles, propensas al error y capaces de aprendizaje. Por eso, la cuestión esencial de la democracia es "cómo se pueden organizar las instituciones políticas, de modo que se impida que los gobernantes malos e incompetentes hagan mucho daño".⁷ Y en el terreno de la elección de

⁷ Karl Popper (1945): *The Open Society and Its Enemies*, 4a. ed. Harper and Row, 1963, p. 121. (existe trad. esp. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1967).

⁸ Popper. *Ibid.*, p. 223.

las políticas públicas, el uso correcto posible de la ciencia es el de la "crítica técnica", la "valoración técnica", el "enjuiciamiento lógico" de la política, a la Weber, o "la tecnología social cuyos resultados pueden ser sometidos a prueba con una ingeniería social gradual", paso a paso (*piecemeal social engineering*), a la Popper.⁸

III-1. H. D. Lasswell y el proyecto original de Ciencias de Políticas

A esta corriente cultural mayor, propia e imperecedera de Occidente, que reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, pertenece la propuesta de *Policy Sciences* de Harold D. Lasswell. Su programa de investigación, "el conocimiento *del* proceso de la política y *en el* proceso de la política", busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulado en 1951, el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas.

Las "fuerzas centrifugas" de la intensa especialización científica, la desvinculación e indiferencia entre las ciencias, ocurría precisamente en el momento en que la política requería mayor conocimiento y mayor integración del conocimiento para poder abordar con responsabilidad y eficacia problemas de superior complejidad y escala en un escenario mundial conflictivo. Eran los años tensos de la guerra fría, que provocaban "la crisis persistente de la seguridad nacional", "la urgencia de la defensa nacional", y que obligaban moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado, amenazados por la propuesta totalitaria del comunismo y su "estado cuartel". La polarizada situación internacional planteaba entonces el problema de "cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía",

“cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política”, “cómo lograr que los hechos y las interpretaciones influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones”. Difícilmente se podría encontrar respuesta a estas interrogantes decisivas si no se reconstituía “la unidad de la vida intelectual y la armonía entre la ciencia y la política”⁹ y si no se consideraba crucial esta tarea tanto para el desarrollo de la ciencia social como para el asentamiento de la política racional.

A primera vista parece que Lasswell demanda y propone en otras circunstancias y con otro lenguaje lo que muchos otros, en otras condiciones y tal vez con más finos argumentos, han solicitado: una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia. Para no ir muy lejos, el pensamiento político moderno, filosófico o científico, ha escrito innumerables variaciones sobre este tema. Sin embargo, en mi opinión, lo nuevo y relevante de la propuesta de Lasswell es que la rearticulación entre las ciencias y entre éstas y la política no se funda en una teoría (epistemológica, sociológica, politológica) personal con pretensiones de validez universal. Por ende, tampoco nos exige comprometernos previamente con su teorización específica de la ciencia y de la política como condición para compartir su propuesta. Esta, al contrario, se basa en el desarrollo y avance de la comunidad científica estadounidense y se alimenta de los resultados de su tradición de investigación. No se trata entonces simplemente de una manera personal de ver las cosas, tal vez interesada y veleitaria, en línea con las ideas, preferencias, fantasías y frustraciones de todo profesor políticamente sensible y atento, que no se resigna a ser sólo hombre de claustro. Su propuesta resulta de una historia intelectual, del desarrollo científico de una nación. No es una cons-

⁹ Los entrecomillados corresponden a frases del artículo fundador de las ciencias de políticas, “La orientación hacia las políticas” (traducido en esta antología), escrito por Lasswell como texto inaugural del libro que editó junto con D. Lerner. Ver: Harold D. Lasswell y Daniel Lerner (1951): *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Palo Alto, Ca.

trucción personal, argumentable y acaso refutable. Es la expresión de una tendencia real, el desemboque de una dinámica intelectual, animada y entramada por la actividad de muchos científicos e instituciones académicas. El problema de las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el estado, ya no se plantea entonces en abstracto, sin precisar el grado de desarrollo e influencia social alcanzado por la ciencia en una nación y sin precisar la naturaleza de los poderes del estado. No es una disputa en el vacío sobre la relación epistemológicamente correcta entre la ciencia y la política. Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan. En el fondo, es la novísima cuestión de si, cómo y hasta dónde las decisiones político-administrativas puedan prescindir del (o, dicho de otro modo, deban incorporar el) conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo descansan en la ciencia, la tecnología y la información. En estas circunstancias es muy probable que los ciudadanos (por lo menos, en sus capas más informadas y atentas) empleen el lenguaje científico-técnico en la definición y explicación de sus problemas o en el abogamiento de sus propuestas de solución. Y mucho más improbable que gobernantes y legisladores procedan alegremente en sus decisiones, confiando en sus corazonadas o en su obstinación, sin referencia a enunciados científicos y procesos técnicos.

Hay una historia de relaciones entre intelectuales y políticas, reciente e intensa, que Lasswell conoce, en la que ha participado y de la que su propuesta quiere ser dilatación y depuración. En los años de la guerra, además de los científicos naturales, organizados por la Oficina de Investigación y Desarrollo Científico, habían colaborado activamente un gran número de científicos sociales. Alrededor de la Oficina de Administración de Precios y del Consejo Directivo de Producción de Guerra, los economistas

habían desarrollado finos modelos de asignación eficiente de recursos y sofisticados análisis de costo-beneficio, en interacción con los analistas de sistemas y los investigadores de operaciones. Los sociólogos, politólogos, psicólogos sociales, antropólogos, en la Biblioteca del Congreso, bajo la dirección del mismo Lasswell en su “División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en Tiempos de Guerra”, habían analizado sistemáticamente el manejo de la información, el uso de la propaganda, la formación de la opinión, el estilo de liderazgo. Era natural pensar que la fructífera relación entre los científicos y los decisores de políticas durante el tiempo de guerra debía continuarse. Fue así que en 1950, después de audiencias y debates sobre la función social de la ciencia y la responsabilidad del gobierno en el patrocinio de la investigación científica, el Congreso aprobó la creación de la National Science Foundation. Pero, aleccionadoramente, su decreto de creación no contemplaba el apoyo obligatorio del gobierno a las ciencias sociales, de cuyo rigor metodológico y relevancia social se había dudado en las audiencias y debates. Asimismo, por esos años, en 1946, la Fuerza Aérea, con un buen apoyo inicial de la Fundación Ford, creó la Rand Corporation para fines de análisis y recomendación independiente de proyectos. Junto con físicos e ingenieros fueron reclutados economistas y politólogos. Había pues toda una secuencia de experiencias y propósitos de colaboración que creaban el clima para lo que Daniel Lerner y Harold D. Lasswell llamaron *Policy Sciences* en 1951.

Al abrir la década de los cincuenta, en opinión de Lasswell, existía “la viva preocupación en los círculos intelectuales de cómo superar la tendencia de la vida moderna a la división y aislamiento”. Por ello, eran también pujantes las “tendencias hacia la integración”, que en el campo compendiador de la política se manifestaban teórica y prácticamente como “*policy orientation*”. A los ojos de Lasswell, era observable en la frontera de la ciencia norteamericana una “orientación hacia las políticas que atraviesa to-

das las especializaciones establecidas”, a pesar de su atomización y rigidez disciplinaria, y que en torno del proceso decisorio de políticas, del *policy process* —a la raíz, en “la elección del ser humano”, en una “teoría general de la elección”—, trataba de rehacer la organicidad de la ciencia social, a la vez que restituirle su significación práctica, política.

A cuarenta años de distancia, pareciera que Laswell acertó a prever con claridad el desarrollo actual de las ciencias sociales que hoy, ya sin el encanto de las estructuras totalizadoras y de las leyes inexorables de la historia, buscan reconstruir sus conceptos y teoremas con base en la “elección racional” de los individuos —o en la “elección pública”, para los problemas cercanos a nuestros intereses. En efecto, la empresa intelectual de elaborar una teoría de la decisión racional es hoy dominante en todas las ciencias sociales y hace posible el diálogo entre ellas. Pero en este punto Lasswell es fundamentalmente retrospectivo. En su reconstrucción e interpretación de la historia norteamericana de las ciencias sociales, él ve en acción una “corriente dominante” y un componente común, “la orientación hacia las políticas”, en un doble sentido: las ciencias sociales manifiestan un interés creciente por el proceso decisorio de la política como objeto significativo de estudio y poseen una capacidad creciente para perfeccionar la racionalidad del proceso decisorio de la política. Tienen *interés y capacidad intelectual*.

Los grandes virajes políticos de la Depresión y la Guerra no sólo modificaron las perspectivas teóricas de las ciencias sociales, sus objetos de estudio, e hicieron avanzar sus métodos. Fueron también ocasión para que éstas salieran de su encierro universitario, se involucraran constructivamente en las decisiones de gobierno y contribuyeran a la solución de problemas críticos. Ejemplares por su interés y capacidad eran la economía y la psicología. Y lo eran porque habían resuelto previamente su problema metodológico. Difícilmente se puede pedir a las ciencias que salgan de su ensimismamiento y sean de ayuda confiable en la solución

de problemas prácticos si, por no haber construido métodos sustentables de observación, clasificación, formación de conceptos e hipótesis, protocolos de prueba, son ellas para sí mismas el problema fundamental. Su debilidad científica captura y clausura todo su esfuerzo intelectual. No tiene mucho sentido que se interesen en problemas prácticos, si no pueden resolverlos y acaso tampoco plantearlos correctamente. Sin método no hay ciencia y, en consecuencia, menos aún, uso práctico de la ciencia. Obviamente puede haber veleidades, quimeras y diletantismos de sedicentes científicos. Ahora bien, en la posición de Lasswell, claramente influida y sustentada por el pragmatismo y el positivismo lógico, el método científico es el método cuantitativo, capaz de modelar numéricamente el comportamiento del mundo social. Y, en su opinión, "la batalla del método ha sido ya ganada". Entre los triunfadores se cuenta la ciencia política. Es hora entonces de "aceptar el método como algo dado y poner el énfasis en la elección de problemas significativos a los que el método pueda aplicarse y en los que pueda desarrollarse".

En efecto, la ciencia política, la más tardía y reticente a abandonar sus compromisos valorativos y a estructurar cuantitativamente su método, había sido sacudida y renovada en el periodo de entreguerras. La tercera generación de politólogos americanos (1920-1940), en parte por el desencanto de la Depresión y de la primera posguerra, en parte por la necesidad de refundamentar y reformar las instituciones liberal-democráticas frente a la seductora expansión mundial de los totalitarismos fascistas y socialistas, se caracterizó principalmente por el retorno a la investigación académica rigurosa y por el énfasis en la naturaleza científica de la investigación.¹⁰

¹⁰ Una muy buena historia intelectual de la ciencia política norteamericana es la de David M. Ricci (1984): *The Tragedy of Political Science*, Yale University Press, New Haven. En este punto ver el cap. 3 y específicamente las pp. 77-96.

La solvencia del método de conocimiento y su involucramiento en los problemas concretos de la comunidad política fueron el tema y la exigencia central del tiempo de entreguerras. La fundación del Consejo de Investigación en Ciencia Social (1923) y las tres Conferencias Nacionales sobre la Ciencia Política (1923-25), patrocinadas por la Asociación Americana de Ciencia Política, fueron todas iniciativas dedicadas a impulsar la discusión metodológica y los estudios políticos positivos (en polémica con los tradicionalmente normativos, abstractos y axiológicos, del derecho, la moral y la teología). Hasta los politólogos más interesados en la función práctica de la ciencia, que insistían en lo mucho que la ciencia política podía aportar al buen funcionamiento del régimen democrático, principalísimo entre ellos Charles E. Merriam, profesor de Harold Lasswell, subrayaron siempre el carácter científico del aporte y el compromiso primero de la ciencia política con la ciencia. Las relatorías de las tres Conferencias Nacionales insistían en que era necesario producir primero conocimiento auténticamente científico y que sólo así se podría contribuir a mejorar la calidad de la vida política y a corregir los eventuales defectos del gobierno democrático. Con las palabras siempre graves de Merriam, entonces relator: "a menos que se incorporen a las operaciones del gobierno mayores dosis y niveles de ciencia, la civilización corre el tremendo peligro del capricho, la ignorancia y de la pasión".¹¹

La esperanza de Lasswell en que su proyecto tenía futuro y sentido descansaba toda en la consistencia y unidad metodológica alcanzada por las ciencias sociales norteamericanas en la primera mitad del siglo. Sin piso metodológico seguro, la orientación de las diversas ciencias sociales hacia la elección de las políticas habría sido quizá síntoma de una preocupación moral y cívica de los

¹¹ Relatoría de la Conferencia Nacional sobre la Ciencia Política (1923). "Progress Report of the Committee on Research", en *American Political Science Review*, (Mayo, 1923), citado por Ricci (1984: p. 87).

científicos, pero no una empresa científica viable. En fuerza de su método, el interés intelectual que manifestaban por el proceso decisorio podía ser ahora científicamente guiado y cumplido. Y su capacidad de mejorar la racionalidad del proceso decisorio reposaba ahora sobre fundamentos científicamente válidos. Más aún, la unidad metodológica hacía posible iniciar una empresa intelectual común entre las varias ciencias, gracias a procedimientos conceptuales compartidos, comunicables y complementarios. Por consiguiente, hacía posible que la orientación común hacia las políticas se desplegará en un ejercicio de conocimiento de las políticas, susceptible de integración sistemática, en una inter-disciplina: en "ciencias de políticas". Estas se enfocarían sistemáticamente al *policy decision-making* como su objeto de conocimiento e intervención. Dicho con el lenguaje de la época, era posible convertir la "orientación" en un "campo" de conocimiento.

Si Lasswell consideró que esta unidad metodológica era el fundamento y la oportunidad de una única o unitaria ciencia social o si, menos ambiciosamente, era la base de un programa multi-interdisciplinario de investigación centrado en la hechura de la decisión de las políticas, es una fina cuestión hermenéutica, aquí innecesaria y acaso irresoluble, con referencia a los textos oscilantes de Lasswell. En su artículo fundador nos dice:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. (Lasswell, 1951:14).

Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado. (Lasswell, 1951:14).

Las ciencias de políticas se presentan en el artículo fundador como la concreción y culmen de la orientación que muestran las diversas ciencias sociales hacia las políticas. Cuando las ciencias sociales, que tienen sus propios objetos de investigación, dirigen sistemática y estrictamente su atención a la elaboración e implementación de la(s) política(s) y, en consecuencia, buscan contribuir a la solución de "los problemas de políticas en un periodo determinado" o a "las necesidades de inteligencia del momento", entonces llegan a ser partes activas e integrantes de las ciencias de políticas. Estas, por tanto, son en parte más estrechas en su conocimiento que la economía, la sociología, la ciencia política o la psicología, poseedoras de un campo mayor de indagación. Por otra parte, son más amplias, más dilatables, si la decisión exige para su racionalidad la incorporación de los aportes de otras ciencias no sociales. En sí mismas, las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos.

Pero no es cualquier decisión de política su objeto de conocimiento. Su foco analítico son las decisiones relativas a "los problemas fundamentales del hombre en sociedad", a "los conflictos básicos de nuestra civilización" y, en positivo, "la plena realización de la dignidad humana". El nombre recapitulador de este programa de investigación es *policy sciences of democracy*. Sólo las decisiones políticas democráticas, en tanto decisiones sustancial-

mente públicas, en busca de representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren de la "función inteligencia". En la democracia de matriz liberal el nexo entre decisión y racionalidad es intrínseco e imperativo. No así en los totalitarismos y autoritarismos, que pueden permitirse decidir sin ofrecer razones y completar con coacción los defectos de sus manías y desatinos. Se descartan entonces las cuestiones inmediatas o los tópicos particulares, imposibles de colocar en el ámbito mayor de una problemática social más significativamente universal y básica, "pública". Se descartan también las decisiones autoritarias, ajenas al imperativo de la racionalidad. La naturaleza de las nuevas ciencias de política es entonces, multi-interdisciplinaria, valorativamente comprometida, "orientada a problemas" y, por ello, también contextual.

De primera entrada, las *policy sciences* tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal-libertaria de la política y de la democracia. Un compromiso humanista. A la luz de esta valoración primera se organiza el estudio de las políticas y se interviene para mejorarlas. Conllevan entonces restricciones intelectuales y morales básicas: quedan fuera las patologías gubernamentales y las de sus asociados. Estas son enteramente comprensibles y explicables por defecto, en negativo. Precisamente por su atadura valorativa, el proyecto no busca resucitar positivistas atolondrados o candorosos al mundo de la política. Ni quiere hacer la propaganda de una "razón instrumental", irreflexiva o mercantil, dispuesta a ofrecer sus servicios a cualquier poder y política. Por consiguiente, en semejanza con lo que Weber llamó "relación a valor" (*Wertbeziehung*), estas nuevas ciencias seleccionan sus objetos de estudio desde posiciones valorativas previas; sólo escogen los problemas básicos para la dignidad humana y sus políticas respectivas. Obviamente, más allá de los juicios de valor, cuando se trata de conocer científicamente los problemas, éstos resultan ininteligibles si no se les coloca dentro de un contexto es-

tructural e histórico (espacio-temporal) mayor, por ende, si no se construyen "modelos de desarrollo" (*developmental constructs*) para comprenderlos y explicarlos.¹²

Un problema, es decir, un hecho calificado como problema, particularmente si problema significativo, cristaliza toda una historia cultural; es resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también resultado de la evolución de las percepciones y valoraciones de una sociedad. En consecuencia, el problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia.

Se trata, en suma, de ciencias que desatan el ejercicio científico desde referencias básicas de valor racionalmente defendibles. De aquí la exigencia del "esclarecimiento de las metas y de los propósitos valorativos que subyacen en una política". De aquí también que su objeto no sean de suyo las actividades de rutina de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones ni los tópicos del momento ni tampoco pseudoproblemas de políticas que, a pesar de los esfuerzos interesados de sus abogados por amplificarlos, no alcanzan el rango genuino de problemas públicos. Son, en cambio, su objeto los grandes problemas de la política en su sentido clásico de realización colectiva de *la libertad y dignidad de la persona humana*: la política pública en sentido valorativo estricto. Como tales son problemas de densidad y complejidad histórica, determinados por el peso de un pasado social multidimensional, y determinantes para el futuro social preferido. Por tanto, problemas que reclaman decisiones complejas y espinosas, imposibles de ser seriamente abordadas sin la empresa científica previa de una

¹² El mejor estudio que conozco sobre el contenido lógico y la función metodológica de las "construcciones/modelos de desarrollo" es el de Heinz Eulau (1958): "H.D. Lasswell's Developmental Analysis", en *Western Political Quarterly*, vol. II, n. 5, junio, pp. 229-42. Otro estudio es el de Douglas Torgerson (1985): "Contextual Orientation in Policy Analysis", en *Policy Sciences*, vol. 18, n. 3.



comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema social en su conjunto, del proceso de transformación social en acto y de los conflictos básicos de la época. En el entusiasmo, Lasswell habla de la necesidad de capturar la tendencia del tiempo mundial, “el patrón de la revolución mundial de una época”, para poder acercarse a una elección razonable de política. La tarea es “vincular los valores y las tendencias”. Nada menos. Por esto, precisamente, los “modelos de desarrollo” conceptuales rebasan y relativizan la simple modelación cuantitativa del mundo. Son la ventana cualitativa de una construcción metodológica que parecía entenderse exclusiva y espesamente cuantitativa, positivista. Queda tal vez presente, “la tensión entre humanismo y conductismo”, para decirlo con la ruda expresión de D. Garson (ver aquí su artículo), pero hay un escape al canon cuantitativo del neopositivismo/conductismo en el momento más original (y heterodoxo) de la concepción epistemológica de Lasswell, a saber, la exigencia del contexto social e histórico para conceptualizar y explicar los problemas importantes de política y, en consecuencia, formular las políticas importantes.

Me parece encontrar un clima weberiano en la manera como Lasswell entiende la ciencia social y su articulación con la decisión política.¹³ Lasswell conoce a Weber, lo cita y lo elogia mesuradamente. Sus modelos de desarrollo están emparentados con los tipos ideales, así como comparte la idea de que la ciencia arranca desde decisiones valorativas y que los valores juegan sólo un papel heurístico y no comprobatorio en el proceso científico. Mayor finura en el tratamiento impetuoso de Lasswell habría ayudado a no prestar flanco a la discutible crítica de que su propuesta de ciencias de políticas es una confusa entremezcladura de positivismo y humanismo. Los valores no son valores en fuerza de las explicaciones científicas, pero las ciencias ayudan a realizar (imper-

¹³ Luis F. Aguilar Villanueva. *Weber: la idea de ciencia social*, 2 vols. coedición UNAM-M.A. Porrúa, México. 1988.

fectamente) los valores en el mundo de los hechos, si poseen teoremas probados que establecen correlaciones causales entre acciones y consecuencias. Asimismo, como en Weber, las ciencias ayudan a “saber lo que se quiere”, al “esclarecimiento de las metas”, una expresión preferida de Lasswell.

Veinte años después, Lasswell regresó con su propuesta. Tantas cosas habían ocurrido en la ciencia política y en la política americanas, que resurgía poderosa la necesidad de un estudio sistemático del proceso decisorio de las políticas. El impacto de la “revolución conductista”, dominante en los años cincuenta y sesenta, parecía absorbido. El celo por el método (cuantificación de las variables, campo de la disciplina, técnicas de recolección de datos, formación de los conceptos y protocolo de prueba de las hipótesis) se había agotado y las cuestiones sobre la “relevancia” de la ciencia, su uso práctico, sus responsabilidades sociales, cobraban importancia ante la agitación social americana de los años sesenta: los movimientos reivindicatorios de “civil rights”, las movilizaciones en busca de respuestas a problemas sociales ancestrales irresueltos y a nuevas necesidades, la resistencia cívica a la guerra de Vietnam, el desprestigio creciente de la institución presidencial. Eran también cuestiones reales, esperanzadas, pues en los años sesenta rápida y masiva había sido la integración de científicos académicos al aparato de gobierno con tareas de análisis, diseño y evaluación de las políticas. Lasswell retomará su propuesta y la expondrá con mayor claridad y sistematicidad en su libro *A Preview of Policy Sciences* (1971), anticipado por su otro artículo programático “La concepción emergente de las ciencias de política”, que inauguró el primer número de la revista *Policy Sciences* (1970). En estos dos trabajos él elegantemente acuña y precisa el objeto y objetivo de su propuesta:

Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política. El en-

foque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas (Lasswell. 1971:1).

Knowledge of alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede. Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado —y en especial, el gobierno— elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas. Concretamente busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos, operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado. En esta lista de cuestiones, más ilustrativa que exhaustiva, bien se plasma el objeto de conocimiento. La empresa cognoscitiva sería exitosa si se pudiera saber la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de las políticas en un sistema o gobierno dado, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos. Es obvio que esta actividad y área de investigación fue y es la que más despierta interés entre los politólogos, interesados en describir procesos y sucesos, y tal vez explicarlos.

Knowledge in significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión

de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Concretamente busca ofrecer, con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales (cuando importan) y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Es una empresa de teoría normativa que, conforme a los enunciados causales de las ciencias, indica cuáles son los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos. Fundamentalmente es una teoría normativa de carácter tecnológico, que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen o reclaman, frecuentemente de manera inmediatista o desordenada. Para desempeñar la actividad normativa se emplean los métodos y resultados de las ciencias que pueden ser pertinentes en una decisión de política, así como las conclusiones alcanzadas en el estudio del funcionamiento de un determinado sistema político administrativo y en el análisis del patrón gubernamental dominante que marca la elaboración de políticas.

En la visión de Lasswell estas dos actividades de conocimiento son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales, con un ojo puesto en las peripecias del proceso decisorio y el otro atento a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico mayor. A la propuesta de Lasswell seguirán dos reacciones en el medio académico de su tiempo. Los que no aceptarán la interdisciplina, aunque simpatizarán con el mensaje de la contribución práctica de la ciencia social a la decisión política, y los que aceptarán la interdisciplina y la idea de la contribución práctica de las ciencias. Porque ambos grupos coincidían en la conveniencia o en la necesidad de que las ciencias aportaran conocimiento a la decisión de las políticas —y en este punto resu-

mían la propuesta lasswelliana-, otorgarán mayor importancia al momento normativo de la propuesta y dejarán el momento positivo a los interesados en la ciencia política. Se configuraron así dos corrientes: por un lado, los normativos, sea disciplinarios e interdisciplinarios; por el otro lado, los interesados exclusivamente en el estudio positivo de la elaboración de la política. El resultado fue la fractura del proyecto de Lasswell desde el comienzo y la escisión entre los investigadores. Por un lado, se rechazaba la interdisciplina; por el otro, se rechazaba la interdependencia entre el "conocimiento de" y el "conocimiento en". Demos una rápida mirada a estas diversas corrientes aún vivas en el movimiento de ciencias de las políticas.

III-2. *Los desarrollos del estudio de políticas*

Al inicio de los cincuenta, con el recuerdo de la guerra (y la guerra de Corea en proceso) el proyecto de Lasswell no era el único ni era tampoco inédito. Las ciencias sociales estadounidenses, a cuya madurez él se refería para basar su proyecto como una empresa posible y con sentido, habían también reflexionado sobre sus relaciones con la ciudadanía y el gobierno y tenían también sus ideas sobre el tipo y alcance de su relación. El proyecto de Lasswell les parecía una manera de decir y argumentar ideas y actitudes que podían compartir en sus líneas generales y en su intención de fondo, pero no necesariamente en la manera de estudiar la decisión política o en la forma de llevar a cabo la relación entre ella y el conocimiento científico. Podría parecerles incuestionable la idea de una presencia más determinante de la ciencia en la elección de la política, pero, conforme a su experiencia de colaboración con el gobierno, era muy probable que la entendieran como ciencia social aplicada, como la posible contribución práctica de una disciplina específica a las decisiones públicas. Cualquier compromiso ulterior seguramente les parecía innecesario y tal vez amenazador de la consistencia y

rigor de su disciplina. Particularmente las ciencias sociales más avanzadas, las más armadas cuantitativamente, que habían hecho contribuciones exitosas a decisiones críticas en el tiempo de guerra, fueron indiferentes o reticentes a la propuesta. Entre éstos hay que contar a los economistas, a los analistas de sistemas y a los investigadores de operaciones. Su estructuración cuantitativa de problemas graves de política y su percepción del uso que ciudadanos, políticos y funcionarios hacían de sus análisis, los hacían insensibles a una propuesta mayor multidisciplinaria, contextual y valorativamente comprometida. No todos habían vivido la experiencia de la Biblioteca del Congreso con Lasswell para confiar en la necesidad y fecundidad del proyecto. Sobre todo, no encontraban en la propuesta de Lasswell fundamentos técnicos confiables, lineamientos metodológicos precisos y un foco analítico estable. Decir que su foco era la manera como se elaboraban las políticas era decir algo muy genérico y multidimensional. Por consiguiente, a sus ojos, las ideas de Lasswell eran, más bien, la invitación al ejercicio de una profesión que al desarrollo de una disciplina científica. Por eso, a pesar de que la propuesta más elaborada provenía de la ciencia política, el impulso y desarrollo al análisis de políticas y su profesionalización vino de las ingenierías, las matemáticas aplicadas y la economía.

La propuesta interdisciplinaria será recogida y reelaborada por otros dos padres fundadores, Edward S. Quade, de la Corporación Rand, y Yehezkel Dror, de la Universidad Hebrea de Jerusalén, entonces muy activo en la comunidad científica norteamericana. Quade¹⁴ la retomará y encuadrará dentro de su inclinación por la modelación matemática y el análisis de sistemas;

¹⁴ Quade, Edward S. *Análisis de Formación de Decisiones Políticas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989. Otros libros suyos de interés e importancia son: *Analysis for Military Decisions*. Rand McNally, Chicago. 1964. Giandomenico Majone y Edward S. Quade, eds. *Pitfalls of Analysis*, Wiley, New York. 1980. Hugh J. Miser y Edward S. Quade, eds. *Handbook of Systems Analysis: Craft Issues and Procedural Choices*. American Elsevier, New York. 1987.

y, por consiguiente, prestará mayor atención al análisis normativo de la toma de decisiones, a la construcción de la opción correcta, y no le interesará mucho el estudio más politológico y positivo de cómo toman de hecho sus decisiones de política los gobiernos o los sistemas. Le interesa el *policy analysis*, más que el *policymaking* o, dicho en términos lasswellianos, "el conocimiento en". La interdisciplina tiene lugar en el momento analítico-normativo y es vista como una "mezcla de ciencias de la conducta y ciencias de la decisión", en cuya composición se pueda entrever que el peso mayor corresponde a las segundas. En efecto, en opinión de Quade, "las ciencias de decisión y gestión" -investigación de operaciones, análisis de sistemas, presupuestación por programa, teoría de juegos, programación lineal...- han revolucionado la manera de pensar la naturaleza de las políticas (cómo son y cómo deben ser), pero esta revolución puede interrumpirse, a menos que se integren las ciencias sociales al análisis. En su histórico prólogo como editor de la nueva revista *Policy Sciences*, en la primavera de 1970, en su primer número escribe:

es necesario, por un lado, llevar el conocimiento y los procedimientos de las ciencias 'blandas' del comportamiento a la ingeniería de sistemas y a la tecnología aeroespacial; por el otro, se impone introducir los métodos cuantitativos del análisis de sistemas y de la investigación de operaciones en los enfoques habituales de los científicos sociales y políticos. Los abogados del análisis en los asuntos públicos han reconocido que no se trata de encontrar algunas formas de asociación laxa con algunas interacciones en los márgenes de las disciplinas, sino que, para que la revolución continúe, es claramente necesario integrar las varias disciplinas en un único movimiento y mezclar los enfoques cuantitativos y cualitativos. Por consiguiente, las ciencias de políticas son una actividad interdisciplinaria que intenta mezclar las ciencias de la decisión con las ciencias de

la conducta... Su propósito es simplemente acrecentar, con los métodos científicos de decisión y con las ciencias de la conducta, el proceso que los hombres utilizan al formular sus juicios y adoptar sus decisiones. (Quade, 1970: 1).

Más eufórico con el proyecto interdisciplinario y más desbordado en sus expectativas sobre los alcances de la razón (neopositivista) en el mundo político, Yehezkel Dror¹⁵ se lanzará a proponer una nueva ciencia de las políticas con un "nuevo paradigma", más allá de los propósitos de Lasswell. La nueva ciencia habrá de integrar "las varias ciencias sociales y las disciplinas de decisión", así como las otras ramas de conocimiento, en la unidad de una "superdisciplina que se enfocará al estudio del *public policymaking* y, más específicamente, al estudio de las *metapolíticas*, las políticas de políticas" (Dror, 1970: 138-139). Después de mostrar las limitaciones insalvables del análisis de sistemas, la inutilidad de los aportes unilaterales de las ciencias particulares a la decisión, las distorsiones que las estructuras y prácticas político-administrativas provocan y perpetúan en la actual toma de decisiones públicas, Dror dibuja los grandes trazos del análisis y del sistema de decisiones, que constituirían las piezas esenciales de una "metateoría" de las políticas. La finalidad y el producto de esta metateoría sería la construcción del arquetipo de la política pública, la regla general de análisis y decisión, que permitiría describir y explicar cada una de las políticas particulares así como de hecho suceden, a la vez que prescribir la decisión apropiada según el tipo de problema y circunstancia. A diferencia del tipo ideal weberiano aquí la metapolítica posee, además de perfección lógica, perfección práctica. La metapolítica tiene utilidad heurística, por cuanto ayuda a entender y explicar las diversas decisiones, pero sobre todo es el mo-

¹⁵ Yehezkel Dror: *Public Policymaking Reexamined*, Chandler Publishing, Scranton, 1968. Merece leerse el prólogo a la segunda edición (1983), donde se hace una revisión del movimiento y refina su posición. También es importante Yehezkel Dror: *Design for the Policy Sciences*, American Elsevier, New York, 1971.

delo que tendría la capacidad de indicar, vez por vez, en contextos y cuestiones cambiantes, cuál es la política a decidir y operar. La meta interdisciplinaria es dar forma a este ideal normativo de decisión de políticas. El poderoso atractivo racionalista de la concepción de Dror mostró rápidamente su inviabilidad debido a las limitaciones metodológicas para sustanciar la metapolítica y desembocó en una serie de recomendaciones valiosas, aunque no siempre factibles.

Fue así que desde el comienzo la propuesta de Lasswell se partió en dos corrientes, según se aceptara o desechara que la contribución de las ciencias a la decisión política debía proceder conforme a un esquema multidisciplinario, contextual, orientado a problemas, y normativo, inspirado en elecciones valorativas de fondo. Fueron particularmente cuestionadas las estipulaciones metodológicas de interdisciplina, contextualidad y valoración. Algo enteramente de esperarse, debido al dominio de la epistemología neopositivista de los años cincuenta y sesenta conductistas. De inmediato, los que disciplinariamente se interesaban sólo en el momento normativo-técnico y, por ende, en el análisis y diseño de la política, se separaron de los que (inter)disciplinariamente se interesaban también en el proceso decisorio pero exclusiva o primordialmente para entender la manera como se tomaban de hecho las decisiones. Los primeros prefirieron y aún prefieren para sí la expresión *policy analysis*, los segundos *policy sciences*. Las maneras de nombrar esta dualidad de corrientes son varias: cuantitativistas y contextualizadores, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, más bien economistas y más bien político-administradores, sinópticos y antisinópticos (Garson) o, dicho con la metáfora irónica de R. Nelson, los "tritadores de números" (*numbers crunchers*) y los "politiqueros" —que mucho recuerda en nuestro medio la distinción entre "tecnócratas" y "políticos"— los que se interesan en el "contenido" de la política y los que se interesan en el "proceso" de la política

(Ranney), los que quieren "reemplazar la política por el conocimiento" y los que quieren "reemplazar el conocimiento por la política" (Torgerson). El lugar manifiesto de su discrepancia y confrontación será precisamente la manera de concebir el proceso decisorio de las políticas. En un frente los racionalistas, analistas, sinópticos, comprensivos, planificadores, maximizadores...; en el otro frente, los incrementalistas, racionalistas limitados, *satisficers*, pluralistas, los politólogos de las políticas. Y casi a la frontera del análisis racional, casi renunciando a otorgar al conocimiento teórico algún significado determinante en la adopción de decisiones, se encuentran los que distinguen entre el "análisis racional" (sinóptico o incremental) y el "ajuste mutuo partidario", inherente a la práctica política real, a la manera de Lindblom, o, más irreductiblemente, los que acentúan la "especulación intelectual" contra los que insisten en la "interacción social", a la manera de Wildavsky. Garson describe muy bien la situación:

Se pueden identificar dos corrientes dominantes en los años cincuenta y sesenta. La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión antisinóptica rápidamente llegó a ser la dominante en la ciencia política, la tradición sinóptica probó ser ampliamente utilizada en la administración pública y en el análisis de políticas. (Garson, 1986: 10).

A pesar de desmesuradas en sus críticas y en autodefensa, las dos corrientes han tenido intelectuales de primera, prestigiosos centros universitarios y oportunidades políticas favorables.¹⁶ Por ejemplo, los analíticos, inclinados por la modelación matemática, que tuvieron siempre gran influencia en el ámbito de las políticas de defensa y seguridad, vivieron años de gloria e influencia cuando en 1965 el presidente Johnson extendió el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS, por sus siglas en inglés), desarrollado y practicado en el Departamento de Defensa, a toda la administración federal (en 1971 cayó en desuso). Por su parte, los incrementalistas, orientados a una lectura política de los problemas y atentos a la viabilidad administrativa de las decisiones, tuvieron también sus años de gloria e influencia en el momento de las grandes políticas sociales reformistas ("Gran Sociedad" y "Guerra a la Pobreza"), lanzadas por los presidentes demócratas Kennedy y Johnson, para atacar de raíz los problemas de la pobreza, la discriminación, el desempleo. Alrededor del entonces poderosísimo Departamento de Salud, Educación y Asistencia, incontables sociólogos y politólogos diseñaron, experimentaron, supervisaron y evaluaron los programas sociales innovadores. Los resultados fueron desalentadores para las dos corrientes. Los problemas públicos rebasaban por mucho a las políticas públicas; el uso intensivo de ciencia e investigación en los programas no era determinante en la solución de los problemas y frecuentemente generaba problemas adicionales mayores. Los años setenta se abrieron entonces bajo el signo del desencanto; primero, desencanto en las posibilidades de intervención política por parte de la ciencia social: las ciencias sociales tenían muy pocos estudios y poquísimas explicaciones acerca del comportamiento y los antecedentes causales de ciertos hechos calificados como problemas sociales de interés público.

¹⁶ Para una historia intelectual y política del movimiento ver: Peter deLeon. *Advice and Consent, The Development of the Policy Sciences*, Russell Sage Foundation, New York. 1988. Una narración-reconstrucción sucinta y sustanciosa.

Después, desencanto en los alcances de la intervención estatal.¹⁷ Al revisar esos años, Peter DeLeon afirma:

El análisis de sistemas se mostró bruscamente insensible a las cuestiones de política pública, particularmente si de índole normativa. También se reconoció que los aportes de la economía tenían serias limitaciones hasta en los asuntos de propiedad económica. La perspectiva agnóstica sobre los fines de la política, el énfasis en la optimización, el descuido del proceso y de los procedimientos, los supuestos microeconómicos acerca de la conducta humana, probaron ser una base inadecuada para tratar asuntos de política pública... La propensión general de estas teorías y programas a excluir las consideraciones normativas -a acentuar la eficiencia con menoscabo de la equidad- era inaceptable para los hacedores de las políticas... Los incumplimientos y patentes fracasos del PPBS, después de sus éxitos en el Departamento de Defensa, eran clara evidencia de que los problemas de política pública se resistían frecuentemente -tal vez estructuralmente- a ser tratados y corregidos con soluciones de libros de texto, debido a su naturaleza compleja, interdependiente y cambiante (DeLeon, 1988: 25).

El hilo conductor de todos los programas sociales de la Guerra contra la Pobreza, lamentablemente no detectado a tiempo, fue la profunda ignorancia de las causas de los males sociales

¹⁷ Para un balance de esos años, ver: Ida Hoos (1972): *Systems Analysis in Public Policy*, University of California Press, Berkeley; Alice Rivlin (1971): *Systematic Thinking for Social Action*, The Brookings Institution, Washington D.C.; Walter Williams (1971): *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*, American Elsevier, New York; Henry J. Aaron (1978): *Politics and the Professors: The Great Society in Perspective*, The Brookings Institution, Washington D.C.; Robert A. Levine (1970): *The Poor Ye Need Not Have with You: Lessons from the War on Poverty*, MIT Press, Cambridge; Daniel P. Moynihan (1969): *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, Free Press, New York. Y recientemente Nathan Glazer (1988): *The Limits of Social Policy*, Harvard University, Cambridge.

por aliviar y de sus consecuencias. Más notable fue la ausencia de objetivos claros o por lo menos compartidos. Un entusiasmo sin límites, motivado por el ímpetu político, invadió los análisis y los suplantó. En la atinada frase del senador Moynihan, los programas de la Guerra contra la Pobreza se basaron en “el máximo malentendido posible”. El resultado fue entonces una década de ensayos, errores y frustraciones, por lo que bien se justificaba la pregunta si diez años y miles de millones de dólares habían sido realmente de alguna ayuda... Desde el punto de vista conceptual, metodológico y político, la Guerra contra la Pobreza fue una sacudida a las noveles ciencias de políticas. Se discutió a fondo acerca de las causas de la pobreza —¿se debía la pobreza a deficiencias estructurales, culturales y económicas?— y no sólo sus síntomas. Los programas fueron consecuencia de esas deliberaciones. La lección que se aprendió en esos años fue “los errores a evitar”, a lo largo de los diversos tramos del análisis de políticas. En efecto, se iniciaron muchos programas con información insuficiente o inadecuada, y por razones de necesidad política se buscó la innovación más que la información y el análisis. Se ignoró la importancia de la implementación y se le dejó candorosamente en manos de funcionarios y burócratas supuestamente imparciales. Se descuidó por mucho tiempo la evaluación de los programas y demasiado tarde se descubrió que carecían de teoría, metodología y datos. La evaluación tampoco fue constructiva. En suma, se entendió que los males sociales de la pobreza eran mucho más complejos de lo que se creía y, por ende, pertinazmente resistente a los remedios de los científicos sociales. Al comparar los resultados prometidos con los realmente aportados, fue lógico que los profesionistas del sector público y los patrocinadores simpatizantes se volvieran escépticos respecto de la capacidad de los analistas de políticas para aliviar los males y problemas sociales. (DeLeon, 1988: 61-2).

Sin embargo, paradójicamente la expansión de las escuelas y programas de política aconteció en los años 70, en sincronía con el desencanto en los programas de reforma social, el desuso del Sistema de Planeación, Programación, Presupuestación, el escepticismo con respecto a la sensatez (Vietnam) o a la institucionalidad (Watergate) de la presidencia. Tal vez fueron todos esos duros hechos políticos y administrativos los que reactivaron la necesidad de una mayor “relevancia práctica” de las ciencias sociales, por dos décadas ensimismadas en su reconstrucción metodológica (la “revolución conductista”), y los que invitaron a un mayor rigor analítico en las decisiones públicas, aunque ahora con una visión más madura y realista acerca de las posibilidades del análisis científico. Entonces varias universidades comenzaron a abrir programas de posgrado en análisis de políticas públicas y recibieron el impulso decisivo, cuando la Fundación Ford en 1972 declaró que estaba dispuesta a “contribuir al establecimiento o a la consolidación de programas de excelencia para el entrenamiento avanzado de jóvenes profesionistas interesados en el servicio público” y financió con más de 2.5 millones de dólares ocho programas pioneros en Berkeley, Carnegie-Mellon, Duke, Harvard, Ann Arbor, Austin, Stanford y Rand, programas aún hoy entre los más importantes. Ahora hay más de 150 programas universitarios, con objetivos semejantes, que con diferentes pesos y mezclas comparten un hilo conductor en su *curricula*: métodos cuantitativos, microeconomía, análisis político y organizacional (frecuentemente también legal), con una orientación profesional explícita, dedicada al análisis y diseño de políticas públicas, que en principio sean legalmente correctas, económicamente racionales y viables político-administrativamente. Aaron Wildavsky, fundador y animador de la Escuela de Graduados de Política Pública, en la Universidad en Berkeley resume bien la situación.¹⁸

¹⁸ Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little-Brown, Boston. 1979.

¿Cuáles instrumentos usa el analista de políticas? Teoría política cualitativa, para depurar la imagen de hacia dónde queremos ir; modelación cuantitativa para sistematizar nuestras conjeturas de cómo llegar al sitio deseado; microeconomía para disciplinar el deseo con la aceptación de los recursos limitados; teoría de las organizaciones, para reconocer y corregir los errores. Cada una tiene su sitio. Sin embargo el análisis de políticas es una actividad que no puede someterse a programas fijos porque es sinónimo de creatividad. Se puede despertar la creatividad con la teoría y aguzarla con la práctica, pero no es algo que se pueda enseñar y aprender. (Wildavsky, 1979: 3).

El auge académico de las políticas públicas durante los años setenta, en la época conductivista de la “década de la desilusión” (Ricci) tenía muchas y buenas razones. No sólo era la búsqueda de relevancia de la ciencia política ante problemas sociales candentes. Era, a los ojos de los administradores públicos, la manera de superar la improductiva dicotomía entre política y administración. Así, por el lado de la ciencia política, en busca de vocación práctica, se afirmó que había sido excesiva la atención dada al *input* de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y grupos de representación y agregación de intereses, de configuración del interés público, pero poca atención se había prestado al *output* de la política, a la manera como se elaboraban las decisiones, a las políticas que pretendían satisfacer el interés público. Austin Ranney (1968; 3), recapituló el clima intelectual, diciendo que era hora de prestar menos atención al “proceso” a través del cual se tomaban las decisiones y de concentrarse en el “contenido” de las decisiones, una invitación que los analistas, no politólogos, seguramente aplaudían.¹⁹ Por el lado de la Administración Pública, a través de agitados debates, se propuso por muchas vo-

¹⁹ Austin Ranney, ed. *Political Science and Public Policy*, Markham, Chicago, 1968.

ces que la disciplina debía dejar de lado el enfoque de la “administración científica” (residuo de la revolución conductista con su asepsia científico-técnica, despolitizada) al que se imputaba la separación infausta entre política y administración, y asumir el enfoque integrador de “política pública”, el del proceso de gobierno, que conjuntaba a políticos y administradores, los volvía interdependientes y los comprometía públicamente. Había entonces que llenar el *policy vacuum*.²⁰ Había sobre todo que reestructurar el “campo” o “foco” disciplinario de la “nueva administración pública” alrededor del proceso de la política pública en toda su extensión y complejidad, rompiendo ataduras y complicidades con el modelo canónico del POSDCORB²¹ que había colonizado y desvalorizado la disciplina. Thomas R. Dye²² habló en nombre de la ciencia política.

Históricamente la política pública no ha sido el foco central de la ciencia política. Los científicos políticos se han interesado en las instituciones y estructuras del gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido mismo de la política. La ciencia política “tradicional” enfocó principalmente su atención a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno... Y la ciencia política moderna

²⁰ Empleo el título de la obra colectiva *The Policy Vacuum*, escrita por los politólogos y administradores públicos, Robert N. Spadaro, Thomas R. Dye, Robert T. Golembiewski, Murray R. Stedman, L. Harmon Zeigler, y editada por Lexington Books, Lexington, 1975. La intención del libro era “cerrar la brecha entre la academia, la política y la política pública, así como explorar las opciones que todavía por poco tiempo eran disponibles a los politólogos y sociólogos. Hoy la ciencia política se ha subido al tren de la política pública y es mucho lo que puede y debe hacer por la sociedad” (p. ix).

²¹ POSDCORB, sigla mnemotécnica en inglés (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) que, en el marco de la dicotomía política-administración, recapitulaba la quinta esencia de la administración pública según las ideas de L. Urwick y L. Gullick, autores norteamericanos centrales en el desarrollo de la ciencia publiadministrativa. Ver *Papers on the Science of Administration*, Kelley, New York, 1937, 1969.

²² Thomas R. Dye. *Policy Analysis*, The University of Alabama Press, University, 3a. ed. 1983.

'conductista' por su parte, la enfocó a los procesos y comportamientos asociados con el gobierno. Se dedicó entonces a estudiar las bases psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos y los grupos, los factores determinantes del voto y de otros actos políticos, el funcionamiento de los grupos de interés y de los partidos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamientos en las arenas legislativas, ejecutivas y judiciales. Pero ni la ciencia política ni la tradicional tuvieron algo que ver con el contenido de la política pública. (Dye, 1976: 2).

La entusiasta exageración de estructurar toda la ciencia política y/o toda la administración pública en torno del ciclo de la política pública terminó por mostrar su debilidad, cuando entre otras razones, no hubo una vez más consenso sobre qué entender precisamente por política pública y cuando su concepto denotó tantas y tan diversas cosas a la vez, que la disciplina política y/o administrativa terminaban por carecer de un objeto de conocimiento analíticamente bien construido, específico y estable. Pocos seguramente sabían qué estudiar y cómo estudiarlo, cuando se decía que los "estudios", el "análisis", las "ciencias" de políticas: "se refieren —según D. Palumbo— a cualquier investigación que se relaciona con el interés público o lo promueve"; o que "la política pública es cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer" y que el análisis busca "describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad del gobierno" (Dye, 1976: 1); o que "para entender la elaboración de la política se debe entender toda la vida y la actividad política".²³ En estas expresiones de autores consagrados, que expresaban y condicionaban la visión de muchos colegas menores, se carecía de precisión y contundencia científica

²³ Charles E. Lindblom. *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs. 1980. (Existe trad. esp. en coedición; INAP, Madrid - M.A. Porrúa, México.)

¿Hay algo más genérico y extenso que interés público, decisiones y no decisiones gubernamentales, vida y actividad política? Parecía, de nuevo, que se encargaban tareas profesionales por realizar más que tareas disciplinarias de ciencia. En estos casos la invocación de la multi o interdisciplina era una cortina de humo sobre el problema o un factor que enmarañaba más la discusión. Martín Landau,²⁴ riguroso metodólogo, desde su oficio de científico de administración pública, fue claro:

Las definiciones de la posguerra han generado tal conjunto de cuestiones, que amenazan la integridad del 'campo' de la Administración Pública. Diseñadas para contrarrestar la dicotomía entre política y administración, los nuevos problemas y conceptos son tan extensos que aportan muy poco significado. Hacen virtualmente imposible especificar un área de actividad que no pueda ser considerada dentro del ámbito de la administración... El campo de la administración pública se queda con una base imprecisa y cambiante, indistinta de la ciencia política. En la perspectiva de política pública, la administración pública ni es una subárea de la ciencia política, ni tampoco la abarca y comprende. Se vuelve simplemente un sinónimo. En el esfuerzo por tratar de definir su campo de conocimiento, por hacerlo 'definido', el campo termina por evaporarse. (Landau, 1972: 186).

Metida la administración pública a describir y explicar por qué los gobiernos toman las decisiones que toman, fue absorbida por la ciencia política con sus férreos hechos y destinos, abdicando de sus preocupaciones normativas de eficiencia y responsabilidad. Por su parte, la ciencia política incorporó peligrosamente las preocupaciones normativas y operativas propias de toda administra-

²⁴ Martin Landau. *Political Theory and Political Science*, Humanities Press, New Jersey. 1972.

ción pública. En resumen, en el apogeo de los programas académicos de política pública, los economistas, los matemáticos aplicados y los ingenieros de sistemas siguieron haciendo su trabajo analítico-normativo en santa paz, indicando cuáles serían las mejores opciones de acción a seguir para realizar ciertos fines públicos en contextos de recursos escasos y situaciones inciertas. En cambio, los politólogos y administradores públicos siguieron lidiando epistemológica, ideológica y políticamente con la cuestión de si disciplinaria o interdisciplinariamente se debía estudiar el proceso decisorio de la política (y qué del proceso, y cómo) y si además los resultados correctos de sus estudios debían o no comprometerse políticamente, desplegarse en normas (técnicas) para la toma de decisiones de políticas y qué validez podrían presentar las recomendaciones más difusas y laxas de la ciencia política respecto de las prescripciones más nítidas y precisas de la modelación económico-cuantitativa del proceso político.

En los años ochenta, los programas universitarios norteamericanos de política pública se caracterizan por ser cuantitativos más que teóricos, dominados por la microeconomía más que por la ciencia política, interesados en el ejercicio profesional más que en el desarrollo de una disciplina (posible o imposible, disciplinaria o interdisciplinaria), y en los últimos años interesados en el *management* más que en el *analysis*. En efecto, han sido demasiadas las catástrofes gubernamentales y, en consecuencia, los programas públicos se han reducido cada vez más en número, a la vez que se les ha exigido mayor calidad, eficiencia y responsabilidad. Todo esto ha ocasionado que se preste mayor atención a la "gestión/dirección pública" (neologismo crítico para deslindarse del término empolvado de una "administración pública" dependiente, inofensiva, simplemente operativa) y se atenúe el acento en el análisis orientador de la supuesta gran decisión política. En las condiciones actuales, en que pocos meterían la mano al fuego por un estado activista, el reclamo ciudadano acentúa la eficiencia en la

gestión de las políticas públicas necesarias más que el análisis sofisticado de políticas nuevas y espectaculares para pretendidas reformas resolutorias. En línea con esta nueva orientación, los últimos trabajos de Lindblom (1980) y de Wildavsky (1979: 11), insistieron en que eran muchos más los problemas públicos que los ciudadanos resolvían a través de sus "ajustes mutuos" e "interacciones sociales", sin necesidad de la coordinación gubernamental, que los que eran capaces de resolver los gobiernos a través del "análisis racional" o la "especulación intelectual" de analistas especializados.

Hoy son muchos los términos empleados para decir el conocimiento de y en el proceso decisorio de la política: *policy studies*, *policy research*, *policy analysis*, *policy science(s)*. También son muchos los intentos de poner orden entre sus diversos significados, acentos, corrientes y polémicas. Todos estos intentos reflejan en algo la variedad del activísimo campo de estudio de las políticas y en algo son normas artificiales de clasificación, con criterios y categorizaciones discutibles. El hecho es que una mirada a la intensa actividad actual obliga a poner en un extremo a los politólogos y sociólogos políticos, positivos, interesados en el *knowledge of the policymaking*, y en el otro extremo, a los economistas, matemáticos aplicados, analistas de sistemas, ingenieros, con interés normativo y muy ocupados en el *knowledge in the policymaking*, en la hechura racional de la política, del "buen gobierno". Si a éstos últimos hay que reservarles el nombre de *policy analysis* y a aquéllos el de *policy studies/research*, es una cuestión interminable de permanente discusión, pues siempre se podrá cuestionar la corrección de los criterios y las operaciones de clasificación. Se trata de una disputa tan interminable como poco convincente. En general, se puede afirmar que *policy analysis* es la actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción(es) de política, relativas a determinados problemas públicos. Y *policy studies* se utiliza para denotar simplemente cualquier estudio relativo a las causas, efec-

tos, procesos, contenido, restricciones, modalidades... de la hechura de la política, así como de hecho sucede. Obviamente entre los dos extremos tiene lugar toda una serie de posiciones intermedias, numerosas y curiosas.

Menciono algunas de las definiciones más citadas y precisas con referencia al objeto de conocimiento (orientación más disciplinaria): "el análisis de política pública es la evaluación de cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. Es parte muy importante del campo más amplio de los estudios de política, que tratan de la naturaleza, causas y efectos de las diversas opciones de política pública" (Nagel, 1984 a: XIII, 1984 6:3).²⁵ "El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes -fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. Esta investigación puede ser llamada investigación de la 'determinación de la política'. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, éstas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se suponen serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del 'impacto de la política'." (Dye, 1976, 1983: 5-6).

Con referencia a su objetivo de conocimiento (orientación más profesional): "El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de

²⁵ Stuart S. Nagel. a) *Contemporary Public Policy analysis*, The University of Alabama Press, Alabama, 1984. b) *Public Policy: Goals, Means and Methods*, St. Martin's Press, New York, 1984. Ofrece también una definición similar en la introducción a la *Encyclopedia of Policy Studies*, por él editada, Marcel Dekker, New York, 1983.

política." (Dunn, 1981: p. IX).²⁶ "El análisis de políticas es una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política (el diseño de elecciones alternativas) y de determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas." (Williams, 1971: p. XI).²⁷ O más brevemente, "el análisis de políticas es un consejo dirigido a un cliente, significativo para las decisiones públicas". (Weimer y Vining, 1989: 1).²⁸ "En sentido amplio, el análisis de políticas puede ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas... Comprende no sólo el examen de las políticas mediante la descomposición en sus componentes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas." (Quade, 1975: 4). Quade nos advierte enseguida que su denotación del *policy analysis* "es completamente diferente a la del mismo término en el lenguaje de los estudios conductuales del *policymaking*, donde el término se refiere al análisis de los contenidos y de la génesis de las políticas así como de hecho suceden". (Quade, 1975: 5). Y recapitula: "el análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables... El análisis de políticas no es sino un complemento, muy poderoso, del buen juicio, la intuición y la experiencia de los *decision makers*". (Quade, 1975: 11).

²⁶ William N. Dunn. *Public Policy Analysis: an Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs. 1981.

²⁷ Walter Williams. *Social Policy Research and Analysis*, American Elsevier, New York. 1971.

²⁸ David L. Weimer y Aidam R. Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs. 1989.

IV. *Un estilo público de gobierno: observaciones recapituladoras*

Aun drásticamente redimensionada y reformada, la acción del gobierno seguirá siendo básica, necesaria, importante y, para bien o para mal, determinante en numerosísimos campos estratégicos y cotidianos de la vida social. Particularmente en países que, como el nuestro, enfrentan los grandes retos aún insuperados de la productividad, la prosperidad, la integración, la moderación de la desigualdad, la calidad de vida, la protección del medio natural. Sin embargo, la iniciativa gubernamental se despliega ahora en un contexto político nuevo, menos entusiasta y más exigente. Tanto en los países avanzados como en los rezagados se ha difundido una visión fríamente realista de las posibilidades efectivas del gobierno en la solución de muchos problemas públicos. Buenas razones hay para ello. Muchos problemas han quedado irresueltos o han empeorado después de décadas de extenso e intenso ensayo gubernamental. Pero más allá de errores, un buen número de ciudadanos y hombres de gobierno han llegado a la conclusión, no sin sufrimiento, que muchos problemas públicos, a causa de su magnitud, complejidad, raíces, conflictualidad, diversidad, son sólo relativamente tratables y resolubles con las herramientas legales, fiscales, informativas, asistenciales, a disposición del gobierno democrático. A esta clase de problemas espinosos, elusivos, parcialmente tratables, pertenecen muchos de los severísimos problemas sociales que encaran grandes números de población en nuestro país. Vetustos determinantes culturales, patrones de comportamiento persistentes, componentes de preferencia y decisión personal, hacen que los impactos de la acción gubernamental, en el feliz caso que tengan puntería e incidencia, sean insuficientes. Obstinarsse en el mismo abordaje o lanzar un tratamiento gubernamentalmente más abrumador del problema complican aún más las cosas. Es de todos conocida la historia de un estado que

devino hipertrófico por ir tozudamente en pos de los mismos grandiosos objetivos con los instrumentos, estrategias y actores de siempre.

Esta nueva percepción de que el estado es necesario pero limitado —limitado en sus funciones a ciertos campos de acción y limitado en su eficacia frente a ciertas cuestiones— ha dado pie a reticencias y resistencias sociales ante las incursiones gubernamentales innecesarias y ha presionado para que se exploren caminos alternativos de intervención. Los últimos años han mostrado todo un universo de exploraciones tras nuevas formas de gestión pública, en busca de eficiencia y equidad en la promulgación de leyes, en la asignación de los recursos públicos, en la atención de los problemas. Estas exigencias sociales más firmes, sumadas a la complejidad propia de la naturaleza de las cuestiones públicas, hará cada vez más trabajoso el gobierno y la administración pública. Nunca ha sido fácil gobernar. Pero, lo será seguramente menos en el contexto de sociedades políticas democráticas, plurales, activas, progresivamente más informadas y autónomas.

Esta nueva configuración de las relaciones entre sociedad y estado impulsa hacia el estilo público de gobierno en su toma de decisiones y puesta en práctica. A la construcción de este estilo de gobierno puede contribuir el estudio de las políticas, uni y multidisciplinariamente, explicativa y prescriptivamente. Puede ayudar a diseñar políticas que cumplan las estipulaciones de la naturaleza pública de la función gobierno. Concretamente: atender problemas de auténtico interés general (y, en nuestra actual situación, públicos deberán ser considerados los problemas sociales particulares de aquellos individuos y grupos que sin su responsabilidad están lejos de poder valorar sus libertades económicas y políticas); facilitar el libre acceso de los ciudadanos interesados a la definición de los problemas y a la formulación de las políticas a través de canales abiertos, no selectivos, de opinión e influencia; construir y elegir políticas eficientes, maximizadoras de utilidades y

minimizadoras de costos para el conjunto; corresponsabilizar a la ciudadanía en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de demandas; introducir procedimientos de evaluación, crítica, responsabilización, corrección. Esta es la norma de la publicidad del gobierno. Sus imperativos concretos son más fáciles de descubrir y cumplir en sentido negativo, cuando las políticas del gobierno quedan secuestradas por grupos de interés particularistas y exclusivos. Las infracciones y excepciones de la regla se vuelven entonces rápidamente públicas, notorias, y obligan a corregir políticas y política: revisar diseños y alianzas.

Se trata de la misma historia política interminable, sin conclusión perfecta en sus actividades de resolver problemas y conflictos colectivos. Pero no la historia de siempre. En efecto, ya no se trata sólo de un estado ocupado por directivos y burócratas. Ahora parece comenzar a llenarse de ciudadanos que no convierten todos sus problemas en problemas públicos y que en el dominio de éstos exigen racionalidad no discrecionalidad ni improvisación, eficiencia no prodigalidad, legalidad. Un estado de gente grande.

El estudio de las políticas públicas

Primera antología

Advertencia

1. LA ORIENTACIÓN HACIA LAS POLÍTICAS
HAROLD D. LASSWELL
2. LA CONCEPCIÓN EMERGENTE DE LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS
HAROLD D. LASSWELL
3. PROLEGÓMENOS PARA LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS
YEHEZKEL DROR
4. DE LA CIENCIA DE POLÍTICAS AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS:
VEINTICINCO AÑOS DE PROGRESO
G. DAVID GARSON
5. LA EVOLUCIÓN DE LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS
WILLIAM ASCHER
6. ENTRE EL CONOCIMIENTO Y LA POLÍTICA: TRES CARAS DEL
ANÁLISIS DE POLÍTICAS
DOUGLAS TORGERSON
7. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y LA POLÍTICA
ROBERT D. BEHN
8. EL ÁMBITO PROPIO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS
MARTIN D. LANDAU

LOS TRES PRIMEROS textos tienen gran valor histórico por ser los que originalmente esbozan el programa de investigación del estudio de las políticas públicas. *La orientación hacia las políticas* (1951) de Harold D. Lasswell es el texto fundador. *La concepción emergente de las ciencias de políticas* (1971) es parte de reflexión concluyente de H. D. Lasswell, veinte años después. Un texto semejante, con igual título y con más específicos compromisos teórico-metodológicos, apareció un año antes en el primer número de la revista *Policy Sciences* (1970). *Prolegómenos para las ciencias de políticas* (1970) es el texto de otro autor pionero Yehezkel Dror, publicado también en el primer número de la revista, cuyo primer director Edward S. Quade debe ser considerado también otro gran iniciador. De él no se traduce aquí ningún texto, pero las referencias a sus escritos son constantes en este volumen y en los otros siguientes. Recientemente se acaba de publicar en español su obra básica, *Analysis for Policy Decisions* (1975), con el título: "Análisis de formación de decisiones públicas" (Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989).

Los tres textos siguientes, *De la ciencia de políticas al análisis de políticas* (1986) de David Garson, *La evolución de las ciencias de políticas* (1986) de William Ascher y *Entre el conocimiento y la política: las tres caras del análisis de políticas* (1986) de Douglas Torgerson, son ensayos que reconstruyen la historia intelectual de la disciplina, mostrando las escuelas y tendencias, los logros y las debilidades, las tareas a emprender. El penúltimo texto,

El análisis de políticas y las políticas (1981) de Robert D. Behn retoma la tensión permanente entre el análisis racional y la consideración política, señalando sus diferencias e interdependencias. Por último, el texto de Martin Landau, *El ámbito propio del análisis de políticas* (1977), es una visión alternativa y complementaria a la visión del estudio de las políticas.

HAROLD D. LASSWELL

1. La orientación hacia las políticas*

LA PERSISTENTE crisis de seguridad nacional que vivimos nos obliga a usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano. El talento altamente capacitado es siempre escaso y costoso. De ahí que la crisis plantee el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía. Para resolver nuestras necesidades políticas debemos resolver algunas preguntas, ¿Qué temas vale la pena investigar? ¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas? ¿Qué métodos son los que permiten una recolección e interpretación de datos relevante para las políticas? ¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de tomar decisiones?

La urgencia de la defensa nacional realza la importancia de estas preguntas, pero éstas no son de ninguna manera nuevas. Por años ha existido una viva preocupación en los círculos intelectuales acerca del problema de cómo superar las tendencias de la vida moderna a la división y al aislamiento, y de cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada. El ritmo de especialización en la filosofía, las ciencias

* Publicado originalmente con el título "The Policy Orientation", en *The Policy Sciences*, por D. Lerner y H. D. Lasswell, pp. 3-15. Stanford University Press, 1951. Traducción al español de María del Carmen Roqueñí.

naturales, la biología y las ciencias sociales ha sido tan rápido que los colegas de una facultad en una misma universidad o incluso los miembros de un mismo departamento se quejan con frecuencia de que no logran entenderse entre sí. La unidad de la vida intelectual y la armonización entre la ciencia y la práctica han sido minadas por estas fuerzas "centrífugas". En los últimos años, sin embargo, ha ido ganando fuerza en Norteamérica la tendencia hacia la integración. En los colegios de arte y humanidades, el proceso de selección ha dado lugar a un currículo más sistemático y los cursos propedéuticos han sido diseñados para introducir al estudiante en campos más amplios de conocimiento y prepararlo a adquirir una visión de conjunto. En el área de la investigación, se reúnen equipos interdisciplinarios de especialistas para trabajar sobre problemas comunes con la esperanza de contrarrestar los efectos negativos de la excesiva atomización del conocimiento. En el campo de la política, se ha prestado mayor atención a la planeación y a los sistemas de información en los que basa el personal directivo sus decisiones operativas. Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones.

Se ha venido así desarrollando una orientación hacia las políticas (*policy orientation*) que atraviesa todas las especializaciones establecidas. Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso. La tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La tarea de la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. En

tanto esta orientación aspira a desarrollar el estudio científico de las políticas, su enfoque es más estrecho que el de las ciencias sociales y psicológicas, las cuales tienen muchos otros objetos de investigación. Sin embargo, cuando las necesidades de inteligencia de una política son prioritarias, cualquier campo de conocimiento —dentro o fuera de los límites de las disciplinas sociales— puede ser relevante. Podríamos tener necesidad de saber cuáles son las instalaciones portuarias en Casablanca, o las actitudes de un pueblo de isleños del Pacífico hacia los japoneses, o el máximo alcance de una pieza cualquiera de artillería. Podemos utilizar el término "ciencias de política" (*policy sciences*) a fin de designar el contenido específico que la "orientación hacia las políticas" alcanza en un momento determinado. Las ciencias de política incluyen:

- 1) los métodos de investigación del proceso de la política,
- 2) los resultados de los estudios de las políticas y
- 3) los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. Si es necesario avanzar en nuestra averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas, obviamente resulta esencial aplicar y mejorar los métodos mediante los cuales se lleva a cabo la investigación en las ciencias sociales y psicológicas.

Este libro destaca, en consecuencia, aquellos avances de investigación que son de importancia capital para entender mejor la elección del ser humano. Si se debe mejorar la racionalidad del proceso político, debemos dar a la "función inteligencia" un espacio especial de estudio. Hasta cierto punto, la tarea de mejorar esta función depende de técnicas más efectivas de comunicación entre los investigadores, los consultores, los asesores políticos y los decisores finales. Por consiguiente las ciencias de políticas podrán avanzar sólo si se afinan los métodos de información genuina

e interpretación confiable y se les integra al juicio del decisor. En cierta medida la calidad de la función de la inteligencia, depende de su capacidad para anticipar exitosamente las necesidades de una política antes de que éstas hayan sido ampliamente reconocidas. La predicción exitosa depende del cultivo de ciertos patrones de pensamiento. Por ejemplo, es importante tomar siempre en consideración el contexto mayor en que se desarrollan los eventos que puedan afectar a ciertos problemas futuros de la política. Por tanto, el mundo en su conjunto debe ser objeto de atención permanente. Resulta también esencial cultivar la práctica de pensar el pasado y el futuro como partes de un contexto, y hacer uso de "modelos de desarrollo" (*developmental constructs*) que sirvan como instrumentos para explorar el flujo de los eventos a lo largo del tiempo. Un ejemplo de este tipo de pensamiento a escala global será incluido en este libro en los capítulos que tratan de las potencialidades del "estado cuartelario".

La expresión "ciencias de política(s)" no es de uso común en Estados Unidos, aunque se utiliza con mayor frecuencia que antes. Quizá debería señalarse que el término no debe ser tomado como sinónimo de ninguna otra expresión de uso corriente entre los académicos. No es simplemente otra forma de hablar de las "ciencias sociales" como un todo o de las "ciencias sociales y psicológicas". Las "ciencias de políticas" tampoco son idénticas a la "ciencia social aplicada" o a la "ciencia social y psicológica aplicada". Como se explicó con anterioridad, la orientación hacia las políticas no hace más que destacar uno de los muchos problemas de las ciencias sociales y utilizar los resultados de las ciencias sociales, psicológicas y naturales, si se relacionan con las necesidades de inteligencia de una política determinada.

No debe considerarse a "las ciencias de política(s)" completamente idénticas a la materia de estudio de los "politólogos", término común para designar a los profesores universitarios y escritores que se ocupan del gobierno. Es cierto que un sector de

los politólogos académicos identificaría el campo con el estudio del poder (en el sentido de la toma de decisiones); sin embargo, este punto de vista es menor en la actualidad. Muchas de las contribuciones más valiosas a la teoría general de la elección (incluyendo las "decisiones", en el sentido de elecciones permitidas) han sido elaboradas por personas que no son politólogos, en el sentido de la actual división académica del trabajo. Los ejemplos abundan e incluyen la "teoría racional de la elección", llamada "teoría de juegos", desarrollada por el matemático von Neumann y el economista Morgenstern. Entre los colaboradores del presente volumen, los economistas Arrow y Katona se han interesado particularmente por la teoría de la elección. Y no sería difícil mencionar a psicólogos, antropólogos y otros, quienes han logrado niveles fructíferos de especialización en sus estudios orientados a la comprensión de la elección.

La palabra "política" (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Hablamos de "política gubernamental", "política empresarial" o "mi propia política" con referencia a las inversiones a hacer o a otros asuntos. Por tanto, "política" está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (*politics*), la cual con frecuencia se considera ligada a "partidarismo" o "corrupción".

Cuando hablo de la "orientación hacia las políticas" enfatizo lo que parece ser una corriente dominante entre muchos universitarios y científicos, particularmente en las ciencias sociales. Las ciencias de políticas están dando lugar a una reflexión sobre estas tendencias recientes y coadyuvan a esclarecer sus más amplias posibilidades. El movimiento no apunta meramente hacia las políticas, sino más específicamente hacia las ciencias de políticas de la democracia.

El énfasis en el método

El significado del desarrollo actual será más claro si revisamos las tendencias entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial. La primera fue un viraje en la historia de las ciencias sociales y psicológicas en Estados Unidos. ¿Por qué solamente algunas disciplinas hicieron contribuciones importantes durante el desenvolvimiento de la guerra? La evolución de las disciplinas sociales en Estados Unidos en el periodo de entreguerras se explica en gran medida según la manera como se responde a esta interrogante.

La respuesta más aceptada es la siguiente: las disciplinas que contaban con métodos cuantitativos fueron las que ejercieron mayor influencia. Es el caso de la economía. Se empleó mucho a los economistas en actividades cuyo objetivo era estimar las instalaciones, la fuerza de trabajo y los recursos necesarios para producir el armamento del ejército y para canalizar hombres y material a los sitios requeridos. Los economistas que lograron hacer las mayores contribuciones utilizaron las matemáticas y la estadística. Tenían método, y éste era cuantitativo. Pudieron manipular los datos a la luz de un sistema general de postulados, leyes e hipótesis. Lo mismo ocurrió con los psicólogos. El grupo de mayor éxito fue el que diseñó y utilizó "pruebas de inteligencia" como un medio expedito de seleccionar el personal idóneo para varias operaciones. Sus resultados alcanzaron gran notoriedad inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, cuando aparecieron artículos que señalaban que la mayoría del ejército norteamericano tenía una capacidad intelectual por "debajo de la inteligencia promedio". Tomó muchos años modificar las malas interpretaciones de esos primeros informes sensacionalistas. Obviamente, la palabra "promedio" tenía un significado enteramente diferente para el público lector y para los psicólogos que habían elaborado y aplicado la prueba. Sin embargo, la publicidad dada a las pruebas y a la psicología aumentó considerablemente el inte-

rés por su científicidad y por la disciplina profesional en particular. Una vez más, el éxito de la disciplina parecía depender de la utilización de métodos cuantitativos. Las pruebas de inteligencia fueron desarrolladas y aplicadas con la ayuda de procedimientos estadísticos. El auge de los economistas y de los investigadores sicométricos parecía indicar que mientras más se acercaran los científicos sociales a los métodos de la ciencia física, tendrían más probabilidades de aceptación.

Este punto de vista fue enfatizado por Charles E. Merriam, profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago, quien ocupa un sitio importante en la remodelación de las disciplinas sociales. El profesor Merriam tomó la iniciativa de organizar el Consejo de Investigación de la Ciencia Social, que es el organismo representativo de las asociaciones universitarias en ciencia política, economía, sociología, psicología y otras ciencias sociales. Merriam subrayó la importancia de cancelar las barreras que dividían a los catedráticos y de elevar su competencia metodológica. En 1925, en el prefacio de su libro *New Aspects of Politics*, escribió: "El propósito de este estudio ...es sugerir algunos acercamientos posibles de método, con la esperanza de que otros asuman la tarea y, a través de la reflexión y la experimentación, aporten técnicas más inteligentes tanto al estudio y a la práctica del gobierno como a las actitudes populares sobre el proceso gubernamental."¹ Al mismo tiempo que se organizaba a nivel nacional el Consejo de Investigación en Ciencia Social, las universidades líderes creaban también programas de investigación interdisciplinaria. En la Universidad de Chicago, por ejemplo, se estudiaba sistemáticamente la ciudad de Chicago por el Comité de Investigación de la Comunidad Local (que más tarde se llamó Comité de Investigación de Ciencia Social); la Universidad de Columbia y la Universidad de Harvard desarrollaban programas conjuntos y se

¹ Charles E. Merriam, *New Aspects of Politics*, (1925), p. xiii.

había establecido en la Universidad de Yale un Instituto de Relaciones Humanas. Estos programas eran financiados en gran medida por la Fundación Rockefeller y, de la misma fundación, el Fondo en Memoria de Laura Spelman Rockefeller. Una de las personas más imaginativas y comprometidas en el programa era Beardsley Rummler, quien en varias ocasiones fue administrador de ambas fundaciones. Cabe señalar que Rummler era Doctor en psicología, versado en estadística, y participante en el programa de pruebas de inteligencia del ejército en la Primera Guerra Mundial.

La visión de Merriam y la de sus colegas de la generación de la posguerra se hizo explícita en muchas publicaciones de los años veinte. El tema de la interdisciplinaria es central en *A History of Political Theories: Recent Times*, volumen editado por Merriam y el profesor Harry Elmer Barnes, publicado en Nueva York en 1924. Además de los científicos políticos que contribuyeron al simposio, había abogados, E.M. Borchard y Caleb Perry Patterson; un economista, Paul H. Douglas; un historiador, Carlton J. H. Hayes; un filósofo, Herbert W. Schneider; sociólogos, Barnes y Frank H. Hankins; un psicólogo social, Charles Elmer Gehlke; un antropólogo, Alexander A. Goldenweiser; y un geógrafo social, Franklin Thomas.

Una evidencia del énfasis metodológico fue el Comité para el Método Científico, aprobado por el Consejo de Investigación de Ciencia Social, que en 1931 sacó a la luz *Methods in Social Science: A Casebook*, editado por Stuart A. Rice. El libro estaba compuesto por cincuenta y dos análisis metodológicos de diversas ciencias sociales. Los analistas incluían autoridades de muchas áreas tales como Robert E. Park y F. Ogburn, sociología; A.L. Kroeber y Edward Sapir, antropología; John Maurice Clark y Frank H. Knight, economía; W.Y. Elliott y George E. G. Gatlin, ciencia política; Heindrich Klüver y Robert S. Woodworth, psicología; Floyd Allport y Kimball Young, psicología social; Philip Klein, trabajo social; Raoul Blanchard y K.C. McMurry, geografía social; y Henri

Pirenne y Sidney B. Fay, historia. Otro medio de estimular el interés en los métodos fue el programa colegiado de posdoctorado del Consejo de Investigación en Ciencia Social. El programa fue concebido para ofrecer estímulos a los catedráticos jóvenes, capaces de mejorar sus instrumentos científicos mediante la incorporación de técnicas novedosas en su especialidad.

Las consecuencias de la Depresión y la Guerra

Los avances científicos posteriores son resultado de la importancia que se dio a la afinación de los instrumentos de investigación de las ciencias del hombre. Nadie pone seriamente en duda que el nivel de excelencia técnica de la ciencia social norteamericana surgió entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, a pesar de la Depresión. Cuando la segunda guerra estalló, las nuevas disciplinas habían ya evolucionado lo suficiente para hacer sentir su presencia e integrarse a las antiguas especialidades.

La economía continuó haciendo grandes contribuciones a la reorientación de la planta productiva norteamericana al servicio de la Segunda Guerra Mundial. No hay duda de que los audaces planes y proyectos de un grupo clave de economistas de la Junta Directiva de Producción Bélica tuvieron un impacto decisivo al momento en que el país entró en guerra. Me refiero especialmente al trabajo de Stacy May, Simon Kuznets, Robert Nathan y sus asociados (Kuznets fue uno de los colegas más productivos del profesor Wesley C. Mitchell en la investigación de los ciclos económicos, realizada en la Oficina Nacional de Investigación Económica). Los psicólogos fueron mucho más numerosos y eficaces en la Segunda Guerra Mundial. Además de los avances en las pruebas de inteligencia, los psicólogos habían progresado notablemente en la medición de las aptitudes y de la estructura de la personalidad durante el periodo de entreguerras. También los

sociólogos y los psicólogos sociales entraron en escena de manera más prominente que en la primera guerra. El profesor Samuel A. Stouffer y sus colegas hicieron estudios continuos y sistemáticos sobre las actitudes prevalecientes entre el personal militar, utilizando y desarrollando procedimientos cuantitativos elaborados en el periodo de entreguerras por el profesor L. L. Thurstone, entre otros.

A la luz de los éxitos obtenidos, no hay razón para dudar que el énfasis puesto en los métodos cuantitativos está suficientemente justificado. Éstos seguirán inspirando a los jóvenes catedráticos ambiciosos en el campo de las relaciones humanas. Hay, sin embargo, razones para pensar que los científicos sociales en los próximos años concentrarán sus esfuerzos en otros temas, pues la batalla del método ha sido ganada. Me parece que los científicos sociales y los psicólogos se sienten lo suficientemente seguros de sí mismos para aceptar el método como algo dado, elegir problemas significativos y enfatizar aquellos en los que el método sea aplicado y desarrollado.

¿Conocimiento para qué?

Aunque la importancia del método cuantitativo fue el tema dominante en la ciencia social del periodo de entreguerras, hubo muchos indicadores de que las políticas comenzaban a ser un foco intelectual de interés creciente. Un primer y vigoroso exponente del enfoque de políticas fue el profesor Robert S. Lynd de la Universidad de Columbia, coautor de estudios clásicos sobre la comunidad y secretario del Consejo de Investigación de la Ciencia Social por mucho tiempo. El profesor Lynd dió, en 1939, una serie de conferencias en la Universidad de Princeton con el título de "¿Conocimiento para qué?". A lo largo de ellas insistía en la importancia de utilizar todos los medios posibles de adquisición de conocimiento, a fin de acabar con la crisis gigantesca de nuestro tiempo.

El enfoque de políticas no debe ser confundido con la idea superficial de que los científicos sociales deberían abandonar la ciencia e involucrarse de tiempo completo en la práctica directa de la política. Tampoco debe confundirse con la sugerencia de que los científicos sociales tengan que pasar la mayor parte de su tiempo asesorando a quienes elaboran las políticas, sobre cuestiones inmediatas. Aunque sería provechoso para los catedráticos dedicar más tiempo a los asuntos prácticos, la idea más fructífera de la ciencia de políticas es diferente. Lo realmente importante es que todos los recursos de nuestra ciencia social en expansión se encaucen hacia los conflictos básicos de nuestra civilización, tan vívidamente expuestos por los estudios científicos de la personalidad y la cultura.

Elección de problemas centrales

El enfoque de políticas, en consecuencia, pone el énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento. Los esfuerzos conjuntos de los investigadores modernos han expuesto las raíces de tensión de nuestra civilización, de las cuales no éramos previamente conscientes. Son obvias nuestras dificultades para hacer que funcionen las instituciones económicas y políticas. La ciencia y la política han evadido toda una serie de factores humanos que obstaculizan la solución racional de estos problemas. Basados en el trabajo de Freud y otros sicopatólogos, Harry Stack Sullivan y varios siquiátras señalaron detalladamente la importancia fundamental de la auto-estima para la evolución sana de la personalidad humana. En la medida en que los lactantes y los niños sean capaces de amarse a sí mismos, serán capaces de amar a otros. Las interferencias en el desarrollo de una concepción sana del yo desvían la personalidad hacia la destrucción. Sullivan y sus colegas descubrieron que el verdadero campo del siquiátra no es el organismo individual ais-

lado sino el contexto de las relaciones interpersonales en que vive el individuo. Mediante el estudio de las manifestaciones sicóticas, neuróticas y sicopáticas del desarrollo distorsionado, estos siquiátras descubrieron el modo en que patrones específicos de la cultura desvían las relaciones interpersonales productivas y de empatía. Una vez que las fuentes de destructividad humana han sido descubiertas y señaladas, éstas pueden ser modificadas. La base para una profunda reconstrucción de la cultura descansa en el estudio y la reforma constante, y no por (o ciertamente no sólo por) los métodos de agitación política tradicionales.

En una época inicial de su trabajo, el Dr. Sullivan y ciertos colegas suyos buscaron la cooperación de otros científicos sociales. La interacción entre siquiátras, sicólogos infantiles, antropólogos y otros científicos sociales ha arrojado luz sobre el impacto de la cultura en la formación de la personalidad. Entre los antropólogos, por ejemplo, las contribuciones de Ruth Benedict, Margaret Mead,² Ralph Linton y Clyde Kluckhohn son las más representativas.

La utilización de modelos

No existe prácticamente aspecto de la sociedad humana que no sea ya visto con nuevos ojos como resultado de la siquiátria moderna. Un rasgo significativo de este desarrollo es que se ha utilizado la observación meticulosa, la medición y el registro de datos, pero la cuantificación ha sido relegada relativamente a un segundo plano. La riqueza del contexto en el estudio de las

²El trabajo del Dr. Sullivan se puede apreciar mejor en las páginas de *Psychiatry*, la revista publicada por la Fundación de Siquiátria William Alanson White, Washington, D.C., con la que Sullivan colaboraba antes de su muerte en 1949. Ruth Benedict era profesora de antropología en Columbia cuando murió, en 1948. Su libro más importante fue *Patterns of Culture*, 1934. Margaret Mead y Clyde Kluckhohn son colaboradores del presente volumen. Para una introducción a Linton, véase Linton (ed.) *The Science of Man in the World Crisis*, 1945.

relaciones interpersonales es tal que sólo puede expresarse parcialmente en términos cuantitativos. Un estudio puede ser convincente aun cuando sólo parte de sus resultados sean expuestos en términos numéricos. Un excelente ejemplo de este tipo de contribuciones a la ciencia y a la política es el informe de Alexander Leighton sobre las relaciones humanas en un campo de reubicación de "japoneses"³ dirigido por Estados Unidos durante la última guerra. El problema de cómo abordar las relaciones complejas ha hecho que muchos científicos sociales desarrollen una gran perspicacia en la utilización de modelos más creativos en su trabajo científico. Los modelos pueden ser en prosa y pueden ser extensos o breves; pueden ser también expresados matemáticamente y referirse a magnitudes medibles o no.

Los científicos sociales y los siquiátras siempre han derivado sus hipótesis más provechosas de modelos bastante complejos. Algunos ejemplos ilustrativos son los conceptos de Freud sobre los tipos de personalidad oral, anal y genital; o los tipos de líderes y de relaciones de poder descrito por Max Weber, quien analizó extensamente el papel metodológico de los "tipos ideales". Cuando uno piensa en términos de políticas básicas, resulta esencial utilizar modelos cuya elaboración permita al investigador tratar con situaciones institucionales complejas.

La importancia que los modelos depurados tienen para la ciencia y para las políticas fue comprobado de manera espectacular en los años treinta. El "Nuevo Trato" de Franklin D. Roosevelt fue un brillante éxito dado que logró superar y contener la gran crisis económica con políticas mucho menos drásticas que las utilizadas por el estado autoritario fascista o comunista. Este resultado se logró, en parte, debido al apoyo que el gobierno recibió de los economistas, muchos de los cuales habían sido liberados de las estrechas doctrinas del análisis económico clásico por las ideas

³*The Governing of Men*, 1945.

de Alvin Hansen en Estados Unidos y de John Maynard Keynes en Inglaterra. No había nada nuevo en la idea general de que el gobierno tenía que hacer algo si se presentaba una crisis masiva de desempleo. Pero la idea no tenía una base racional en la concepción económica prevaleciente sobre el sistema de libre mercado. Se pensaba que las depresiones recurrentes eran simplemente "fricciones" dentro del sistema y que la acción del gobierno, cuando era finalmente aceptada, se justificaba como un medio para enfrentar las diversas "fricciones". El enfoque de Keynes-Hansen era muy distinto. En lugar de considerar el prolongado desempleo masivo como resultado de fricciones, Keynes y Hansen demostraron que el desempleo podía ser resultado de la estructura misma de la economía libre. Si se dejaba la cuestión a la dinámica de las decisiones privadas, las decisiones podrían perpetuar la subutilización del trabajo en lugar de iniciar nuevas empresas para absorber la mano de obra. Las implicaciones de este enfoque para la política pública son obvias: la intervención del gobierno es esencial a fin de eliminar el desempleo y para reactivar las fuerzas del libre mercado.

Este es un ejemplo notable de cómo se puede llegar a resultados creativos a partir de modelos de procesos institucionales, los cuales pueden unificar observaciones cuantitativas y no-cuantitativas y señalar el camino para nuevas actividades empíricas, teóricas y de política.⁴

El esclarecimiento de las metas

El enfoque científico de políticas no sólo pone el acento en los problemas básicos y los modelos complejos. También exige que los propósitos valorativos subyacentes en una política sean esclarecidos. Después de todo, ¿en qué sentido un problema es "bási-

⁴El título siguiente es significativo en este sentido: E. Ronald Walker, *From Economic Theory to Policy*, 1943.

co"? Las valoraciones dependen de qué consideran los postulados como relaciones humanas deseables. Para fines del análisis, el término "valor" significa "una categoría de eventos preferidos", tales como paz en vez de guerra, altos niveles de empleo productivo en lugar de desempleo masivo, democracia antes que despotismo, personalidades adaptables y productivas en lugar de destructivas. Cuando al científico se le solicita que considere propósitos valorativos, rápidamente descubre conflictos en la cultura y en su propia personalidad. Su personalidad ha sido moldeada por una cultura de agudas contradicciones teóricas y prácticas. En la dimensión doctrinal existe la demanda por alcanzar una comunidad mundial donde la dignidad humana se logre teórica y prácticamente. Contradictoriamente, se demanda crear un mundo seguro para la supremacía "aria" o blanca. En una palabra, existen todavía legados del mundo de castas que prevalecía antes de que las revoluciones francesa y norteamericana dieran ímpetu a la idea de la movilidad social basada en el mérito individual.

Las ciencias de políticas de la democracia

Es bastante factible considerar que el enfoque de políticas logre incorporar una serie de ciencias "especiales" al campo general de las ciencias sociales, de la misma manera que el deseo de curar sirvió para desarrollar una ciencia de la medicina distinta, aunque vinculada con la biología. En Estados Unidos ya se perfila la naturaleza de tales ciencias. La tradición norteamericana dominante defiende la dignidad del hombre, no la superioridad de una clase de hombre. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana. Llamémosle a esto, por conveniencia, el desarrollo de las "ciencias de políticas de la democracia" (*policy sciences of democracy*). Existe una gran canti-

dad de indicadores para afirmar que se marcha por esta dirección. Sin embargo, una discrepancia notoria entre la doctrina y la práctica en Estados Unidos es el maltrato a los negros y a otras poblaciones de color. La Fundación Carnegie financió una encuesta acerca de las probables tendencias de las relaciones étnicas en Estados Unidos. Su propósito era esclarecer el verdadero estado del problema, descubrir sus factores condicionantes y lanzar políticas en contra de la discriminación. El producto de este estudio se encuentra en *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, editado por Gunnar Myrdal en 1944. La iniciativa de investigaciones orientadas por problemas específicos de política ha sido impulsada no sólo por fundaciones privadas sino también por asociaciones privadas de empresarios. Tal vez el ejemplo de mayor éxito es el Comité para el Desarrollo Económico, organizado en los albores de la Segunda Guerra Mundial a fin de construir políticas que evitaran o mitigaran una recesión económica de posguerra en Estados Unidos. El programa de investigación fue llevado a cabo por una junta directiva de eminentes economistas presididos por el profesor Theodore O. Yntema de la Universidad de Chicago. Con base en los estudios publicados por la junta directiva, los empresarios sugirieron políticas al gobierno, a las instituciones privadas y a los individuos. El Comité para el Desarrollo Económico ha seguido funcionando a partir de la guerra con el fin de proponer investigaciones de largo alcance y recomendaciones para el mantenimiento de la economía de libre mercado.

La conciencia del tiempo

La orientación hacia las políticas conlleva un sentido agudo del tiempo. *An American Dilemma* es un buen ejemplo. El proyecto, cuyo resultado fue el libro, se eligió porque las relaciones étnicas en Estados Unidos comenzaron a ser consideradas de gran impor-

tancia para la seguridad futura del país y para la realización de las aspiraciones democráticas. En la medida en que el científico se vuelve valorativo, acepta o rechaza proyectos de investigación de acuerdo con sus metas valorativas, e inicia investigaciones que contribuyan a esas metas.

No es necesario que el científico sacrifique la objetividad al ejecutar un proyecto. La elección de las metas últimas de la acción no es objetiva. Pero una vez que se ha hecho esta elección, el científico procede con la máxima objetividad y utiliza todos los métodos disponibles. Más aún, es importante no abandonar la idea de mejorar el método. Todos estos puntos mencionados están bien ejemplificados en la encuesta Myrdal, puesto que los datos fueron obtenidos e interpretados con espíritu crítico y los métodos fueron mejorados a lo largo de la investigación. Por ejemplo, el apéndice metodológico preparado por Myrdal ha sido útil para la difusión de ciertas pautas importantes de pensamiento entre los científicos sociales norteamericanos.

El énfasis en el propio tiempo no se agota en seleccionar algún proyecto específico orientado a la decisión de políticas. En efecto, en la medida en que se proyectan metas para el futuro, no puede dejar de observarse críticamente el presente y el pasado a fin de descubrir en qué grado las tendencias se aproximan a los valores deseados. Se extrapolan entonces las tendencias al futuro y se estima su viabilidad a la luz del conocimiento disponible de tendencias y factores. Las políticas alternativas se estiman de la misma manera.

El espacio abarca el mundo

La perspectiva de la ciencia orientada hacia las políticas es global, en virtud de que la población del mundo constituye una comunidad en la que el destino de unos afecta a otros. En este sentido, el futuro de los objetivos fundamentales depende del desarrollo mundial en su conjunto.

Se pueden examinar los fenómenos mundiales desde el punto de vista de la creación, la extensión y el reflujo de las instituciones sociales. Bajo esta perspectiva, Moscú es el centro eruptivo de la revolución mundial de nuestro tiempo. Una de las tareas del análisis político y de la gestión administrativa es apoyar o restringir la difusión de este patrón revolucionario. Dicho más específicamente, un problema esencial de nuestra época es concluir los procesos revolucionarios de nuestro periodo histórico al menor costo humano. Éste es el problema de todos los que creen en la dignidad del hombre y que, en consecuencia, esperan reducir al mínimo toda forma de coacción.

*Modelos de desarrollo:
la revolución mundial de nuestro tiempo*

Las ciencias de las políticas de la democracia, preocupadas por los sucesos mundiales de nuestro tiempo, deben comenzar por crear hipótesis globalizadoras. Los modelos especulativos de los principales cambios sociales de nuestra época pueden ser denominados "modelos de desarrollo" por cuanto especifican el patrón institucional del cual nos desplazamos y aquél hacia el que nos dirigimos.

Los modelos de desarrollo no son hipótesis científicas en sentido estricto, ya que no formulan proposiciones de correlación entre factores. Un modelo de desarrollo se refiere únicamente a la sucesión de acontecimientos tanto futuros como pasados. Cabe aclarar que muchas hipótesis acerca del futuro presumen de tener validez científica, como la concepción marxista acerca de la emergencia de una sociedad sin clases. Sin embargo, es inaceptable toda pretensión de "inevitabilidad". Los hechos futuros no pueden ser conocidos de antemano con absoluta certeza: son en parte probabilidad y en parte azar. Los modelos de desarrollo son auxiliares en la tarea global de esclarecer metas, destacar tendencias y estimar las posibilidades futuras.

No es el propósito de este capítulo presentar en detalle las hipótesis de desarrollo sobre la revolución mundial de nuestro tiempo. Sin embargo, es necesario resaltar brevemente la distinción entre el patrón de comportamiento del centro eruptivo de un movimiento revolucionario mundial y el patrón de la revolución mundial de una época. Quienes tomaron el poder en París en 1789 (e inmediatamente después) fueron, sin lugar a dudas, la élite del centro eruptivo de ese periodo. No obstante, el patrón que prevaleció en su tiempo y lugar no fue idéntico al patrón revolucionario de la época histórica en su conjunto, aun si tenían elementos comunes. Es evidente que la élite de 1917 en Moscú puede ser llamada la élite del centro eruptivo de nuestro tiempo, pero es muy dudoso que el patrón dominante en Moscú tenga muchos elementos idénticos a los patrones revolucionarios de nuestra época. Ciertamente, una de las mayores tareas de las ciencias de políticas hoy en día es seguir detalladamente los procesos de transformación social, difusión y reflujo a nivel mundial, para estimar el significado de acontecimientos específicos.⁵

La actitud de sensibilidad al problema

Un rasgo adicional del "enfoque de políticas" es la importancia que atribuye al acto de imaginación creativa, capaz de introducir políticas nuevas y exitosas en el proceso histórico, aunque no se pueda garantizar de antemano cuáles podrían ser las ideas exitosas. Esta actitud aumenta la probabilidad de que el investigador alumbre propuestas político-administrativas históricamente viables. La actual crisis que se origina en la expectativa de violencia

⁵ Me permitiré hacer referencia a mis propios escritos en los que he desarrollado algunas de estas distinciones. La primera exposición está en *World Politics and Personal Insecurity*, 1935. Es más accesible *The Analysis of Political Behaviour: An Empirical Approach*, publicado en 1948 en la "International Library of Sociology and Social Reconstruction" editado por Karl Mannheim. Ver en particular la parte II. Mi modelo de desarrollo sobre el "estado cuartelario" de 1941 se reimprimió en *The Analysis of Political Behaviour*.

(ya sea por la guerra o por la revolución) nos obliga a utilizar el mayor ingenio para diseñar políticas capaces de realizar eficientemente los propósitos de una ciencia de políticas democráticamente orientada. No se trata sólo de mejorar la organización de la Naciones Unidas y otras dependencias oficiales. Se trata de introducir transformaciones saludables dondequiera que se pongan en práctica políticas.

La creación de instituciones

El científico de políticas se encuentra mucho más interesado en evaluar y reconstruir las prácticas de la sociedad que en construir personalmente elevadas abstracciones que sirvan de base a sus valores. Esto significa dejar de lado mucho del bagaje tradicional de la metafísica y de la teología. Un ejemplo es el trabajo de John Dewey y de otros filósofos norteamericanos del pragmatismo, que siempre prestaron atención a las instituciones sociales (Dewey, por ejemplo, lanzó un movimiento de escuelas experimentales). Esta inclinación del científico de políticas ha sido alentada por el positivismo lógico de Rudolf Carnap y colegas, aunque Carnap no haya extraído todas las implicaciones. Si los conceptos tienen como propósito designar acontecimientos, éstos no tienen una referencia estable en tanto no se formulen específicamente los "indicadores operacionales". Estos indicadores son operacionales cuando pueden ser aplicados para fines descriptivos por un observador competente con relación a un determinado ámbito de acontecimientos. La posición de observación es el procedimiento utilizado para adentrarse en una situación dada con el propósito de recolectar datos ("elaboración del protocolo").⁶

Los términos clave que utilizan las ciencias de las políticas se refieren a significados, pero los contextos de significado son

⁶ Además de Carnap y su escuela, Alfred Korzybski ha sido ampliamente difundido. Véase: *Science and Sanity*, 1933.

cambiantes. Esto hace que los indicadores operacionales elegidos para los términos clave de las ciencias sociales sean menos estables que los indicadores usados generalmente por los físicos para describir los eventos que son su objeto de estudio. De ahí que se hable de la "inestabilidad indicativa" de los términos en las ciencias de las políticas.

Puesto que los indicadores operacionales son inestables, es necesario realizar continuamente encuestas a fin de que se ajusten permanentemente a la realidad. Por ejemplo, las características observables de ciertas agrupaciones de clase se modifican con el tiempo, por lo que es necesario restablecer las que son esenciales, a fin de identificar con propósitos descriptivos al miembro de una clase determinada. Las consideraciones técnicas que se acaban de delinear refuerzan otros incentivos que inducen a los científicos sociales y sicólogos a mejorar las instituciones para la auto-observación del hombre en sociedad. Por ejemplo, una de las propuestas más creativas de la UNESCO ha sido la de establecer una encuesta permanente sobre la tensión internacional.

Actividades de esta clase son esenciales si queremos tener claras las metas, tendencias y factores, además de contar con alternativas apropiadas a las ciencias de políticas de la democracia. Las actividades de observación internacional que existen hoy en día son pasos importantes hacia la obtención de información más significativa acerca de los pensamientos y sentimientos de la humanidad.

La utilización de procedimientos para realizar pruebas preliminares que contribuyan a evaluar la consistencia de distintas políticas alternativas está íntimamente vinculada con la creación de instituciones de auto-observación que abarquen todos los aspectos importantes. Estas pruebas han logrado un alto nivel de perfección técnica en el mundo empresarial. Los efectos de las variaciones mínimas de los ingredientes de los productos o de los cambios en su empaque son probados en unos cuantos lugares que proporcionan muestras (en el sentido estadístico) de las

reacciones del público consumidor potencial. Las políticas hacia el personal son también probadas en algunas plantas antes de que sean generalizadas a todas las plantas que controla una corporación. Las pruebas y experimentos preliminares pueden extenderse del campo de la mercadotecnia a muchas otras situaciones en la sociedad.

Los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a las ciencias de las políticas

La ciencia de políticas reconoce el hecho de que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a su desarrollo. Los especialistas en teoría social y psicológica perfeccionarán indudablemente el análisis del proceso de formación de políticas. No obstante, a diferencia de la opinión más común entre expertos académicos, los hombres experimentados en la elaboración de políticas pueden hacer también contribuciones importantes al análisis. Con frecuencia, los hombres de negocios, con gran curiosidad intelectual y objetividad, se observan a sí mismos y observan el comportamiento de los demás en la empresa, en el gobierno y en instituciones similares. Algunos de estos participantes activos desarrollan teorías del proceso que merecen una revisión cuidadosa a la luz no sólo de la opinión experta, sino de la investigación en los hechos. Generalmente, los hombres de acción carecen de incentivos para escribir libros técnicos o artículos en los que sus teorías sean sistematizadas y confrontadas inmediatamente con los datos disponibles.⁷

⁷Chester Barnard es una excepción de este planteamiento. Como ejecutivo activo de negocios publicó *The Functions of the Executive*, 1938, que tuvo gran aceptación. Barnard es actualmente presidente de la Fundación Rockefeller. El Comité sobre Casos de Administración Pública (Consejo de Investigación en Ciencia Social) ha elaborado estudios de caso sobre formación de políticas mediante la revisión de registros escritos y también a través de entrevistas a los participantes.

Sin embargo, resulta de gran provecho para el especialista académico retomar algunas de estas ideas y darles la sistematización y evaluación necesaria. Es necesario crear nuevas instituciones (o modificar las existentes) a fin de vincular provechosamente a los académicos con los elaboradores profesionales de las políticas. En muchas de las instituciones de educación superior ya se han establecido seminarios con este propósito, como en Harvard, la Graduate School of Business y la Littauer School. Muchas organizaciones nacionales de administradores públicos tienen oficinas cerca de la Universidad de Chicago que fomentan el contacto entre el claustro universitario y los directivos de las organizaciones. El acelerado crecimiento de la administración pública como actividad profesional ha facilitado la interacción de intelectuales universitarios, funcionarios públicos y líderes. Hasta hace poco tiempo, las escuelas de leyes tenían una concepción muy estrecha de la capacitación profesional. El programa de estudios consistía en memorizar y discutir las decisiones (y opiniones de apoyo) de las apelaciones en las cortes. Recientemente se ha ampliado el programa para incluir información práctica acerca de las consecuencias sociales de las doctrinas legales y sus procedimientos. La Escuela de Leyes de Yale ha sido pionera en este cambio, al grado de invitar científicos sociales a su cuerpo de profesores.

El enfoque científico de políticas, además del conocimiento del proceso de hecúra de las políticas, implica reelaborar y evaluar el conocimiento, procedente de cualquier fuente, que parezca tener un peso importante en los problemas de las principales políticas del momento. Hoy en día, por ejemplo, el conocimiento de la energía atómica y de otras formas de energía que manejan los físicos y otros científicos naturales tiene gran relevancia para la seguridad mundial. El intercambio creativo entre los físicos, los científicos sociales y los hombres de acción resulta necesario.⁸ El

⁸Los éxitos y fracasos en este campo se señalan con frecuencia en *The Bulletin of Atomic Scientists*, publicado en Chicago.

cultivo de técnicas para lograr una cooperación fluida entre "equipos interdisciplinarios" es una de las principales tareas para el desarrollo de una ciencia de las políticas.

Resumen

Entre las dos guerras mundiales, las ciencias sociales y psicológicas norteamericanas dieron gran importancia al perfeccionamiento del método, especialmente del método cuantitativo. El resultado fue una elevación general del nivel de competencia para elaborar observaciones fundamentales en el procesamiento de datos. Recientemente existe la tendencia a tomar el método como algo ya dado y a poner el acento en su aplicación a problemas que prometen tener relevancia en el diseño de las políticas.

Podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado. El enfoque de políticas no implica dispersar la energía entre un conjunto de tópicos variados, sino más bien tratar los problemas fundamentales --y con frecuencia no reconocidos-- que surgen de la adaptación del hombre a la sociedad. El enfoque de políticas no significa que el científico abandone la objetividad en sus actividades de recolección e interpretación de datos o deje de perfeccionar sus instrumentos de investigación. El énfasis en las políticas obliga a la elección de problemas que contribuyan a la realización de las metas valorativas del científico, a la utilización de una objetividad escrupulosa y a un máximo ingenio técnico en la ejecución de los proyectos emprendidos. El marco de referencia del estudio de las políticas hace necesario tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que el científico está viviendo. Esto obliga a utilizar modelos especulativos del pro-

ceso revolucionario mundial de la época y sitúa a las técnicas de cuantificación en un lugar respetable aunque subordinado. Debido a la inestabilidad de los indicadores disponibles para dar una definición operacional de los términos clave, es particularmente importante el desarrollo de instituciones especializadas que observen las transformaciones mundiales e informen acerca de ellas. Esto permite probar preliminarmente los posibles cambios en la práctica social antes de que sean introducidos en gran escala. Es muy posible que las ciencias de políticas busquen aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia. En una palabra, se pone todo el énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos.

2. *La concepción emergente de las ciencias de políticas**

I. *Una definición de trabajo*

LA CONCEPCIÓN de las ciencias de política(s) se ha perfeccionado y extendido hoy en día mucho más que en cualquier otra época de la historia. Como definición de trabajo, consideramos que las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento *del y en el* (*knowledge of and in*) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil.

El conocimiento *del* proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas. Cuando el conocimiento es sistemático rebasa los planteamientos aforísticos de la “sabiduría” literaria convencional. El requisito de sistematicidad exige un cuerpo de proposiciones interconectadas, a la manera de los grandes autores del mundo occidental como Aristóteles, Maquiavelo y sus sucesores. Insistir en el criterio empírico es especificar que las aseveraciones generales están sujetas a una cuidadosa disciplina de observación. Ésta es una distinción fundamental entre la ciencia y la no ciencia.

El énfasis en el proceso de toma de decisiones destaca la diferencia entre las ciencias de políticas y otras formas de actividad intelectual. Al concentrar la atención en la elaboración y ejecu-

* Publicado originalmente con el título “The Emerging Conception of the Policy Sciences”, in *Policy Sciences*, n. 1, pp. 3-14, 1971. Traducción al español de María del Carmen Roqueñí.

ción de las políticas, se identifica una dimensión referencial única y se aprovechan las diversas aportaciones de la ciencia política, la jurisprudencia y otras disciplinas afines. Sin embargo, las decisiones del orden público no agotan el campo de las políticas. En sociedades complejas, las decisiones oficiales no incluyen la mayoría de las elecciones más importantes que afectan la vida del ser humano. Por tanto, en nombre del realismo, es esencial estudiar los procesos de toma de decisiones semioficiales y no oficiales. La línea divisoria entre el orden público y el civil es una zona más que una línea, aunque en los estados totalitarios el orden civil sea casi totalmente absorbido por el orden público. La separación es más evidente en aquellos cuerpos políticos donde las actividades asignadas a los organismos gubernamentales formales son relativamente pocas y donde las actividades de grupos empresariales, comunidades religiosas y otros participantes activos de la sociedad son independientes de las directrices gubernamentales.

Las ciencias de políticas necesitan tener presente la distinción entre lo que es funcionalmente importante para el orden público y civil y lo que es meramente convencional. Es experiencia común que las decisiones tomadas por los gobiernos generalmente contengan determinaciones tomadas por fuera del gobierno, ya sea en el arzobispado, en el club de industriales o en las oficinas de un sindicato. En general, en muchas áreas de la vida humana, las normas de conducta se formulan y se vuelven vigentes al margen de la maquinaria legislativa, administrativa y judicial.

La referencia al orden, sea público o civil, destaca un rasgo fundamental del enfoque de las ciencias de políticas. Los problemas agregados, sus causas y consecuencias, son sus focos de atención, aunque no por ello ignoran el problema específico de una organización particular. Se parte del supuesto de que existen vínculos sutiles entre cada una de las partes y el todo. Lo singular se toma en consideración al identificar un problema colectivo.

Las ciencias de políticas se interesan en la importancia del conocimiento de la decisión y dentro de la decisión. Es innegable que el realismo de la decisión depende en parte de la obtención de conocimiento. En esta época de ciencia y tecnología, una tarea cada vez más significativa es anticipar las necesidades de los decisores e impulsar todo conocimiento útil para la decisión. Es impensable, por ejemplo, que la República Popular China desarrolle capacidad nuclear sin acceso al conocimiento y capacitación de físicos nucleares e ingenieros; o que los bancos centrales de Europa occidental, Gran Bretaña y Estados Unidos puedan controlar el problema de la estabilización monetaria sin la ayuda de los economistas. Asimismo es absurdo pensar que la Organización Mundial de la Salud pueda diseñar un programa para erradicar la viruela, el cólera o cualquier otra enfermedad infecciosa sin el apoyo de la investigación médica. El mismo razonamiento se aplica para los problemas que van más allá de la seguridad nacional, la estabilización económica o la salud pública. Siempre habrá problemas al diseñar y evaluar programas de comunicación colectiva, educación, planificación familiar, derechos humanos, prevención de conducta delictiva criminal, entre otros.

En esta etapa preliminar se debe prestar atención a la yuxtaposición entre la política y la ciencia, que conlleva el término ciencias de políticas (*policy sciences*). La palabra ciencia contiene muchas connotaciones, una de las cuales es la búsqueda de conocimiento empíricamente comprobable. Obviamente, esta connotación es de particular importancia para elevar el conocimiento de y dentro de las políticas.

En el lenguaje común la política (*policy*) y la ciencia conllevan connotaciones mucho menos útiles e incluso inaceptables. Comúnmente se ha considerado a la ciencia como una actividad libre de valores, mientras que la política se ha asumido generalmente como una actividad de orientación valorativa. Desde nuestro punto de vista, no se puede afirmar que las actividades científicas sean

neutrales en términos valorativos. Para los científicos, el conocimiento en sí mismo es un fin. Nadie niega que la satisfacción de la curiosidad humana es uno de los valores primordiales del hombre, o que la investigación científica es parte del proceso total de alcanzar y compartir la Ilustración. Al igual que otras metas valorativas, la Ilustración puede perseguirse como un fin en sí mismo, como un valor último, o puede constituir la base para conformar y compartir otros valores. La Ilustración es un valor último para los científicos apasionados por engrandecer el reino de la física, la biología y la cultura, pero no es el único valor último que, en cualquier circunstancia, debe exigir una dedicación sin reserva. No se puede vivir en una nación emergente, que apenas se desprende del antiguo estatus colonial, sin reconocer la inmensa atracción que ejercen los proyectos que prometen generar riqueza individual o nacional, poder, salud o capacitación. En muchos casos las antiguas prioridades éticas y religiosas o aun el afecto y la lealtad familiar se ven desplazados a un segundo término por los nuevos valores.

La supuesta neutralidad valorativa de la ciencia puede ser aceptada parcialmente. El científico calificado es un observador participante de los hechos y trata de aceptarlos tal como son. Se exige a sí mismo y exige a los que se consideran científicos que cualquier hecho relevante sea tomado en cuenta, que se le trate de explicar conjeturalmente y, por tanto, que se esté abierto a la crítica proveniente de cualquier explicación más satisfactoria. Tal es la imagen ideal, exploratoria y antidogmática del hombre de conocimiento. No importa qué tan seguro pueda estar de su verdad, el ideal pide que su mente esté abierta a cualquier posible cambio.

La imagen ideal no considera las pasiones ordinarias del hombre, por lo que cualquiera que sea digno de llamarse científico debe vencer el celo, la envidia, la intolerancia, el fanatismo y cualquier actitud que interfiera con la percepción y el juicio claros. El científico no está libre de pasiones pero las utiliza como estímulo para su producción, y sus resultados están sujetos al

permanente refrendo de sus pares que revisan la validez empírica y la elegancia formal. Quien lea un documento biográfico como *The Double Helix* de James D. Watson descubrirá tanto la personalidad común como la excepcional humanidad del autor. Era muy posible que el viejo Linus Pauling, el gran genio de California, pudiera atribuirse todo el mérito de la investigación y que dejara a Watson y a Crick como promesas malogradas de la ciencia, pero esta eventualidad no los paralizó sino que los estimuló para lograr lo que, en términos de Richard Feynman, fue "la experiencia de grupo más importante y maravillosa de un gran descubrimiento científico".

En principio, no hay razones para creer que los criterios habituales incluidos en la imagen ideal de la ciencia no puedan aplicarse a quienes estudian el proceso de decisión. Tienen la posibilidad de describir el flujo de los acontecimientos en cualquier nivel del gobierno y de explicarlos a la luz de factores que son también susceptibles de ser revisados. Es verdad que el observador científico necesita entrenarse para mantener una extraordinaria distancia intelectual frente a sí mismo y frente a las pasiones de sus contemporáneos, si ha de hacer observaciones pertinentes e hipótesis no convencionales de investigación. Pero este distanciamiento es de grado, no de género.

De hecho, el científico de políticas se enfrenta con problemas que no son ajenos a las operaciones científicas ordinarias. La selección del conocimiento adecuado para la toma de decisiones exige obviamente anticipaciones del futuro. ¿Cuál es el conocimiento que los responsables de tomar decisiones aceptan como pertinente al momento de tratar un asunto de su agenda? ¿Cuánto de esta información pertinente se encuentra disponible y cómo puede ser organizada y presentada al momento que se solicite? Con frecuencia, los responsables de la toma de decisiones ignoran áreas de conocimiento importantes, a menos que se tomen iniciativas para ponerlos al tanto y modificar sus patrones cognoscitivos.

¿Cuál es el momento adecuado para hacerlo? Si en el momento presente se carece de información que resulta necesaria, ¿existen el tiempo y los recursos para obtenerla? ¿Qué riesgos se corren si se da a los responsables de la toma de decisiones estimaciones aproximadas sobre futuros acontecimientos a) en caso de que no hagan nada o b) en caso de que sigan una determinada opción política? ¿Se les puede hacer sugerencias creativas sobre políticas alternativas?

Sin tratar de profundizar en estas preguntas, baste con concluir que las ciencias de políticas deben esforzarse por conseguir tres atributos. Primero, *contextualidad*: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la *orientación hacia problemas*: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, *diversidad*: los métodos utilizados son múltiples y diversos.

II. Las carreras de los científicos de políticas

Las carreras profesionales en las áreas teórico-analíticas de políticas públicas no son una novedad en Estados Unidos ni en Europa occidental y, en verdad, en ningún centro urbano civilizado del pasado o del presente. Estas carreras se encuentran por lo general en departamentos universitarios específicos o en escuelas tradicionalmente encerradas en sí mismas. Se les identifica con las áreas académicas de ciencia política, leyes, economía política, administración pública, administración de empresas y otras similares.

En las últimas décadas ha habido, sin embargo, una multiplicación prodigiosa de carreras científicas orientadas a las políticas en campos de poco contacto con la teoría política tradicional. El inicio de tales carreras puede ser un laboratorio, un área departa-

mental, un archivo, con un científico o catedrático absorto en contribuir directamente con el avance del conocimiento en su campo de especialización. Si el científico se convierte en el jefe del laboratorio, del área departamental o de la biblioteca, quizá descubra que tiene el don de mediar entre sus colegas y entre ellos y el entorno institucional o social. La relación con el entorno sucede en dos sentidos: los especialistas científicos deben ser protegidos y deben recibir apoyos e incentivos.

El medio donde el especialista inicie sus actividades puede ser un modesto campus universitario, una gran universidad, un organismo de investigación público o privado. Los recursos pueden ser igualmente modestos —unos cuantos miles de dólares, el apoyo político de un rector o un director emprendedor, el conocimiento interno de planes futuros y posibilidades de expansión institucional, el respeto de sus colegas, la capacidad de atraer promisorios talentos teóricos o empíricos para adscribirlos a un centro en expansión, etcétera. Posiblemente se sorprenda de su capacidad para hablar en términos sencillos y persuasivos con colegas de áreas afines y otros tomen nota de tales capacidades. El siguiente paso hacia una carrera científica como experto en políticas, tendrá lugar cuando ya no concentre toda su energía en la atención y apoyo a un pequeño grupo de asociados íntimos y se dé a la tarea de buscar un cuerpo de especialistas mayor para abordar un campo social más amplio. Como director de una escuela, rector de una universidad, director de un instituto público o privado o de una asociación de profesionistas, el individuo suele entrar en ambientes cuyos componentes no-científicos y no-académicos son especialmente importantes. De inmediato resulta evidente —si es que no fue obvio desde antes— que el entorno no está necesariamente interesado en el conocimiento por sí mismo. Descubre entonces que se obtiene apoyo para el conocimiento cuando se logra mostrar que la ciencia y la actividad de investigación pueden ser también medios y recursos bá-

sicos para obtener seguridad y salud, riqueza, poder, prestigio y otros productos igualmente importantes.

En la medida en que avanza en su carrera de intermediario se transforman sus perspectivas y formas de operación. En un principio se identifica con el pequeño grupo al cual está ligado por una subcultura común de ciencia y escolaridad profundamente arraigada. Se percibe a sí mismo como un "agente", "delegado" o "interlocutor" responsable de sus colegas inmediatos. Por tanto, sus demandas específicas en el medio social buscan defender o mejorar la posición de sus colegas. Su mapa cognoscitivo está lleno de detalles acerca de los intereses pasados, presentes y prospectivos de su grupo. Ahora bien, en algún momento de este proceso, el intermediario se encuentra dispuesto a emprender una reorientación fundamental en su actividad. Sus operaciones comienzan a adentrarse cada vez más en el mapa del proceso social, que es mucho más amplio que sus primeros intentos todavía centrados en las posibilidades e intereses de su grupo intelectual. Puede no hacer ninguna contribución a la teoría de la decisión, pero entiende cada vez más, en términos teóricos, el sentido de su acción. La carrera que comenzó como proveedor de conocimientos aplicables inmediata o potencialmente a las políticas se transforma ahora en el complejo rol a gran escala de un científico de políticas, convertido en un buen conocedor y experto del proceso de elaboración de las políticas.

Frecuentemente su reorientación es incentivada por las oportunidades y los requerimientos del gobierno. El interlocutor de una comunidad científica y académica puede ser llamado a participar en el proceso de decisión municipal, distrital, estatal, nacional o internacional. Las carreras pueden empezar con consultorías técnicas y convertirse en comisiones administrativas de tiempo completo y ocasionalmente en liderazgo político. Una transición similar de la academia al gobierno puede suceder en cualquier sector de la sociedad. Es común que una carrera que se inicia co-

mo consultor de negocios se continúe como ejecutivo de tiempo completo y de ahí salte al rol interempresarial como director de un proyecto de investigación de carácter lucrativo. La misma dinámica puede ocurrir en la empresa privada, en las organizaciones de beneficencia, etcétera. Las carreras mencionadas arriba pueden tener su origen en cualquier rama del conocimiento, sea la física, la biología o las ciencias culturales. Esto ocurre porque las políticas colectivas, públicas o privadas, suelen recurrir a cualquier indicio de conocimiento disponible en el abastecimiento intelectual de la sociedad. Hemos señalado la manera en que los especialistas del conocimiento lanzan sus iniciativas para obtener apoyo social. Llamam la atención sobre la utilidad que pueden tener ciertas formas especializadas del conocimiento para realizar las metas valorativas de un gran número de miembros de la comunidad nacional, transnacional o local.

Nótese que todavía no hemos mencionado una serie de hechos cuyo impacto ha sido particularmente importante en el proceso de elaboración de políticas de la sociedad. Me refiero a las innovaciones en el conocimiento que han influido de manera más determinante en las políticas que la simple recolección de información sobre un determinado asunto. Los procedimientos de información se han modificado. Su cambio se refleja en la expansión espectacular de las industrias de almacenamiento y procesamiento electrónico de información, en el crecimiento explosivo de los servicios de consultoría empresarial y en la proliferación de oficinas de capacitación y de otras instituciones profesionales en el campo de las políticas.

Las carreras de quienes se especializan en algún aspecto del "conocimiento de las políticas" se desarrollan de manera bastante similar a la de los especialistas del "conocimiento dentro de las políticas". Un grupo, por ejemplo, interesado en el desarrollo de un programa de computación específico, puede tener la capacidad para adecuarlo a las políticas de un cliente. Otro ofrece o vende

un sistema específico de análisis costo-beneficio; otro sugiere procedimientos de simulación; otro señala una técnica de encuestas para realizar estimaciones del futuro; otro promueve técnicas de creatividad (por ejemplo, "lluvia de ideas") y así por el estilo. En un mundo competitivo –lucrativo o no–, los diseñadores de técnicas específicas tendrán seguramente la capacidad de adaptarse a los patrones dominantes de compra-venta de servicios y dejarán los problemas de integración –si es que acaso piensan en ellos– en la mano invisible de Adam Smith. A partir de la fantástica creatividad de nuestro tiempo, de sus retos y oportunidades, existe un interés creciente por desarrollar un conocimiento más sólido de la mano invisible, aunque no con el fin de usurpar su función. Al mirar retrospectivamente sus experiencias, muchos investigadores de políticas se preguntan si hubieran podido salvar a otros del error (y cómo lo hubieran hecho). Son muchos los errores que frecuentemente se deben a expectativas irrealizables, a desatención de los nuevos procedimientos informativos, o a desconocimiento de los efectos colaterales destructivos del sistema político-administrativo o del ambiente bio-físico.

Los procesos delineados arriba son similares en Estados Unidos, en Gran Bretaña y en países donde el papel del gobierno, aunque importante, es menos conspicuo que en los sistemas políticos de los países socialistas o comunistas. En estos últimos, la ideología dominante enfatiza la interdependencia entre la sociedad y su entorno y otorga un papel de vanguardia al orden político y a las oficinas de gobierno. Aquí, el enfoque de las ciencias de políticas, que en otros países se deja a la competencia pluralista o a las oligarquías funcionales, puede llegar a ser con algunas reservas la doctrina oficial del orden establecido.

Las reservas en estas circunstancias no son triviales. En efecto, aunque se insiste en el carácter contextual del enfoque de las ciencias de políticas, en la práctica puede circunscribirse a reproducir el punto de vista ortodoxo sobre el pasado y el futuro. En conse-

cuencia, se impide que individuos tanto del sector público como del privado rechacen la imagen de un futuro que considera inevitable el triunfo de determinadas instituciones particulares por órdenes superiores y en nombre de la ideología establecida. Aquí se tiene una visión demasiado optimista acerca de los resultados de la asignación y explotación centralmente dirigida de recursos, así como se cree demasiado optimistamente en la desaparición de la coerción y su reemplazo por una comunidad de hombres libres.

Sin embargo, los científicos de políticas en Gran Bretaña, Estados Unidos y otros países con una tradición de libertad de expresión, son también objeto de restricciones, particularmente si critican explícitamente la visión ortodoxa de las virtudes de la propiedad privada, la regulación gubernamental y la empresa pública. Sin embargo, aunque con tales restricciones, la pluralidad y la diversidad del contexto político nacional es tal que no es imposible desarrollar una carrera desde posiciones heterodoxas.

En cambio, en las naciones donde el control privado de los recursos es la principal característica y donde los métodos militar-políticos se emplean para prevenir toda alteración del orden establecido, los científicos de políticas están condicionados por la oligarquía dominante, con la consecuencia de que deben guardar deferencia a las doctrinas de los coroneles, los terratenientes, los caciques, los inversionistas y los aliados extranjeros, gubernamentales o no gubernamentales.

En contraste, en los lugares donde existe una considerable libertad para que los científicos de políticas definan su papel, se puede observar una convergencia significativa de sus puntos de vista. Se percibe entonces que el enfoque en el análisis de políticas tiende hacia la contextualidad en lugar de la fragmentación y privilegia la orientación hacia problemas, en vez de la ceguera ante éstos.

Por ejemplo, si la formación profesional de un especialista ha sido en disciplinas relativas al conocimiento de la decisión, la ten-

dencia ha sido ampliar e interrelacionar distintas disciplinas en torno de las decisiones. Con ello se busca revertir la tendencia hacia la especialización del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando la filosofía política, por ejemplo, se convirtió en un cerrado claustro académico donde el puro ejercicio lógico era el modo de pensar dominante. La tendencia más reciente ha buscado establecer contactos más directos con las experiencias humanas y con los procesos valorativos propios de cada institución.

En cambio, si el campo de especialización original de un científico de políticas fue la ciencia política académica, su preocupación por el pensamiento científico causal tiende a complementarse con su interés por políticas destinadas a realizar metas fundamentales tales como la democracia efectiva o la eficiencia sin burocracia. Si el campo de especialización original de un científico de políticas fue el derecho constitucional o internacional, su tendencia será buscar un orden público con autoridad y control, donde la guerra sea una estrategia obsoleta de acción colectiva. Los que estudiaron economía pretenden a su vez recuperar y expandir la concepción de una economía política comprometida con el desarrollo de la economía moderna o con el crecimiento estable de las economías en vías de desarrollo. De manera similar, los practicantes de cualquier otra rama de las artes y de la cultura, de las ciencias físicas o de las biológicas, buscan averiguar y definir las consecuencias sociales y las implicaciones políticas del conocimiento.

Nos hemos ya referido a las innovaciones que han ocurrido en los procesos de información y que se han convertido en el interés especializado de profesionales dedicados a la toma de decisiones. Algunos de estos nuevos grupos de especialistas consideran su papel en escenarios de acción más amplios. En consecuencia, tienden a dejar la especialización extrema en técnicas administrativas y buscan desplazarse hacia la generalización característica de la ciencia de políticas. Al mismo tiempo, las teorías tradicionales de

toma de decisiones, interesadas en el dominio de la teoría y en el detalle empírico, se acercan entre ellas y buscan a los especialistas de las nuevas tecnologías. El resultado es que las carreras profesionales en políticas públicas no son solamente contextuales y orientadas a problemas. Poseen también una síntesis de técnicas de todo tipo, que abarcan tanto la recolección y procesamiento de datos, como la formación de teorías y las propuestas de solución de problemas.

Si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento *del* proceso de decisión y *en el* proceso de decisión. El científico de políticas, en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil. En tanto profesional cultiva el interés disciplinado del científico por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público.

3. *Prolegómenos para las ciencias de políticas**

Introducción

EL CONCEPTO de “ciencias de política(s)” fue propuesto, primero, por Harold Lasswell¹ en 1951. Durante los veinte años transcurridos desde entonces se han inventado o desarrollado significativamente muchos dispositivos de las ciencias de política, tales como la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, la teoría de juegos, la cibernética, la teoría general de sistemas, el análisis estratégico y la ingeniería de sistemas, junto con varias ramas y aspectos de las ciencias sociales aplicadas.²

Sin embargo, todavía carecemos de una preimagen exhaustiva y suficientemente concreta de las ciencias de política como un área integrada de conocimiento, investigación, enseñanza y profesionalización. Con este propósito debemos ir más allá de las declaraciones pioneras de Harold Lasswell³ y buscar una concepción efectiva de las ciencias de política.

* Publicado originalmente con el título de “Prolegomena to Policy Sciences”, en *Policy Sciences*, num. 1, 1970, pp. 135-150. Traducción al español de Jonathan Molinet.

¹ En Daniel Lerner y Harold D. Lasswell, eds., *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1951.

² Para referencias bibliográficas detalladas en estas subdisciplinas de las ciencias de política hasta 1967, véase “Bibliographic Essay” en Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco: Chandler, 1968), pp. 327-356. Para un examen de la literatura relevante reciente, véase Yehezkel Dror, “Recent Literature in Policy Sciences”, *Policy Sciences*, Vol. I, 1970.

³ Para versiones recientes, véase Harold D. Lasswell, “Policy Sciences” en *International Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. 12, pp. 181-189, 1968, y Harold D. Lasswell,

La necesidad de clarificar el alcance y la naturaleza de las ciencias de política reviste en todas sus partes la más alta urgencia debido a los peligros de mala utilización del término. En efecto, ciencias de política se ha vuelto un símbolo conveniente de cualquier actividad que pueda parecer importante o de interés para individuos e instituciones que quieren dedicar sus esfuerzos a los problemas humanos y a los asuntos sociales. Pocas maneras hay mejor concebidas para arruinar la idea de esas ciencias que sobrevenderlas por ignorar los límites de la ciencia —límites tanto internos como sociales— y abusar del concepto de ciencias de política agregándole asuntos extracientíficos que se consideran necesarios para el progreso humano.⁴

En un nivel más fundamental, pienso que es esencial explorar explícitamente los conceptos básicos de las ciencias de política de-

"The Emerging Conception of the Policy Sciences" *Policy Sciences*, Vol. I, 1970. El tema será tratado extensivamente en un libro de próxima aparición por Harold D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*.

⁴ Así, por ejemplo, considero indeseables las propuestas que enfocan las ciencias de política a la invención de nuevos valores o a la motivación de los movimientos de masas; véase, por ejemplo, el interesante ensayo, con el que estoy de acuerdo en muchos otros puntos, de Erich Jantsch, "From Forecasting and Planning to Policy Sciences", *Policy Sciences*, Vol. I, 1970. Ciertamente, lo que llamo "soñar organizado" es esencial para el avance de la humanidad —aunque deberían reconocerse los límites estrictos de muchos de los esfuerzos actuales para conformar el futuro.

El soñar organizado debería proporcionar recursos utilizables por las ciencias de política y, a veces, servir como métodos de las ciencias de política (por ejemplo diseñando de nuevo partes enteras del sistema de elaboración de políticas); asimismo para las ciencias de política es de mucho interés un soñar organizado útil en la cuestión de los valores básicos. Pero la sustancia de gran parte del soñar organizado —y de todas las otras formas de invención de valores— debe permanecer afuera (y encima) del esfuerzo científico, incluyendo las ciencias de política. La idea de que las ciencias de política deberían promover la "toma de conciencia" debe ser aún más fuertemente rechazada por dos razones principales, una moral y otra conductual: a) el juicio de valores y su difusión pertenecen al dominio de la política (*politics*), mientras que las ciencias de política se ocupan de la reforma de la política (*politics*) que debería hacerse dentro de las ideologías y valores básicos que están dados (incluyendo ideologías y valores futuros) y alejarse de cualquier signo de implícita o explícita "cienciocracia" (esto es, "gobierno de científicos", una posibilidad no propuesta por Erich Jantsch), b) los movimientos de masas han sido resultado de variables extrarracionales y desembocaron en transformación transracional. Por tanto, el "sueño" (o pesadilla) de una transformación "con base científica" de los valores por parte de las masas que resultara en ideologías más "racionales" e "ilustradas" carece de bases conductuales (aparte de ser intrínsecamente incorrecta).

bido a que han revolucionado los paradigmas "normales" contemporáneos de las ciencias sociales y de las ciencias de decisión.⁵ Si el desarrollo de las ciencias de política sólo fuera a implicar cambios incrementales de los paradigmas básicos de las ciencias normales contemporáneas, serían suficientes los procesos acostumbrados de avance en el conocimiento a través de lentos pasos de "ensayo y error" y búsqueda dispersa en el marco de las disciplinas y estructuras de investigación existentes. En este caso, el término "ciencias de política" sería algo sobrepuesto para denotar un amplio conjunto de estudios, disciplinas y profesiones, que tendrían en común la aplicación de conocimiento y racionalidad a los problemas sociales percibidos. Desde luego, si aceptáramos el supuesto de que sólo se requiere impulsar a las ciencias "normales", podríamos ensanchar el alcance del término "ciencias de política" para incluir todas las aplicaciones de la "inteligencia", del "método científico" y quizá también del "sentido común"⁶ a los asuntos humanos y, así, hacer el concepto de ciencias de política enteramente inocuo y completamente inútil. Me parece que se necesita y puede hacer algo por completo distinto. Con objeto de hacer una ciencia realmente relevante para los asuntos humanos, necesitamos un nuevo tipo de ciencia con base en un nuevo conjunto de paradigmas. Estas nuevas "ciencias de política",⁷ no son

⁵ Mi terminología sigue a Thomas S. Kuhn, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, FCE.

⁶ Es sorprendente con cuánta frecuencia quienes proponen enfoques innovadores tranquilos de los problemas humanos gustan de subsumir sus metodologías bajo el término "sentido común". Véase, por ejemplo, Simon Ramo, *Cure for Chaos*, New York: McKay, 1969, p. vi. Esto resulta todavía más sorprendente en vista de los significados de sentido común, a saber: (1) que es obvio para los sentidos ordinarios, (2) que es aceptado por la opinión amplia, (3) todo lo que casualmente se me ocurra creer. En ninguno de estos significados, el "sentido común" es una fuente aceptable de conocimiento y, desde luego, el progreso de la ciencia consiste en escapar del "sentido común". Mi sugerencia para la ciencias de política es evitar el uso de este término y emplear, preferiblemente, los conceptos siempre más apropiados "conocimiento tácito", "juicio", "opiniones ampliamente aceptadas", "opinión subjetiva", etcétera.

⁷ Al enfatizar, por un lado, los componentes múltiples y, por otro, la unidad básica, propongo usar la forma plural, pero considerarla gramaticalmente en el singular.

un sustituto de las actuales ciencias sociales y las actuales ciencias de decisión. Son una aproximación nueva y adicional a los usos del conocimiento sistemático y de la racionalidad estructurada para la conformación consciente de la sociedad.

Todas las analogías resultan equivocadas cuando van más allá de los límites del isomorfismo con el fenómeno investigado. Con esta precaución en mente, me permito proponer a la medicina como un análogo útil de las ciencias de política.⁸ Las diferencias son significativas; por ejemplo, en numerosas partes de la medicina existen criterios claros de "enfermedad", mientras que la evaluación de las sociedades, al menos en parte, es una cuestión que tiene que ver con el estado actual de nuestros conocimientos, valores e ideologías. Con todo, la analogía entre medicina y ciencias de política es muy sugerente debido a fuertes similitudes en algunos de sus principales paradigmas al igual que en otras características.

Paradigmas nuevos de las ciencias de política

Las ciencias de política apenas existen. Cualquier conjunto de paradigmas que se proponga, por tanto, refleja más la opinión de un autor que un consenso establecido entre académicos. Si en verdad las ciencias de política emergen y se desarrollan como un área significativa profesional y científica, seguramente tomarán formas y moldes impredecibles. Reconocer la naturaleza tentativa y la inadecuada justificación subjetiva de cualquier conjunto de paradigmas de las ciencias de política, no significa renunciar a la exploración explícita de los paradigmas de las ciencias de política. Esta exploración es esencial para conseguir no sólo que arranquen las ciencias de política, sino que avancen

⁸Un título sugerente que utiliza esta analogía es Lawrence K. Frank, *Society as the Patient*, New Brunswick, N. J., Rutgers University Press, 1948.

rápidamente. Las principales innovaciones paradigmáticas que al parecer requieren las ciencias de política pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Ruptura de las fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de decisión. Las ciencias de política deben integrar en una supradisciplina —enfocada a la elaboración de las políticas públicas— el conocimiento de una variedad de ramas cognoscitivas. En particular, las ciencias de política se construyen sobre las ciencias de la conducta y sobre enfoques analíticos; se apoyan también en la teoría de decisiones, la teoría general de sistemas, las ciencias administrativas, la teoría del conflicto, el análisis estratégico, la ingeniería de sistemas y similares áreas modernas de estudio. En la medida en que son relevantes, se apoyan también en la física y en las ciencias de la vida.
2. Cubrir el vacío de la distinción acostumbrada entre investigación "pura" y "aplicada". No deben confundirse las ciencias de política con los esfuerzos por desarrollar la "ingeniería social" como un suplemento aplicado de las ciencias sociales. Este esfuerzo tiene poca oportunidad de éxito debido a las muchas diferencias entre la aplicación del conocimiento científico a propósitos técnicos definidos (a través de la cadena investigación-elaboración-prueba-ingeniería) y las cuestiones conflictivas que provoca usar el conocimiento y la racionalidad para tratar de resolver (aunque no para solucionar) asuntos sociales⁹ también conflictivos. En las ciencias de política, preferible-

⁹Para una discusión amplia de estas diferencias, véase Yehezkel Dror, "Systems Analysis and Applied Social Sciences", en las actas (ed., Irving L. Horowitz) de la *Conferencia sobre Políticas Públicas y Ciencia Social* organizada por Rutgers University y Transaction Magazine (Carpenter Conference Center, Rutgers University, New Brunswick, N. J., 23 al 26 de noviembre de 1971).

mente, la integración entre la investigación pura y aplicada se logra al aceptar como meta última el mejoramiento de la elaboración de políticas públicas. Resulta, así, que el mundo se convierte en el laboratorio principal de las ciencias de política y la prueba de la teoría más abstracta está en su aplicación (directa o indirecta) a los problemas de la elaboración de políticas.

3. Aceptación del conocimiento tácito¹⁰ y de la experiencia como fuentes importantes de conocimiento, además de los métodos más convencionales de investigación y estudio. Las ciencias de política se distinguen de las ciencias sociales "normales" contemporáneas, entre otras características importantes, por los esfuerzos que hacen para destilar el conocimiento tácito de quienes se hacen cargo prácticamente de la elaboración de las políticas y para involucrar, como participantes, a los funcionarios de alto nivel en la revisión y avance de las ciencias de política.
4. Las ciencias de política y las ciencias "normales" comparten un compromiso principal con el conocimiento instrumental y normativo, en el sentido de que se dirigen a los medios y a las metas intermedias, más que a los valores absolutos. Pero las ciencias de política conocen las dificultades de lograr "ciencias libres de valores" y tratan de contribuir a la elección de valores explorando sus implicaciones, su consistencia interna, su costo y los fundamentos conductuales de los compromisos valorativos. Asimismo, partes de las ciencias de política están involucradas en la invención de diferentes "futuros alternativos" con inclusión de sus contenidos valorativos. Además, los "sueños organizados" —que incluyen la invención de valores— constituyen recursos im-

¹⁰En el sentido propuesto por Michael Polany. Véase Michael Polany, *The Tacit Dimension* (Garden City, N. Y. Doubleday, 1966). Para un tratamiento más amplio, véase Michael Polany, *Personal Knowledge*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1958.

- portantes en algunas partes de las ciencias de política, tales como el diseño y rediseño del sistema de elaboración de políticas. Igualmente, el fomento y estímulo al soñar organizado son materia de las ciencias de política. Como resultado, las ciencias de política deberían abrir una brecha en la compacta pared que separa las ciencias de la conducta contemporáneas de la ética y de la filosofía de los valores y construir una teoría operacional de los valores (que incluya una morfología, taxonomía, medida, etcétera, de los valores, pero no las normas sustantivas absolutas en cuanto tales) como una parte de las ciencias de política.
5. Las ciencias de política deben ser muy sensibles al tiempo, considerar el presente como un "puente entre el pasado y el futuro". Consecuentemente, rechazar la aproximación ahistórica de muchas de las ciencias sociales contemporáneas y de los enfoques analíticos. Enfatizar, por un lado, el desarrollo histórico y, por otro, las dimensiones futuras como contextos centrales para mejorar la elaboración de políticas.
 6. Las ciencias de política tienen un foco único de interés, las "metapolíticas" (esto es, las políticas acerca de las políticas). Éstas incluyen, por ejemplo, las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política. Mientras que la prueba principal de las ciencias de política es alcanzar mejor las metas a través de políticas más efectivas y eficientes, las ciencias de política dirigen su preocupación, no a los problemas de las políticas particulares, sino a la mejoría de los métodos, el conocimiento y los sistemas, para una mejor elaboración de las políticas.
 7. Las ciencias de política no aceptan la actitud de "tomar o dejar", muy común en las ciencias sociales contemporáneas; tampoco creen que los compromisos de "acción di-

recta" y similares sean la forma principal de contribución científica (y distinta de la actuación de los científicos como ciudadanos) para mejorar la elaboración de las políticas. Su compromiso consiste en esforzarse por acrecentar la utilización de las ciencias de política en la elaboración real de las políticas y en la preparación de profesionales que sirvan a las ciencias de política en todos sus diversos aspectos para guiar al conglomerado social (sin permitir que este sentido de misión interfiera con su orientación clínica y analítica racional frente a las cuestiones de política).

8. Las ciencias de política se ocupan de la contribución del conocimiento sistemático y la racionalidad estructurada a la autodirección social y humana. Sin embargo, las ciencias de política reconocen, con claridad, el importante papel de los procesos extrarracionales (como la creatividad, la "intuición", el carisma y el juicio de valor) al igual que el de los procesos irracionales (como la motivación profunda). La búsqueda de modos de mejorar estos procesos con vistas a obtener una mejor hechura de las políticas es parte integral de las ciencias de política; incluye, por ejemplo, las posibles implicaciones de los estados alterados de conciencia¹¹ para la elaboración de políticas. (En otras palabras, las ciencias de política enfrentan el problema paradójico de cómo mejorar, a través de medios racionales, procesos extra e irracionales.)

Sobre la base de estos nuevos paradigmas, las ciencias de política se ocupan de una variedad de temas nuevos, con la ayuda de nuevas herramientas de investigación (por ejemplo, la experimentación social y el procesamiento de las experiencias de los encargados de elaborar políticas). También, y más importante, las

¹¹ Véase Charles T. Tart, ed., *Altered States of Consciousness*, Nueva York, Wiley, 1969.

ciencias de política requieren una metodología que se desvíe significativamente de la metodología científica normal. Al considerar los problemas propios de la elaboración de políticas se requiere una metodología que no esté ligada dogmáticamente al principio de la navaja de Occam y que aliente el uso de la apercepción de los fenómenos investigados y el esfuerzo encaminado a la invención de nuevos diseños sociales y nuevas "leyes" de conducta social y política. Los focos principales de las ciencias de política incluyen, por ejemplo,

- i) el análisis de políticas que proporciona métodos heurísticos para identificar alternativas preferibles de política;
- ii) la innovación alternativa que se ocupa de inventar nuevos diseños y posibilidades por ser consideradas en la elaboración de políticas;
- iii) estrategias de política que proporcionan lineamientos para adoptar posturas, supuestos y pautas por seguir en políticas específicas;
- iv) evaluación y retroalimentación que incluyen, por ejemplo, indicadores sociales, experimentación social y aprendizaje organizacional y
- v) mejoramiento del sistema para la elaboración de políticas mediante rediseño y, a veces, diseñando de nuevo, con inclusión de cambios en los recursos utilizados, personal, estructura, equipo, demandas externas, etcétera. Para hacer más concretos los contenidos y enfoques de las ciencias de política, me permito discutir brevemente tres de los temas de las ciencias de política, es decir: 1) análisis de políticas, 2) estrategias de política, y 3) sistema de rediseño de elaboración de políticas.

Análisis de políticas

El análisis de sistemas¹² es uno de los fundamentos de las ciencias de política. Desde luego, si el análisis de sistemas en su estado actual fuera una metodología suficiente para mejorar la elaboración de políticas acerca de asuntos sociales complejos, serían menos necesarias las ciencias de política. El problema es que el análisis de sistemas contemporáneo parece impotente para enfrentar asuntos sociales complejos, particularmente en ocho aspectos principales e interdependientes:

- a) El análisis de sistemas se encamina a proponer políticas preferibles, pero deja de lado los contextos institucionales tanto de los problemas y de la elaboración de políticas como de los procesos para ponerlas en práctica. Así, el “marco institucional” no está dentro de su dominio de aplicabilidad.
- b) No toma en cuenta las necesidades políticas, tales como el mantenimiento del consenso y la constitución de coaliciones.
- c) Tiene dificultad para tratar con fenómenos “irracionales”, tales como ideologías, carisma, compromisos de alto riesgo, tendencias al martirio y estilos de vida no convencionales.
- d) Es incapaz de tratar asuntos valorativos básicos y, con frecuencia, explica inadecuadamente los supuestos de valor en el análisis.
- e) Se ocupa de identificar alternativas preferibles entre las que están disponibles o que pueden sintetizarse con facilidad. La invención de alternativas radicalmente nuevas está más allá de su alcance, aunque tal vez pueda ayudar al mostrar la inadecuación de las alternativas disponibles.

¹²Es un término con muchos significados. Lo uso para referirme a un enfoque estructurado de la toma de decisiones, como fue elaborado principalmente en The Rand Corporation. Véase especialmente, E. S. Quade y W. I. Boucher, eds., *Systems Analysis and Policy Planning: Applications in Defense*, Nueva York, American Elsevier, 1968. Véase también C. West Churchman, *The Systems Approach*, Nueva York, Delacorte Press, 1968.

- f) Requiere predictibilidad respecto de las alternativas. Con el análisis de sistemas no pueden manejarse situaciones de incertidumbre primaria.¹³
- g) Requiere cuantificación significativa de las principales variables relevantes.
- h) Las elecciones estratégicas básicas –tales como las actitudes ante el riesgo y el tiempo– no son afrontadas explícitamente por el análisis de sistemas. Más bien, maximin o minimax y el descuento del futuro (“tasas positivas de interés”) habitualmente se toman como supuestos.

Estas ocho características no son compartidas igualmente por todos los estudios del análisis de sistemas. En verdad, los principales pioneros del análisis de sistemas claramente calificaron estas características como inadecuadas y, con diligencia, buscaron formas que permitieran superarlas. Pero cuando vemos los estudios del análisis de sistemas aplicados a asuntos reales más allá de profesiones de fe o declaraciones introductorias, mi lista de inadecuaciones de los análisis de sistemas actuales puede criticarse, con razón, como demasiado suave. Para superar estas incapacidades de los enfoques analíticos actuales, resulta esencial un nuevo enfoque analítico básico con raíz en las ciencias de política. Esta nueva aproximación analítica que llamaré “análisis de políticas”,¹⁴ acepta las tesis fundamentales del análisis, a saber:

¹³Un problema con el lenguaje matemático de la incertidumbre es que no distingue entre los casos donde conocemos las dimensiones de los resultados posibles pero no sus distribuciones de probabilidad, y los casos de “incertidumbre cualitativa” cuando no sabemos nada sobre el espacio dentro del que esperamos las consecuencias. Propongo el término “incertidumbre primaria” para el último caso y el término “incertidumbre secundaria” para el primero –cuando conocemos las dimensiones de los resultados esperados, pero no las probabilidades. Es una distinción relativa, pues las situaciones reales se mueven sobre un continuo entre ambos polos.

¹⁴Mi uso del término instrumental-normativo “análisis de políticas” como ayuda heurística para la identificación de alternativas preferibles de política debe mantenerse estrictamente separado del uso que tiene el mismo término en el estudio conductual de la elaboración de políticas. En este caso, el término se refiere al análisis de los contenidos y la génesis de las políticas reales. Véase por ejemplo, Lewis A. Froman, Jr., “Public Policy” en *International Encyclopedia of Social Sciences*, 1968, Vol. 13, pp. 204-208.

- a) Mirar los problemas y alternativas en una forma amplia que trate de explicar las variables relevantes y los resultados probables, esto es, adoptar una visión de "sistemas".¹⁵
- b) Buscar una solución "óptima" o al menos claramente preferible entre las alternativas disponibles dentro de una estructura amplia de "beneficio-costos", sin limitarse a cambios incrementales.
- c) Identificación explícita y racional de la alternativa (o alternativas) preferible(s) mediante comparación de los resultados esperados en términos de las metas operacionales; esto se hace con ayuda de un conjunto amplio de técnicas que abarcan desde modelos matemáticos hasta juegos humanos, y desde el análisis de sensibilidad hasta la discusión detenida de las opiniones de los expertos. Pero estas tesis deben completarse a través de cambios necesarios que partan de los paradigmas propios de las ciencias de política. En particular, el análisis de políticas agrega al marco de referencia básico del análisis de sistemas los siguientes componentes:

- a) Comprensión de los valores subyacentes, supuestos y estrategias. En especial se incluye 1) la exploración de los valores básicos a los que se deberían dirigir las políticas; 2) investigación de metas a largo plazo; y 3) análisis explícito de las estrategias alternativas de política.

¹⁵ Este es el punto de encuentro del "análisis de sistemas" y de la "teoría general de sistemas". Ambos comparten el deseo de ver los fenómenos en términos de amplios conjuntos interrelacionados que se llaman "sistemas". De otra manera, a pesar de las similitudes en los nombres, sorprendentemente hay poco fundamento común entre el análisis de sistemas y la teoría general de los sistemas, aunque hay un amplio campo potencial para el estímulo mutuo y aún tal vez para alguna integración. La teoría general de sistemas está bien expuesta en los siguientes libros recientes: Ludwig von Bertalanffy, *General Systems Theory: Foundations, Development, Application*, Nueva York, Braziller, 1968; F. Kenneth Berrien, *General and Social Systems*, New Brunswick, N. J., Rutgers University Press, 1968, y Walter Buckley, ed., *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*, Chicago, Aldine, 1968. Es interesante observar que la entrada "análisis de sistemas" en la nueva *International Encyclopedia of Social Sciences* trata casi exclusivamente con el enfoque general de sistemas.

- b) Consideración de variables políticas, que incluye 1) análisis de factibilidad política; 2) evaluación de rutas políticas alternativas que faciliten la aprobación y puesta en práctica de la política; 3) examen de los efectos de las políticas alternativas sobre la distribución del poder social; 4) análisis de los requerimientos necesarios para la formación de coaliciones y sus implicaciones en el consenso político; y 5) especificación de los cambios necesarios en el sistema de elaboración de políticas para hacer factibles políticamente los cursos de acción claramente preferibles. Estas especificaciones son algunos de los recursos que necesita el estudio y mejoramiento de los sistemas de elaboración de políticas e ilustran muy bien la cohesión y retroalimentación entre los diferentes focos de las ciencias de política.

- c) Tratamiento de asuntos más complejos y más amplios, que implica 1) escalas nuevas y más atenuadas de cuantificación (por ejemplo nominales y no métricas); 2) necesidad de satisfacer objetivos multidimensionales y diversos; 3) mucha incertidumbre primaria; 4) cambio institucional como manera de cambiar las políticas, y 5) aceptación del mal menor (*minavoidance*), esto es, evitar la peor de todas las alternativas malas; incluir en el análisis de políticas como metas importantes lo que se siente junto con lo que resulta preferible, y los impactos de largo alcance.

- d) Enfatizar de manera importante la innovación como alternativa de política, que implica 1) intensa atención al fomento de la creatividad y a la introducción en el análisis de diseños nuevos; 2) mucha confianza en la toma de decisiones secuencial, aprendizaje por retroalimentación, preferir la experimentación social sobre los "modelos", la simulación y los esquemas detallados de política (tales como

PERT), y 3) conceder atención especial a los sistemas para diseñar de nuevo junto con los sistemas de rediseño.

e) Mayor finura respecto a los fenómenos sociales, por ejemplo: reconocer la "irracionalidad", considerar como variables principales las ideologías, los fenómenos de masa, las variables de sicología profunda y fenómenos no racionales similares, e igualmente la conducta social y la formación legítima de metas; aceptar, además, la apercepción, la intuición y la "experiencia" como fuentes valiosas de conocimiento y comprensión.¹⁶

f) Autoconciencia institucional, por ejemplo en relación con (1) la necesidad de multiplicidad y redundancia en el análisis y en las unidades de análisis; (2) el compromiso inicial de los políticos y los dirigentes comunitarios en las actividades analíticas, y (3) los límites del análisis como medio para conocer la realidad humana y las aspiraciones. Una de las principales diferencias entre el análisis de siste-

¹⁶ Me permito demostrar las herramientas específicas del análisis de políticas en este punto al enfatizar unos pocos puntos relativos a los cambios requeridos en los usos de supuestos operacionales de código para tomar en cuenta "irracionalidad", ideologías, fenómenos de masa, etc. Para el concepto de "código operacional", véase Alexander George, "The Operational Code: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decisionmaking", *International Studies Quarterly*, 13 de Junio de 1969, pp. 190-222.

a) Los supuestos de código operacional deben ser múltiples e incluir códigos alternativos tanto para explicar la conducta real como para predecir conducta. Una ilustración muy buena es la que ofrece Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, no. 63, septiembre de 1969, pp. 689-718. Debe tenerse especial cuidado para no aceptar explicaciones apriorísticas simples como los "modelos del hombre económico". Por tanto, las predicciones de conducta deben ser siempre múltiples y estocásticas.

b) Los supuestos de código operacional ofrecen uno de los puertos importantes de entrada para el conocimiento en las ciencias de la conducta, es decir, modelos distintos para describir y, a veces, explicar y predecir la conducta. Por ejemplo, la teoría de la organización es esencial para tratar con entidades burocratizadas, como los gobiernos, y la psicología profunda para tratar con responsables individuales de elaborar políticas altamente influyentes.

c) Ya que el conocimiento explícito es inadecuado para simular la conducta, se debe poner parte de la confianza en el conocimiento tácito, la introspección y fuentes similares. Esto requiere la utilización de códigos dinámicos, en forma de programas y herramientas, como juegos y Delphi, y entrenamiento para ejercitar esos códigos mediante la inmersión

mas y el análisis de políticas de la forma aquí propuesta consiste en que el último debe estar encajado en las ciencias de política, como tema de investigación académica y como actividad profesional aplicada. El análisis de políticas al ser una disciplina más amplia y contar con un marco de apreciación mayor debería evitar los peligros de hacer cada vez mejor las cosas incorrectas.¹⁷ En particular, este peligro debería reducirse, si se presta atención sistemática a la evaluación y al mejoramiento de los sistemas de acción más amplios, respecto de los cuales una política concreta, es decir, las estrategias de política y el sistema de elaboración de políticas, es sólo un componente.

Estrategias de política

Las estrategias de política determinan las posturas, supuestos y líneas directrices a seguir por las políticas específicas. Constituyen una clase de "política maestra" o "megapolítica", nítidamente distinta de las políticas particulares modernizadas, aunque estos dos

total en los fenómenos-por-predecir y mediante el fomento de la identificación mental con sus actores, valores y cultura.

d) Se debe tener especial cuidado para superar el sesgo cultural al tratar con la conducta de actores con quienes no se comparte la misma cultura. Así, en Estados Unidos, el análisis de políticas debe prevenirse contra la tendencia a considerar que toda conducta toma riesgos bajos, no tiene compromisos ideológicos, calcula sobre la base de referencias cuasieconómicas de beneficio-costos, y carece de grandes valores.

e) Con objeto de reducir los riesgos de error, debe utilizarse una multiplicidad de códigos operacionales. Igualmente, reconocer las ideologías compactas como factores importantes requiere oportunidades significativas en los supuestos y conceptos básicos. Por ejemplo, gran parte de la teoría contemporánea del bienestar y de la utilidad (en el sentido de economía del bienestar) supone (además de otros supuestos conductualmente dudosos como la transitividad de los valores) soluciones de compromiso entre distintas metas, permitiendo pagos laterales y facilitando algunos usos del "óptimo de Pareto" como criterio de elección. Sin embargo, cuando existen ideologías compactas, los valores pueden tomar más la forma de "todo o nada", dentro de metas dogmáticamente estructuradas; las soluciones de compromiso pueden ser inaceptables y el óptimo de Pareto puede volverse inaplicable (por ejemplo, cuando una ideología persigue dejar peor a un actor).

¹⁷ Albert Wohlstetter reconoce bien este peligro en su ensayo "Analysis and Design of Conflict Systems" en E. E. Quade, ed., *Analysis for Military Decisions*, Chicago, Rand McNally, 1964, pp. 103-148, especialmente p. 106.

tipos puros están sobre un continuo con muchos casos intermedios. Las estrategias de política pertenecen al nivel de las metapolíticas y son un foco principal de interés en las ciencias de política. Su sensibilidad a las estrategias es una de las mayores características del análisis de políticas y de su diferencia frente al análisis de sistemas contemporáneo. Es, desde luego, muy sorprendente tomar nota del descuido en que están los problemas relativos a las estrategias de política. Aun los pocos autores, como Charles E. Lindblom,¹⁸ que explícitamente tratan esos problemas, únicamente consideran un rango limitado de opciones de estrategias y tienden a estar muy influidos por una u otra ideología (*a priori*) o por las condiciones sociales, económicas y políticas de un país y de un periodo en particular.

Una estrategia de política tiene varias dimensiones. En una matriz multidimensional con un gran número de celdas pueden apreciarse diferentes combinaciones entre varias dimensiones estratégicas. Dejando aparte los problemas de calibrar las distintas dimensiones —algunas de las cuales son continuas y otras sólo tienen unos pocos puntos—, existe la posibilidad de estrategias mixtas. En una área dada de política, pueden seguirse distintas estrategias frente a varias situaciones de política. En sí misma una decisión estratégica importante es averiguar si hay que seguir una combinación de estrategia “pura” (una celda real de la matriz multidimensional) o si hay que adoptar una estrategia mixta (escoger celdas distintas de acuerdo a un patrón predeterminado, incluyendo como posibilidad un patrón aleatorio). Existen también —debido a contradicción lógica y a carencia de factibilidad— celdas vacías provenientes de un conflicto conductual. Cuando consideramos todo esto de manera conjunta, la imagen se vuelve muy compleja pero no prohibitiva; podemos, por cierto, construir el perfil básico de una matriz de estrategia, identificando sus con-

¹⁸Véase, por ejemplo, David Braybrooke y Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision*, Nueva York, Free Press, 1963.

diciones esenciales y encontrando algunos criterios para preferir varias combinaciones de estrategia, según distintas situaciones.

Además de los usos instrumental-normativos de semejante matriz de estrategia política, ésta puede servir como herramienta básica para el estudio conductual de la manera en que se deciden las políticas. De hecho, analizar políticas reales en términos de sus estrategias implícitas puede ser una importante actividad instrumental-normativa, porque ayuda a acrecentar la autoconciencia de quienes elaboran las políticas y a hacerlos sensibles a otras posibilidades. Este efecto es por sí mismo una contribución importante de las ciencias de política al mejoramiento de la elaboración de políticas.

Voy a mencionar ocho dimensiones principales de las estrategias de política para hacer concreto su concepto:

- a) Pura-mixta. En esta dimensión tiene lugar la elección de hasta dónde las políticas concretas deberían ser idénticas en su estrategia (es decir, utilizar una estrategia “pura”) o aplicar estrategias mixtas. Las estrategias mixtas tienen varias subdimensiones que proporcionan una amplia elección entre los patrones de consistencia, las posibilidades de redundancia, la elección pluralista y la selección aleatoria.
- b) Incremental-innovadora. Esta dimensión se refiere a la elección entre varios grados de cambio político (definido en términos de extensión, alcance y tiempo del cambio), que van desde el pequeño cambio incremental en unos pocos detalles de política durante un largo periodo de tiempo hasta la decisión de avanzar en la innovación política rápida que cubra todos los aspectos.
- c) Alto riesgo-bajo riesgo. Esta dimensión involucra el grado de riesgo que se va a aceptar en las políticas. Aquí las elecciones puras son, por un lado, maximax y, por otro, maximin o minimax. Están incluidas, también, preferencias entre

- “valor medio esperado”, “valor de la lotería” —y principios similares de elección— y diferentes formas de parámetros para estimar el riesgo. Los principios que guiarán la comparación entre incertidumbres constituyen otros elementos importantes de esta estrategia.
- d) Balance-impacto. Esta dimensión involucra elegir entre políticas completas y “balanceadas”, que tratan de mover simultáneamente múltiples variables de un modo internamente coherente, y políticas de impacto orientadas a rupturas a través de puntos de apalancamiento y/u orientadas a desequilibrar los sistemas.
- e) Secuencial-extensa. Esta dimensión trata con la extensión en la que las políticas deberían adoptar una estrategia secuencial de decisión o intentar desde el principio una estrategia extensa (en el sentido de la teoría de juegos. Esta elección no debe confundirse con la dicotomía rígido-elástico. Una estrategia extensa puede ser muy elástica y adaptarse bien a diferentes contingencias, si no ocurre nada completamente inesperado).
- f) Metas concretas-capacidades futuras. Esta elección corresponde a las opciones entre metas definidas y concretas, o un número de opciones futuras definidas, o mejores capacidades todavía por alcanzar, o metas todavía indefinidas en el futuro. Esta es una elección estratégica especialmente importante en la mayoría de los asuntos de política más complejos; los resultados más importantes de política tendrán verificativo en el futuro y a veces en un futuro muy distante. Por tanto, tales políticas deberían satisfacer valores futuros, aunque estos son muy difíciles de predecir. A las incertidumbres primarias y secundarias se agrega la muy importante incertidumbre primaria de predecir los resultados de diferentes alternativas de política. En tales casos, la “meta” debería aumentar las opciones frecuente-

mente y construir reservas y capacidades para configurar y lograr metas en el futuro.¹⁹

- g) Metas positivas-males menores. En algunos aspectos, la formulación de una meta en positivo o negativo es una cuestión de sintaxis como cuando hablamos de “incrementar el porcentaje de empleo” o “reducir el porcentaje de desempleo”. Sin embargo, frecuentemente, los conceptos positivo y negativo no se colocan a lo largo de una dimensión continua singular. Por ejemplo, “luchar por más salud” sólo es parcialmente idéntico a “reducir la enfermedad”, como la medicina pública ha comenzado apenas a entender. En muchos de estos casos, donde las metas positivas y las metas negativas para evitar males menores no son idénticas, es de mayor importancia distinguir estratégicamente entre luchar por conseguir más de una meta positiva y luchar por la meta de reducir lo negativo. Este es, en especial, el caso en el que con frecuencia puede ser más fácil obtener acuerdo para evitar una mala situación que para moverse hacia una situación “buena”. Por ejemplo, es mucho más fácil conseguir acuerdo y acción para evitar la guerra nuclear total que para realizar un “buen” sistema internacional (evitar la guerra nuclear total es sólo una característica de tal sistema). Por tanto, una estrategia de min-evitación, en la que uno trata de moverse desde una posible situación peor a una todavía peor, dos veces peor, etcétera,²⁰ es una estrate-

¹⁹Entre más esperamos que el futuro sea diferente, más deberíamos dudar de los efectos presentes de establecer metas para el futuro. Al tomar en consideración cambios esperados en las capacidades humanas mismas, parece muy absurdo tratar ahora de establecer metas de muy largo alcance para la humanidad. Las propuestas con frecuencia sorprenden por sus contradicciones (por ejemplo, entre los cambios esperados en las capacidades humanas y los intentos de formular metas para un *homo* superior a nuestras limitadas capacidades actuales) y su ingenuidad social (por ejemplo, respecto a los procesos de formación de metas sociales). Véase por ejemplo, Gerald Feinberg, *The Prometheus Project*, Garden City, N. Y., Doubleday, 1969.

²⁰Se debería observar que debido a la condición estipulada de que la meta positiva no es idéntica con la evitación de la situación negativa, el conjunto {peor+n} no es idéntico.

gia óptima muy importante y frecuente que requiere cuidadosa consideración.

- h) Preferencias temporales. Los supuestos económicos comunes de tasas positivas de interés y de descuento del futuro tienen validez limitada en los asuntos de política más complejos. Así, el futuro puede recibir prioridad sobre el presente por preferencia ideológica y/o por expectativas de necesidad. Las estrategias de política, por tanto, deben enfrentar no sólo asuntos en que las "tasas de interés" son heterogéneas, sino también, en parte, tasas de interés que serán negativas y no continuas. En verdad, los términos mismos de tasas de "interés" y de "descuento" pueden ser muy inapropiados cuando tratamos con ideologías dirigidas al futuro, compromisos de autosacrificio y fenómenos similares. En consecuencia, establecer las preferencias temporales y los patrones de medida para comparar resultados localizados en diferentes puntos del tiempo representan una importante dimensión estratégica. Las estrategias ilustran un nivel de preocupación de las ciencias de política que va más allá del simple análisis de políticas. En un nivel más alto y más inclusivo, el estudio, la evaluación y el mejoramiento de los sistemas de elaboración de políticas son temas de las ciencias de política.

Rediseño del sistema de elaboración de políticas

Puesto que las ciencias de política todavía están en su fase inicial, es demasiado temprano para predecir cuales de sus hallazgos ocasionarán los cambios requeridos en el sistema de elaboración de

tico al conjunto {mejor-n}, aunque puede haber un subconjunto compartido. La idea de min-evitación constituye, por tanto, una nueva aproximación a probarse *inter alia* en la teoría de juegos.

políticas. Pero, sin duda, esos cambios serán de gran alcance, particularmente en lo que concierne a la división de funciones entre los "políticos" y los "científicos de las políticas". Desde luego, podría cambiar la naturaleza entera de la política (*politics*), por ejemplo si algunas unidades de expertos en ciencias de política quedaran encargadas constitucionalmente de presentar sus análisis y recomendaciones a los cuerpos de autoridades electas y al público en general. Los papeles más básicos de los políticos —es decir, los que se refieren a los juicios de valor, el mantenimiento del consenso, la conducción de la opinión, etcétera— no serían debilitados, más bien resultarían reforzados por las ciencias de política (en virtud, por ejemplo, de una elección más clara entre alternativas, un mejor control de la puesta en práctica, una retroalimentación más confiable, etcétera). Pero serían necesarios muchos cambios en la política y en el proceso de elaboración de políticas para lograr una nueva forma de simbiosis entre el conocimiento y el poder. Así, por ejemplo, habrá que plantearse honestamente el problema de las cualidades académicas aceptables de los políticos de primer nivel. Similarmente, se exigirán patrones enteramente nuevos en la presentación de noticias y asuntos ante el público con el fin de que la opinión pública juegue un mejor papel en la elaboración de políticas; por ejemplo, asignar tiempo preferencial en la televisión a los análisis de política sobre asuntos controvertidos y a las preguntas que el público le pueda formular a los analistas que proponen políticas. Para ilustrar las áreas de estudio y de aplicación de las ciencias de política en relación con el rediseño —y con el posible nuevo diseño— de los sistemas de elaboración de políticas públicas, me permito mencionar, sin orden particular, unas pocas recomendaciones y temas tentativos de investigación:²¹

²¹ Para una discusión detallada de estas recomendaciones y sus bases teóricas en las ciencias de política, véase Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined*, San Francisco, Chandler, 1968, especialmente Parte V, p. 217 y ss.

1. Evaluación sistemática de las políticas anteriores para aprender de ellas con vistas al futuro. Por ejemplo, se pueden establecer métodos e instituciones que tengan la función de proporcionar una auditoría independiente de los resultados de la legislación cada cinco años.
2. Mejor consideración del futuro. Pueden diseñarse estructuras y procesos especiales para impulsar una mejor consideración del futuro en la actual elaboración de políticas.²² Esto significa que haya varias clases de organizaciones "vigilantes", unidades y personal a lo largo de todo el proceso de gobierno del conjunto social, y utilización de imágenes alternativas de futuro y uso de escenarios en todas las deliberaciones de política.
3. Búsqueda de métodos y medios para estimular la creatividad y la invención respecto de los asuntos de política. Esto puede incluir, por ejemplo, apoyo incondicional a individuos y organizaciones que se ocupan de lanzar ideas atrevidas y del "soñar organizado", evitar que se comprometan con las políticas y grupos de poder actuales, y abrir canales de acceso de las ideas no convencionales hacia quienes, en los altos niveles, están encargados de formular las políticas, y hacia el público en general. Se puede también apoyar la creatividad y la invención dentro de las organizaciones que se encargan de elaborar políticas protegiendo institucionalmente a los pensadores innovadores frente a las presiones conformistas de la organización. Las exigencias de estudio riguroso son también dispositivos para amplificar la creatividad y producir componentes de uso posible en la elaboración de políticas.
4. Mejorar la toma de decisiones unipersonales de alto nivel. La investigación contemporánea y los proyectos de mejora-

²² El Equipo Nacional para la Investigación de Metas, recientemente establecido en la Casa Blanca, es un primer paso interesante en esta dirección, ilustra también el posible impacto sobre la realidad de las ideas de las "ciencias teóricas de política".

miento han descuidado ampliamente la toma de decisiones de alto nivel centrada en una sola persona, a pesar de la importancia crucial que muchas veces tiene. Esto es enteramente explicable porque son enormes las dificultades de acceso y porque la toma de decisiones depende de las características y gustos personales del individuo que ocupa esa posición central, con las consecuentes dificultades para introducir mejoras. Pero, en las ciencias sociales y de decisión contemporáneas normales,²³ el descuido en estudiar y mejorar la toma de decisiones unipersonales de alto nivel, se debe principalmente a que carecen de métodos de investigación apropiados, de marcos de referencia conceptuales y de modelos instrumental-normativos. Con ayuda de los nuevos enfoques en las ciencias de política, puede mejorarse la toma de decisiones de alto nivel monopolizada por una sola persona. Así, se pueden satisfacer muchas condiciones para mejorar la toma de decisiones mediante una variedad de medios, algunos de los cuales pueden coincidir con los deseos de cualquier persona que toma decisiones. Por ejemplo, a través de diferentes canales, estructuras de equipo, dispositivos mecánicos, medios de comunicación, etcétera, pueden proporcionarse recursos informativos, acceso a opiniones no convencionales, retroalimentación a partir de los resultados de las decisiones anteriores y predicciones alternativas. Esta multiplicidad de arreglos útiles proporciona suficiente elasticidad para ajustar las necesidades, gustos, preferencias e idiosincrasias de la mayoría, si no de todos, los que toman decisiones de alto nivel.

²³ Una recopilación que presenta la importancia del tema, la incapacidad de los actuales marcos de evaluación para manejarlo sistemáticamente y la susceptibilidad potencial para el mejoramiento amplio de la toma de decisiones de alto nivel centrada en una persona, es Thomas E. Cronin y Sanford D. Greenberg, eds., *The Presidential Advisory System*, Nueva York, Harper & Row, 1969.

5. Desarrollo de políticos. La idea de desarrollar las cualidades de los políticos, en las sociedades democráticas occidentales, se considera un "tabú". No hay, sin embargo, justificación para esto. Se pueden mejorar las cualidades de los políticos mediante la competencia democrática de elecciones libres. Y deben mejorarse para aumentar las probabilidades de una buena formulación de políticas y para construir una nueva simbiosis entre "poder" y "conocimiento". Por ejemplo, los políticos necesitan estimar las tendencias de más largo alcance en materia política, social y tecnológica, necesitan capacidades para determinar estrategias de política y deberían ser capaces de manejar críticamente los estudios complejos efectuados por el análisis de políticas. Hay que animar a personas calificadas para que entren en política y hay que variar las reglas de selección de candidatos para permitir un mejor juicio del votante. Otras propuestas menos radicales consisten en establecer programas de ciencias de política en las escuelas donde estudian muchos de los futuros políticos (tales como las escuelas de derecho) y otorgar a los políticos electos (por ejemplo, a los miembros de las legislaturas estatales) períodos para actividades de autoformación como estudiar y escribir. Pueden establecerse programas apropiados de ciencias de política en las universidades y centros especiales donde los políticos activos puedan pasar períodos de actualización de manera productiva en un ambiente agradable.
6. Cambios radicales en la enseñanza escolar del civismo y de los problemas actuales. A largo plazo, es crucial una mejor preparación del ciudadano para el desempeño de sus papeles en la elaboración de políticas. Un paso inicial y relativamente fácil para cubrir necesidades urgentes, es un cambio de largo alcance en la enseñanza de todos los temas de civismo en las primarias y secundarias con objeto de for-

- mar las capacidades individuales de juicio, aprender hábitos de evaluación y búsqueda de información, aumentar también la capacidad para tolerar ambigüedades, al igual que la disposición para innovar. En las direcciones deseadas puede ser útil el uso intensivo de nuevos métodos de enseñanza como juegos y proyectos, y el entrenamiento para enfrentar y comprender cuestionamientos desde puntos de vista contradictorios. Hay que estudiar también la posible necesidad —con las correspondientes formas— de reformar la enseñanza de muchos temas (junto con la formación de profesores idóneos) para introducir tempranamente a los alumnos en una visión de la realidad "orientada a problemas y a políticas".
7. Establecer muchas organizaciones para la investigación de políticas dedicadas a los principales asuntos de política. Algunas de estas organizaciones trabajarían para el gobierno central, otras para el legislativo y otras para el público en general, sus resultados se difundirían a través de los medios masivos de comunicación. Algunas de las organizaciones de investigación deberían operar también en el nivel internacional. Así, resulta escandaloso, aunque no sorprendente, que en todo el mundo no exista siquiera una organización interdisciplinaria de tiempo completo dedicada a la investigación de políticas, con el tamaño mínimo requerido (unos cincuenta profesionales), y que trabaje sobre los problemas del desarrollo. Sin embargo, se han consumido cantidades descomunales de esfuerzo en el desarrollo y se ha desperdiciado la ayuda debido a políticas inadecuadas.
 8. Desarrollo de diseños extensivos de experimentación social y de instituciones capaces de fomentarla (incluyendo reconsideración de los problemas éticos involucrados). Parece muy claro que la experimentación social es esencial para

encontrar soluciones frente a los asuntos de política actualmente emergentes. Por ejemplo, pueden necesitarse nuevas ciudades experimentales con objeto de construir habitaciones apropiadas para los millones de ciudadanos adicionales que se esperan en el año 2000. La experimentación social cuidadosa requiere de nuevos diseños de investigación y de nuevos arreglos político-legales. Igualmente importante, aunque muy difícil de lograr, es la necesidad de un clima político y social en el cual fomentar la investigación cuidadosa de las instituciones sociales.

9. Arreglos institucionales para estimular la "herejía" y para considerar asuntos de política tabú como las posibilidades de avance humano de largo alcance a través de políticas genéticas y de cambios en las instituciones sociales básicas, tales como la familia.

Conclusión

En esencia, las ciencias de política están dirigidas a la reconstrucción explícita de la elaboración de políticas mediante la elaboración consciente de metapolíticas (*metapolicymaking*). Tal elaboración explícita de metapolíticas aspira a quebrar la continuidad histórica de la incompetencia que se oculta tras la expresión "salir del paso a duras penas" (*muddling through*). Hasta ahora, los resultados de las malas decisiones han sido limitados, debido a que el hombre todavía no es capaz de interferir con los procesos básicos ecológicos, demográficos y sociales. Gracias a la ciencia moderna, estas capacidades han aumentado exponencialmente sin ningún cambio paralelo en nuestras habilidades para la elaboración de políticas. La misión principal de las ciencias de política es conseguir una mejoría radical en las habilidades humanas para dirigir conscientemente los usos de estas nuevas capacidades. En términos más operativos, las ideas que están detrás de las ciencias de política pueden verse en un amplio contexto doble:

- 1) Como un intento para reafirmar y conseguir que la racionalidad y el intelecto ocupen un papel central en los asuntos humanos, y
- 2) como un esfuerzo para enmendar una tendencia peligrosa, que quisiera expresar sugerentemente en la forma de una "ley": "mientras que las dificultades y peligros de los problemas tienden a crecer geoméricamente, el conocimiento y los recursos humanos calificados para tratar con estos problemas tienden a crecer aritméricamente".

Una ilustración simple: es suficiente considerar la probable capacidad de influir en el sexo del bebé concebido (una cuestión relativamente menor en comparación con las posibilidades impresionantes e impresionantes de la ingeniería genética) o de control climático, para realizar cambios necesarios de gran amplitud en nuestras instituciones y modos de elaboración de políticas. Estos cambios absolutamente necesarios tienen poca probabilidad de ocurrir mediante ajuste espontáneo y a través de ensayo y error, o con la ayuda de la ciencia política o de las otras ciencias sociales contemporáneas normales, e igualmente con las ciencias normales de decisión. Más bien, entre los requisitos necesarios para construir los nuevos y necesarios sistemas de elaboración de políticas, se cuentan tipos completamente nuevos de ideas y de conocimiento.²⁴ La principal misión de largo alcance de las ciencias de política es la oferta de estos tipos de ideas y conocimiento.²⁵

²⁴ Con frecuencia, tales ideas y conocimiento por sí mismas no son suficientes, también pueden ser necesarias nuevas formas de voluntad política y nuevos valores sociales, cuya satisfacción —como ya se hizo notar— está fuera de los límites de las ciencias de política.

²⁵ Las ciencias de política en sí mismas también están limitadas por el tiempo. Con cambios radicales en las capacidades humanas (por ejemplo, a través de la amplificación de la inteligencia y la multiplicación de creatividad) y con cambios en los problemas sociales de política y en las unidades donde se elaboran las políticas (por ejemplo, en las sociedades materialmente saturadas con "energía" como bien libre y con elaboración de políticas controlada por muchas comunidades autosuficientes provistas con máquinas au-

No es necesario ir más lejos para justificar la necesidad de las ciencias de política. Basta con comparar, por una parte, las urgentes necesidades y problemas actuales y, por otra, tanto las debilidades de mucha decisión contemporánea de políticas como los escasos aportes de las ciencias sociales y de decisión contemporáneas en la elaboración de políticas. Según todos los criterios—de corto y largo plazos, académicos y aplicados— las ciencias de política son urgentemente necesarias.

Nuestra conclusión es que debería actuarse con urgencia para construir ciencias de política sobre la base de nuevos paradigmas. Esta conclusión, a su vez, plantea un buen número de asuntos y problemas relativos a cuáles serían las maneras factibles y preferibles de acelerar el desarrollo de las ciencias de política. Por ejemplo, de algunos de los siguientes problemas interrelacionados requieren examen y acción:

- a) Agenda y diseños de investigación relevante en las ciencias de política que, como ya se mencionó, incluyan junto a las herramientas más convencionales, la experimentación social, las explicaciones de la experiencia, las inmersiones en la elaboración efectiva de políticas, el “soñar organizado” y otras nuevas herramientas similares.
- b) Programas y procedimientos para la enseñanza de las ciencias de política cuyo objetivo sea formar una nueva generación de gente bien preparada en las ciencias de política, libre de las incapacidades entrenadas de las ciencias normales contemporáneas, tanto sociales como de decisión, y preparar a los profesionales de las ciencias de política para el trabajo aplicado en la conducción del conjunto social.²⁶

tomáticas que producen todo), se volverán disponibles y necesarios nuevos tipos de conocimiento y capacidades relevantes para las políticas. Pero hasta que la humanidad llegue a esas u otras fases radicalmente nuevas, las ciencias de política tendrán que cumplir funciones críticas.

²⁶ Véase, para un esfuerzo en estas direcciones, Yehezkel Dror, “Teaching of Policy Sciences, Design for Doctrinate University Program”, *Social Science Information*, 1970.

- c) Instituciones para el desarrollo de las ciencias de política. Por ejemplo, bien puede ser que las ubicaciones preferibles para el avance de las ciencias de política sean organizaciones independientes de investigación y no las universidades. Semejante conclusión puede tener importantes implicaciones para los tipos de apoyo que las ciencias de política necesitan y para la organización preferible de enseñanza, investigación y aplicación.
- d) Arreglos para aplicar las ciencias de política, que incluyan las cualidades y papeles de los “profesionales de las ciencias de política”, las organizaciones de política, la distribución de los estudios aplicados de las ciencias de política, y la difusión de las ciencias de política para los responsables presentes y futuros de la elaboración de políticas.

Una de las características de las ciencias de política es que su infraestructura y sus aplicaciones no pueden dejarse al desarrollo (o mal desarrollo) espontáneo. Ellas son por sí mismas temas de estudio explícito y objetos de conformación consciente. La atención de asuntos periféricos debe hacer sombra a la tarea principal y primaria de la que dependen todos los otros aspectos y actividades: el avance en la sustancia de las ciencias de política. Ésta es una tarea seria, difícil y exigente en la cual se debe tener extremo cuidado para que la preocupación por la novedad de los paradigmas no sea una licencia para el relajamiento de los patrones probados. Las ciencias de política no deberían juzgarse por los patrones de las ciencias normales, pero deben encontrar por sí mismas pruebas todavía más exigentes que les permitan justificar sus presunciones y aspiraciones de gran alcance.

G. DAVID GARSON

4. *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso**

HA PASADO más de un cuarto de siglo desde la aparición de *The Policy Sciences*, en 1951, escrito por Daniel Lerner y Harold Lasswell. En una disciplina notoriamente descuidada con su herencia intelectual, tal vez ya no sea el caso mirar hacia atrás sobre los años transcurridos. No es necesariamente cierto que quienes ignoran los errores pasados estén condenados a repetirlos, pero la mirada retrospectiva puede resultar aleccionadora. Como al viejo profesor que vuelve a enseñar el curso introductorio, esta empresa nos proporciona la estimulante oportunidad de revisar los orígenes de nuestro campo de conocimiento y las premisas de nuestro pensamiento.

La tesis de este ensayo es que la visión lasswelliana de las ciencias de política aún es relevante, aunque en gran parte haya quedado incumplida. Se sostiene que es irrompible el nexo que vincula el análisis de políticas con las cuestiones tradicionales de la ciencia política, quizá más de lo que el mismo Lasswell se dio cuenta. Por esto, los intentos de desarrollar de manera interdisciplinaria las ciencias de política a partir de la premisa de la supuesta fuerza unificadora de un núcleo metodológico común han conducido más bien a la fragmentación, que a la integración de una nueva disciplina aplicada. Aunque la mayoría de los analistas hoy dan la bien-

* Publicado originalmente con el título "From Policy Science to Policy Analysis", en *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*, editor William N. Dunn. Jai Press, Greenwich, Conn. 1986. pp. 3-22. Traducción al español de Jonathan Molinet.

venida al eclecticismo resultante, está vivo también el anhelo de hacer descansar la disciplina emergente sobre una base teórica más satisfactoria.

Una revisión del debate teórico actual muestra el conflicto entre análisis de sistemas y política, métodos cuantitativos y análisis de caso, planificadores e incrementalistas, analistas y "bomberos" (*muddlers*). Este debate, institucionalmente, se ha estereotipado como la "escuela Harvard de los trituradores de números" contra la "escuela Berkeley de los politiqueros" (Nelson, 1979). El debate entre los modelos empírico-analíticos y la visión neopluralista ha terminado por hacer perder la visión de las ciencias de política. Peor aún, el debate amenaza con hundir el análisis de políticas en las aguas estancadas de asuntos ya discutidos sin resultado en la ciencia política de los años cincuenta y sesenta. ¿Cómo llegó el análisis de políticas a esta situación? ¿Qué cosa se puede hacer aún? Son las preguntas de este artículo.

Las secciones que siguen abordan tres temas. Primero, se discuten las contribuciones pioneras de Harold Lasswell y Charles Merriam, su profesor en Chicago, quienes proyectaron las esperanzas iniciales de las ciencias de política. Segundo, se analizan las tradiciones sinóptica y antisinóptica, dominantes en las siguientes dos décadas, para explicar el desarrollo de los modelos empírico-analítico y neopluralista en el análisis de políticas. Finalmente, el artículo concluye con una perspectiva histórica relativa a los valores y alcance del análisis de políticas moderno como disciplina emergente.

Lasswell y Merriam

Correctamente se ha llamado a Harold D. Lasswell "el fundador moderno de la ciencia de política" (Scott y Shore, 1979: 46). Lasswell fue profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago (1922-1938), continuó en Washington (1938-1947) como investigador y consultor durante la guerra, y terminó sus años

activos en el claustro de la Escuela de Derecho en Yale (1947-1973). Lasswell fue uno de los científicos sociales norteamericanos verdaderamente grandes, con gran influencia en su tiempo. V. O. Key, David Truman, Herbert Simon, Gabriel Almond y Edward Shils, se cuentan entre sus discípulos. Sin embargo, un biógrafo escribió respecto de su carrera:

Debe observarse que Lasswell, intelectualmente, no marchó al paso de muchos de los logros disciplinarios de la década de posguerra. Sólo hacia el final de su carrera comenzó a reconocerse profesionalmente el esfuerzo de toda su vida por hacer que los principales problemas y conflictos sociales fueran objeto de estudio, su creencia de que no deberían descuidarse los factores contextuales y su apreciación de las dificultades metodológicas que encierran las investigaciones significativas de políticas" (Marvick, 1977: 7-8).

Su ambiciosa visión de las ciencias de política promovió el desarrollo de este nuevo campo, y al mismo tiempo, irónicamente, ocasionó que sus ideas se estereotiparan como utópicas.

Lasswell, al escribir *The Policy Sciences* en 1951, expresó su consternación ante el deterioro de la vida intelectual en el periodo de posguerra. Las "fuerzas centrifugas" de la especialización en la ciencia, la filosofía y las ciencias sociales eran quizá inevitables. El resultado era, empero, la ruptura de la armonía entre la ciencia y la práctica. Lasswell creyó que la orientación hacia las políticas permitiría rebasar las especializaciones fragmentadas y establecer una nueva ciencia social unificadora (Lerner y Lasswell, 1951: 3-4).

Las ciencias de política iban a ser una ruptura con el pasado. No eran, por ejemplo, ciencia social aplicada del tipo que proliferó en Washington durante la guerra. Lasswell tampoco invitaba al activismo a los científicos sociales como lo hizo una década antes, en 1941, en *Democracy Through Public Opinion*.

En su visión, las ciencias de política iban a convertirse en una teoría general de la elección (Lerner y Lasswell, 1951: 4). Explícitamente afirmó que los asuntos particulares del momento no eran el interés central de las ciencias de política (Lerner y Lasswell, 1951: 8-10).

Esta visión de las ciencias de política teóricamente orientadas contrastaba mucho con el carácter ancilar de la tradición gubernamental del análisis de políticas, que llegó a ser dominante una década después. Aunque los asuntos de los hombres prácticos eran una parte integral de las ciencias de política (Lerner y Lasswell, 1951: 13) y aunque Lasswell elogió los seminarios de la Escuela Littauer, en Harvard, donde participaban conjuntamente graduados y funcionarios, Lasswell vio fundamentalmente las ciencias de política como algo muy distinto de la ciencia social aplicada. Las ciencias de política deberían interesarse en los "problemas fundamentales del hombre en sociedad" (Lerner y Lasswell, 1951: 8). Tendrían una perspectiva global, enfatizarían el contexto histórico de la política y el estudio del cambio, difusión, invención y revolución (Lerner y Lasswell, 1951: 11-12). En este sentido, consideró ejemplar el estudio épico de Gunnar Myrdal sobre la política de derechos civiles en *An American Dilemma*, en 1944.

Años después Lasswell continuó con su insistencia sobre la oportunidad que las ciencias de política ofrecían a los científicos políticos para reconstruir su disciplina. En *The Future of Political Science*, 1963, Lasswell consiguió el apoyo de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política para presentar su tesis más sistemática sobre el tema. En esta obra reclamó insistentemente una ciencia política centrada en la teoría de la elección inherente al proceso de decisión entre políticas.

Me parece, escribió, que conforme la ciencia política se adentra en el futuro se encuentra en una mejor posición para tomar

la importantísima iniciativa de integrar creativamente el pensamiento y la organización tanto en los niveles superiores como en los inferiores del conocimiento y de la política. La esperanza de hacer realidad un trabajo armónico entre los variados y diferentes enfoques, proporciona a los científicos políticos la oportunidad, que sólo han utilizado parcialmente, de llegar a una concepción coherente e integrada de una disciplina de solución de problemas, orientada hacia los asuntos más universales de la vida del hombre en sociedad (Lasswell, 1963: 38-9).

Con estas observaciones premonitorias, Lasswell pedía a sus colegas dirigir su disciplina a un conjunto de asuntos sociales y políticos más sustanciales. El fracaso relativo posterior condujo a una variedad de rupturas en la ciencia política durante los años sesenta y principios de los setenta (Garson, 1978: Caps. 4-5).

Parte del fracaso de la ciencia política para actuar según la visión lasswelliana está en el mismo Lasswell. Aunque cualquier lectura seria de su obra revela la profundidad de sus intereses humanistas, debe decirse que su entusiasmo con los métodos conductuales terminó por ocultar lo que quería defender y por lo que abogaba. El medio de investigación se convirtió en el mensaje. *The Future of Political Science*, por ejemplo, fue conocido, dentro de la *American Political Science Review* (Zawodny, 1964: 121-2) al igual que en otras partes, por su fuerte énfasis en favor de la metodología cuantitativa al servicio de la toma de decisiones de políticas. Se perdía el mensaje visionario de las ciencias de política. La impresión pública fue que se trataba de un alegato por centros de investigación avanzados, utilización de grandes bancos de datos, micromodelización y experimentación de laboratorio (Lasswell, 1963: Caps. 3-10).

En la visión que tenía Lasswell de las ciencias de política, se yuxtaponen conductismo y humanismo:

Si, como científicos políticos, fuéramos omniscientes, tendríamos a nuestra disposición herramientas analíticas y descriptivas que nos harían capaces de cumplir las siguientes operaciones: elaborar una rápida encuesta de las tendencias mundiales; “predecir” (retrospectivamente) los factores condicionantes que explican la dirección e intensidad de estas tendencias; predecir la manera en que estas tendencias se expresarían y configurarían bajo el impacto de cualquier constelación concebible de factores condicionantes futuros; predecir la probabilidad de ocurrencia de las constelaciones futuras; esbozar las estrategias mediante las que se podría modificar (a un costo establecido en términos de valores) la probabilidad de las futuras constelaciones de factores y conectar las secuencias pasadas y esperadas de acontecimientos con metas específicas (en nuestro caso la meta es realizar la dignidad del hombre –y otras formas avanzadas de vida– a la más amplia escala).

Esta es una visión conmovedoramente optimista de las posibilidades de los métodos conductuales para alcanzar los fines humanísticos. Después, en *A Preview of Political Science* (1971), Lasswell definió al científico de las políticas como a alguien que estaba “interesado en dominar las habilidades apropiadas para tomar decisiones ilustradas en el contexto del orden público y cívico” (Lasswell, 1971: 13). Las “habilidades” se volvieron casi el único énfasis del análisis de políticas; a su vez, el “contexto” – histórico, transcultural, a tratar con muchos métodos– que representaba el más profundo compromiso de Lasswell con el concepto que tenía de la ciencia de políticas, resultó oscurecido, por la desmesura del proyecto, frente a las habilidades empíricas. El “orden cívico”, por su lado, una preocupación filosófica aún más profunda, terminó perdiéndose por entero a medida que los años de la posguerra transformaron las ciencias de política al

servicio de la democracia en análisis de políticas al servicio del gobierno. Esta transformación materializó un profundo cambio en las premisas.

*Lasswell
en el contexto de Merriam*

La ambigüedad entre bases humanistas y conductuales, característica de la visión que tenía Lasswell de las ciencias de política, fue una versión extrema de la misma tensión que estaba presente también en el pensamiento de Charles E. Merriam, su maestro. Tal vez Merriam fue el científico social más eminente en los años de la depresión y de la guerra. Estuvo íntimamente vinculado con los primeros años de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, la fundación de la Oficina de Chicago para Investigación Municipal y el establecimiento del Consejo de Investigación en Ciencia Social. Merriam simbolizó una generación de científicos sociales interesados en la política pública: Louis Wirth, Harold Odum, Robert Park, John Commons, William Ogburn y J. Allen Smith, para nombrar sólo unos pocos. Merriam fue el infatigable animador de la Comisión de Estudios Sociales (1932-1935), la Comisión de Manejo Administrativo (1935-1937) y la Oficina Nacional para la Planeación de Recursos (NRPB, por sus siglas en inglés) (1933-1943).

Esta última, NRPB, ilustra la visión primera de la ciencia de políticas. En *Systematic Politics* (1945) Merriam describió la NRPB como “una agencia asesora de planeación que busca el mejor uso de los recursos nacionales, naturales y humanos” (Merriam, 1945: 157). Su posición era parte de un interés general en la política de planeación de los años treinta (Garson, 1973). Merriam consideró que la NRPB podría ser el primer paso en la creación de una oficina nacional de planeación cuya función sería asesorar al presidente en la coordinación de las múltiples políticas de las dependencias gubernamentales, al diseñar una “política na-

cional de largo plazo en el sentido más amplio del término" (Merriam, 1945: 158).

En la práctica, la NRPB encabezada por Merriam fue relativamente inconsecuente. No obstante simbolizaba muy bien la visión de las ciencias de política. Merriam concebía la planeación como una ciencia interdisciplinaria, no precisamente como análisis económico, planeación agrícola u otras perspectivas especializadas.

Será posible hacer uso completo de la ciencia y de la democracia al planificar para la expansión de la producción, para la justicia, para la distribución imparcial de la riqueza nacional, para la realización de niveles superiores de vida, para la libertad, para el reconocimiento de la dignidad del hombre y de su derecho a participar plenamente en la civilización que él ha ayudado a crear (Merriam, 1945: 337).

En este señalamiento vemos el énfasis dual en el método científico y en los fines humanistas, característicos también de Lasswell.

De hecho, Merriam hizo más que cualquier otro científico de su época en la promoción del rigor y del esmero metodológico. En la Universidad de Chicago, dio todo su apoyo a jóvenes brillantes, a quienes impulsó para que se adentraran en las nuevas técnicas elaboradas por otras disciplinas, como la sicología y la economía. Lasswell estuvo entre estos jóvenes. Chicago se convirtió en uno de los pocos lugares de Estados Unidos donde los métodos cuantitativos empezaron a dominar la ciencia política.

Es posible localizar sin dificultad —escribió después Lasswell— la época y el lugar en que los aspectos más 'nuevos' de la ciencia política norteamericana se desarrollaron por primera vez. El centro creativo fue la Universidad de Chicago y la época de

los años veinte y los primeros de los años treinta. La figura dirigente fue Charles E. Merriam que alentó los nuevos énfasis en la Universidad y a través de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política (Lasswell, 1963: 37).

Más tarde, como director del Consejo para Investigación en Ciencia Social, Merriam tuvo la oportunidad de extender el nuevo evangelio al ámbito nacional. Merriam era un organizador, adepto a la obtención de fondos privados y públicos. Lo movía siempre el deseo de poner la ciencia al servicio de la democracia y de sacar a los académicos de la biblioteca y llevarlos al mundo real donde había muchas cosas por hacer. Escribió:

La planeación inteligente implica prestar atención sistemática al crecimiento de las ventajas de la civilización, al modo y rango de su distribución, y a los principios de justicia y libertad. En su aplicación práctica... esto requiere que el gobierno garantice, como uno de los avales, la seguridad en el empleo, normas mínimas de salud, educación y seguridad social, e igual acceso a las oportunidades de desarrollar las potencias creativas de la personalidad humana (Merriam, 1945: 334).

Se trataba de una visión de la ciencia social como la herramienta que hace posible la planeación nacional bajo la bandera de un gobierno positivo en un sentido liberal y humanista. Hoy es importante darse cuenta que esta visión fue de muchas maneras la estimulante fuerza motriz del trabajo de Merriam y del concepto que tenía Lasswell de las ciencias de política, después de la guerra. Merriam entendió claramente que algunos podrían pensar que las habilidades científicas llegarían a ser la ciencia de política. Dejó claro que era un error.

No está en discusión que en el futuro se sabrá mucho más que ahora sobre la ciencia social y política, pero... siempre habrá margen para las alternativas –un margen donde los valores y las opciones humanas serán importantes y concluyentes.... La conservación de la comunidad moral se facilita por la participación de la comunidad en los asuntos comunitarios (Merriam, 1945: 329).

Lo primero era el énfasis en los valores humanos y en la plena participación de los hombres en la civilización que habían contribuido a crear; las habilidades científicas resultaban secundarias. La ciencia de políticas era impulsada no sólo por la metodología empírica, en función del interés propio de la ciencia, sino por el interés en la democracia. Merriam vio pocos problemas en el casamiento de la ciencia y la democracia.

Lógicamente se puede pensar que su énfasis en la elección de los valores y en la participación cívica lo alejaban del enfoque empírico-analítico y lo conducían hacia la tradición neopluralista. Merriam minimizó las fuerzas que lo llevarían en esta dirección. Creyó optimistamente que podrían ocurrir dos hechos que minimizarían el conflicto político y maximizarían el potencial del análisis científico. Creyó, primero, que los hombres de acción y los científicos podían fácilmente trabajar juntos en los grandes temas del día, como lo hicieron en la NRPB cuando él era su director. Segundo, creyó que los sistemas de valores de los negocios, la religión y el gobierno podían confluir en un nuevo consenso ilustrado sobre los valores básicos del gobierno al servicio de la democracia y de la dignidad del hombre (Merriam, 1945: 340). Con un consenso valorativo de fondo –plausible en el contexto de unidad en tiempo de guerra– y con la participación directa en los procesos de planeación –otro tema de movilización en tiempo de guerra– la conjunción del análisis científico y del humanismo democrático era un desarrollo probable, incluso ine-

vitabile. La visión de Lasswell sobre las ciencias de política fue un hijo natural de las bodas optimistas del análisis científico con la planeación humanista.

Las tradiciones sinóptica y antisinóptica

Esta dualidad del concepto de ciencias de política se hizo pronunciada en los años cincuenta y sesenta. Tomando un préstamo de Charles Lindblom podemos etiquetar a los dos conjuntos de premisas como “sinóptico” y “antisinóptico”. La sinopsis, que significa visión global del todo, fue condensada en el análisis de sistemas (por ejemplo, Easton, 1953); en contraste, los académicos antisinópticos acentuaron los límites –de hecho, la imposibilidad– del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción (por ejemplo, Simon, 1952: 1134-5). Estos dos puntos de vista extremos dieron pie a algunas de las disputas más impresionantes entre los enfoques contemporáneos del análisis de políticas. A ellos se debe, particularmente, la división entre la orientación empírico-analítica y la orientación neopluralista del análisis de políticas.

Aunque en lo personal los académicos suelen sustentar opiniones más complejas e incluso autocontradictorias, se pueden identificar dos corrientes dominantes en los años cincuenta y sesenta. La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión antisinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la ciencia política en general, la tradición sinóptica probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de políticas.

Aunque no dominante en la ciencia política, la tradición sinóptica contó con el apoyo de fuerzas poderosas. Primero, se montó en la cresta de la revolución conductista de las ciencias social y política, su énfasis interdisciplinario, su búsqueda de precisión cuantitativa en general, su proyecto de encaminarse hacia una teoría empírica sistemática (véase Ranney, ed., 1962). Segundo, retuvo algo del manto de legitimidad que le conferían Lasswell, Merriam y otros con la idea de apoyar la planeación nacional. Por otro lado, la agitación social de los años sesenta dio lugar a una intensa crítica de la alternativa pluralista. En particular, tuvieron bastante éxito los ataques de académicos reputados como Lowi (1967) contra el pluralismo (e indirectamente contra toda la tradición antisinóptica). Desde este punto de vista, el pluralismo significaba la incapacidad del sector público para dirigir y cumplir su obligación de rendir cuentas.

Por su lado, la tradición sinóptica se volvió más compleja y elaborada a medida que terminaban los años sesenta. Defensores de la planeación nacional como Amitai Etzioni (1968), elaboraron modelos mixtos para tomar decisiones racionalmente. Estos modelos evitaban los supuestos irrealistas de los enfoques racionales y omniabarcantes, a la par que todavía sostenían la idea de la planeación y condenaban vigorosamente el incrementalismo y los modelos pluralistas de política.

El éxito de los economistas fue otra fuerza más en favor de la tradición sinóptica. El punto culminante de esta tendencia fue la adopción del Sistema de Planeación y Presupuestación por Programa (PPBS, por sus siglas en inglés) durante los años de Kennedy y Johnson, años de un sustancial incremento del número de economistas en el gobierno dedicados a la elaboración de la política federal (Amacher, Tollison y Willet, eds., 1976: 37). Aunque años después se descartó al PPBS, la metodología del análisis costo beneficio y de evaluación de programas fue, en muchos círculos gubernamentales, sinónimo de análisis de políticas.

Mientras que los críticos antisinópticos continuaban con sus golpes al hombre de paja de la imposibilidad de la decisión racional pura, los comentaristas más penetrantes llegaban a la conclusión de que el modelo sinóptico podía considerarse como un tipo ideal aceptable. Esto significa, como en todos los tipos ideales, que el modelo sinóptico debía ser tratado como un patrón contra el cual medir la práctica real pero no algo que realmente se pudiera alcanzar. Alice Rivlin, quien después dirigiría la Oficina de Presupuesto del Congreso, reconoció las críticas pero mantuvo básicamente su posición en favor del enfoque racional, como se muestra en su influyentísimo libro *Systematic Thinking for Social Action* (1971). La propia obra de Lasswell (1971: 46-60), en gran medida, decía lo mismo.

Una revisión reciente de las escuelas de políticas públicas, realizada por Fry y Tompkins (1978: 306), concluyó:

El evidente acuerdo sobre la importancia de los enfoques racional-exhaustivos en la asignación de recursos y la falta también evidente de acuerdo sobre qué más podría ser útil y apropiado en la enseñanza de políticas públicas, es una combinación que hace muy problemática la enseñanza de esta materia.

Fry y Tompkins hicieron notar la fuerte presencia de matemáticos, investigadores de operaciones, expertos en computación, estadísticos y economistas en los programas existentes de políticas públicas, y procedieron a recomendar que se cambiara urgentemente la dirección de los estudios de políticas públicas.

Hay, sin embargo, una fuerte razón para que los enfoques cuantitativos y sistemáticos jueguen un papel prominente en el análisis. El estudio de Caplan (1976: 231) acerca del uso que hacen del conocimiento los ejecutivos federales encontró que la utilización más alta ocurría entre usuarios orientados hacia métodos

científicos. Al observar esto, Scott y Shore (1979: 72) preguntaron, en su estudio de sociología y análisis de políticas:

¿Cómo tendría que ser el proceso de elaboración de políticas para que las cosas que saben hacer los sociólogos pudieran aportar alguna contribución? Se respondieron a sí mismos: Vemos que la sociología como está constituida puede ser más útil a un sistema de planeación de base científica.

Scott y Shore argumentaron, a la manera del estudio de Caplan, que los enfoques antisinópticos suscitaban cuestiones teóricas muy atractivas para los académicos, pero que únicamente los enfoques sinópticos de los científicos sociales podían aportar algo que los usuarios gubernamentales querrían comprar.

Dada la herencia de la planeación, la fuerza impulsora del conductismo, el éxito de los economistas y los buenos resultados de la investigación del mercado entre los usuarios gubernamentales, es muy difícil que resulten sorprendentes los hallazgos de Fry y Tompkins; es decir, las orientaciones empírico-analíticas están fuertemente representadas en los programas norteamericanos de políticas públicas.

La reacción neopluralista a la tradición sinóptica

Como toda fuerza tiene su contrafuerza, la tradición sinóptica tiene su contraparte antisinóptica, un punto de vista alternativo apoyado por fuerzas igualmente significativas. La tradición antisinóptica nunca ha sido un movimiento intelectual unitario de gran consenso, pero es unánime en el punto de la imposibilidad de los métodos racional-exhaustivos, debido a límites insuperables en los requerimientos de información y a la intrusión de las cuestiones de valor en el proceso de elaboración de la política.

De la misma manera que los enfoques sinópticos se remiten al elemento científico en las ciencias de política de Lasswell, el enfoque antisinóptico corresponde al elemento humanístico. Un ejemplo se encuentra en los escritos de Dwight Waldo, durante muchos años editor respetadísimo de la *Public Administration Review*. En su ensayo "Development of Theory of Democratic Administration" (Waldo, 1952: 97), criticó la eficiencia en el análisis administrativo como norma presuntamente neutral respecto de los valores. Su propósito era devolver a su lugar central la cuestión de los valores. "La historia que vivimos", escribió, "es el resultado de los ideales que perseguimos" (Waldo, 1952: 99). Buscar evaluaciones científicas, valorativamente neutrales, de las políticas era un intento desorientado de evadir las cuestiones más fundamentales de los valores societales. La opinión de Waldo obtuvo eco repetidamente en otros ataques ulteriores que acusaron al enfoque empírico-analítico de trivializar la ciencia social.

Dos de los científicos sociales norteamericanos de primera línea en el periodo de posguerra, Robert E. Dahl y Charles E. Lindblom, lanzaron en el siguiente año un ataque aún más efectivo. En *Politics, Economics and Welfare* (1953) argumentaron que los sistemas de cálculo y de control racional resultaban inherentemente ineficientes si no es que eran inoperantes. Este amplio argumento se dirigía no sólo a la planeación central y al socialismo sino también a las versiones de política pública del estado de bienestar. Cualquier toma de decisiones, incluyendo la elección de política es reducible a cuatro tipos: jerarquía, poliarquía, negociación y mercados. Se consideró que todos los sistemas requerían una combinación de los cuatro tipos de toma de decisiones puesto que cada tipo tenía sus fuerzas y debilidades (no obstante, se hacía hincapié en las debilidades de la jerarquía y en las fuerzas de la negociación y la formación de precios a través del mercado). El argumento de Dahl y Lindblom, posteriormente, se apoyó en influyentes estudios empíricos de toma de decisiones en política pú-

blica (Dahl, 1961), y también con formulaciones teóricas más elaboradas (Dahl, 1956; Braybrooke y Lindblom, 1963; Lindblom, 1965). Estos estudios parecían probar que, aunque los responsables de tomar decisiones podían enseñar métodos sinópticos en las aulas, practicaban de hecho el incrementalismo, el ajuste mutuo entre posiciones partidarias y el llano "salir apenas del paso".

Debe observarse que el incrementalismo fue una variante de la teoría pluralista aplicada al caso de las políticas. El pluralismo, como fue articulado por Robert Dahl, se convirtió en el marco de referencia explicatorio dominante para el proceso político norteamericano. Puesto que la ciencia política estaba más orientada a la descripción causal y el análisis de políticas a la prescripción, y puesto que el pluralismo/incrementalismo era más exacto como descripción que como argumento relativo a preferencias prescriptivas, al pluralismo le fue considerablemente mejor en la ciencia política que al incrementalismo en la administración y en la política pública.

El incrementalismo en sentido limitado es algo poco controvertido. Los presupuestos para un año dado se predicen mejor, aproximadamente en todos los casos, mediante extrapolación de los años inmediatamente anteriores. De hecho, los presupuestos de cada año incrementan los mismos renglones del año anterior. Sin embargo, en sentido amplio, el incrementalismo es el "ajuste mutuo de posiciones partidarias" sugerido por Lindblom. Ahora bien, la condición de reciprocidad en las relaciones de negociación fue una formulación teórica inadecuada en la elaboración de políticas, aun para propósitos descriptivos. El trabajo de Herbert A. Simon y James G. March suministró un marco de referencia teórico mejor y más influyente, aunque igualmente antisinóptico.

Donde la conceptualización de Dahl y Lindblom tendía a introducir jerarquía y planeación, el trabajo de Simon presentó una visión de control jerárquico sin toma de decisiones racional-ex-

haustiva. Esta opinión otorgaba claramente a la alta gerencia el control de las organizaciones y de las políticas no a través de la planeación, sino a través de controles menos estorbosos (por ejemplo, mediante influencia en la estructura de valores de la cultura organizacional). La toma de decisiones tenía lugar conforme a un limitado proceso de búsqueda que acepta alternativas satisfactorias, no necesariamente óptimas (satisficing). Se tenía gran confianza en los repertorios de reglas estándar de operación y de acción, al igual que en la socialización de los miembros de la organización dentro de los patrones organizacionales. Era una concepción antisinóptica de la toma de decisiones, pero mucho más compleja que el incrementalismo simple. Su crítica de los enfoques de la planeación central racional iba más lejos que el enfoque de la negociación racional descentralizada de Dahl y Lindblom. March y Simon, en un ataque más profundo a la tradición sinóptica, sostuvieron que los factores irracionales eran básicos para comprender las organizaciones y, por extensión, la toma de decisiones relativa a las políticas. La modelización de March y Simon, no obstante estar intensamente comprometida con las aplicaciones de los métodos conductuales (March, 1955; Simon, 1957), estaba al servicio de la teoría académica y no de la planeación gubernamental para los objetivos de la democracia, como en la visión de Merriam.

A los modelos antisinópticos del proceso de política se agregó otra posición igualmente contraria a la tradición sinóptica, elaborada sobre el entusiasmo de Dahl y Lindblom por la formación de precios en el mercado como un mecanismo de decisión respecto de políticas. La teoría de la Elección Pública se volvió prominente en los años setenta como un movimiento que reclamaba que existían procesos de decisión similares al mercado en las arenas de política pública. Este mensaje provino parcialmente de economistas que exportaron sus análisis hacia áreas que previamente sólo pisaban los científicos políticos (Niskanen, 1971). Pero también,

fue obra de científicos políticos que veían en la teoría de la elección pública una salida para la crisis intelectual que se percibía en la administración pública norteamericana (Ostrom, 1973). Estos autores tuvieron el mérito de dar una formulación más aceptable al enfoque de mercado, un territorio que anteriormente sólo era pisado por conservadores extremos como Friedman (1962).

Finalmente, varios estudios empíricos acerca de la elaboración de políticas mostraron la manifiesta inferioridad de la toma de decisiones jerárquica y de la planeación, al compararlas con los enfoques que incorporaban un mayor conflicto de grupo. Un ejemplo temprano prominente fue el trabajo de Aaron Wildavsky titulado *Dixon-Yates: A Study on Power* (1962). Estos estudios, junto con los imponentes ejercicios de teoría descriptiva que hicieron Dahl, Lindblom, March, Simon y otros, proporcionaron a muchos estudiantes de políticas públicas un apoyo convincente para sostener que la poderosa tradición sinóptica estaba conduciendo el análisis de políticas por el camino equivocado. Se agregó la línea independiente de crítica representada por Waldo, quien insistía que el mero empirismo simplemente era un fracaso al no plantear las preguntas más importantes, las que se refieren a los valores.

Los valores en el desarrollo del análisis de políticas

A principios de los años cincuenta, las ciencias de política, según la visión de Lasswell, tenían por base habilidades metodológicas comunes y eran un movimiento interdisciplinario emergente que servía simultáneamente a los valores democráticos, a la construcción académica de teorías y a las necesidades gubernamentales. Los académicos y los profesionales prácticos serían, creyó Lasswell, fácilmente integrados en esfuerzos mutuos que servirían a las necesidades de ambos grupos. Aunque los años cincuenta vie-

ron el surgimiento de la investigación interdisciplinaria (por ejemplo los estudios urbanos), una revisión histórica efectuada por Irving Louis Horowitz y James E. Katz (1975) mostró que en gran medida se habían frustrado las esperanzas de investigación conjunta, mutuamente beneficiosa.

En el nivel académico los departamentos tradicionales fueron una poderosa fuente de resistencia ante el emergente movimiento interdisciplinario. De mayor importancia fue el hallazgo del estudio de Horowitz y Katz hacia los años sesenta: el análisis de políticas había llegado a caracterizarse por lo que denominaron "enfoque ancilar" (Horowitz y Katz, 1975: 156-7). Querían decir que se trataba de investigación teórica, sujeta a las especificaciones federales y más emparentada con el trabajo de aplicación industrial que con la investigación académica. Algunos, como David Truman (1968), pidieron con urgencia un enfoque más balanceado en la colaboración gobierno-universidad a través del intercambio de personal, seminarios y conferencias conjuntas. Horowitz y Katz concluyeron haciendo notar que la ciencia social seguía siendo contratada ampliamente por dependencias gubernamentales y que cada vez más los analistas de política, cuando deseaban analizar las políticas nacionales lo hacían sin los auspicios gubernamentales.

A pesar de algunas tendencias que proponían dar marcha atrás hacia el modelo de la "torre de marfil" en la investigación de políticas, el "enfoque ancilar" seguía vivo y en buen estado. El resurgimiento del interés en la ciencia social aplicada a principios de la década de los setenta (Nagel, 1977: 9) alimentó el fuego de esta orientación. Con frecuencia el análisis de políticas todavía era definido como un esfuerzo para ofrecer información a los encargados de elaborar la política (Quade, 1977: 21). Mac Rae (1977: 161-5) se refería a los egresados de los programas de políticas públicas del nivel de maestría —y este nivel era el corazón de los programas organizados para el análisis de políticas— cuando escribió:

Las personas entrenadas en las escuelas de análisis de políticas para graduados esperarían en buena medida encontrar un empleo no académico parecido al modelo de ingeniería, capaz de ofrecer consejo técnico y habilidades a las grandes organizaciones con fines previamente dados. En este punto, el entrenamiento del posgraduado en políticas públicas debería parecerse al entrenamiento en ingeniería...

Algunos, como Scott y Shore (1979: 201-5) sostuvieron vigorosamente que:

...deben abandonarse los esquemas de gran escala..., a la Lasswell, en que los sociólogos y políticos se vuelven socios y, en su lugar, promover "enfoques menos pretensiosos que se sintonicen estrechamente con las realidades políticas y se vinculen menos a intereses académicos y utópicos".

Los analistas sintonizados con la comercialización del análisis de políticas, tales como Quade, Mac Rae, Scott y Shore, no hacían más que reflexionar sobre el estado de la demanda existente. Sin embargo, sus posiciones contribuyeron ampliamente a poner el énfasis sobre las habilidades, en línea con la tradición sinóptica. Era inevitable, por tanto, que aquellos que se encontraban en otras tradiciones hayan dado, a la disciplina, un consejo opuesto. Kenneth Dolbear (1974), por ejemplo, criticó agudamente a los analistas de políticas por su dependencia excesiva de las metas y valores de los encargados de elaborar las políticas, lo cual hacía que sus estudios fueran sólo productos incrementales en vez de examinar los niveles fundamentales de la política. Horowitz y Katz han observado que el "enfoque ancilar" tiende a malbaratar la capacidad de crítica, un papel tradicional y vital jugado por las universidades, y debilita la posibilidad de lograr un enfoque sistemático del análisis de políticas como un movimiento interdiscipli-

nario coherente. Otros, como Cohen y Rakoff (1978) del Círculo del campus de Chicago de la Universidad de Illinois, han buscado que sus programas de maestría en políticas públicas tengan esta orientación crítica, al hacer hincapié en la formación para el análisis contextual, una reminiscencia de Lasswell, aunque con diferente enfoque político. Cada una de estas críticas al "enfoque ancilar" replantea a su manera las cuestiones relativas al análisis de políticas como ciencia social, ya anticipadas, años antes, por Merriam y Lasswell.

La relación del análisis de políticas con la ciencia social está en disputa. Algunos han visto en el análisis de políticas, no un desperdicio de energías, sino una oportunidad real para el avance científico. MacRae (1977: 152), por ejemplo, contrastó el "carácter cerrado de las disciplinas individuales" con la flexibilidad de la investigación interdisciplinaria de las políticas. Aunque las disciplinas seleccionan variables independientes de acuerdo con un interés teórico, mientras que la elección en el análisis de políticas es dictada por prioridades valorativas, la diferencia no es, en su opinión, tan grande como puede parecer. El discurso valorativo puede ser sistemático y operativo como la investigación causal.

Ciertamente, la investigación causal debe estar en el corazón de una ciencia social del análisis de políticas. No obstante, como observaron Dye (1976: 78) y otros, la incapacidad para probar teorías causales, ha sido una falla común del análisis de políticas como disciplina emergente. Los mayores fondos gubernamentales orientados a la investigación causal, junto con el trabajo de MacRae y otros, han dado estímulo, si no optimismo, a la opinión de que el análisis de políticas evolucionará centrado en la teoría causal.

Dye mismo, sin embargo, no es optimista acerca de que la investigación de políticas con fondos gubernamentales pudiera generar una teoría causal de ciencia social. En una reseña de "por qué las dependencias gubernamentales hacen mala investigación

de políticas" (Dye, 1976: 97-8) observa muchos problemas, tales como la resistencia a la evaluación en las dependencias (particularmente aquellas cuya función es simbólica), la predisposición a mostrar sólo los resultados positivos, los intereses creados en los programas en curso, la presión de tiempo que descarta el estudio y la evaluación, la falta de consenso valorativo respecto a los criterios de juicio, la falta de voluntad para considerar diseños experimentales y la subordinación del investigador (en materia de fondos e información) respecto de la dependencia oficial responsable. Elkin (1974) también observa problemas parecidos al analizar la naturaleza "teóricamente frágil" del análisis de políticas: énfasis excesivo en los datos disponibles, subénfasis en los factores causales no locales que afectan los resultados locales, concepción trivial de los resultados como gastos. Scott y Shore (1977: 227) citan también la dificultad de los profesionistas que necesitan explicaciones causales mucho más simples (por tanto más manipulables) que las que comúnmente provienen de la investigación académica convencional.

Los problemas de políticas públicas, son problemas 'ariscos'. Esto es, pueden no tener formulación definida y carecer de una regla de terminación que diga al que ha de resolverlo cuando tiene una solución. (Quade 1977: 25)

Entre los distintos problemas del análisis de políticas, particularmente el análisis de políticas con fondos gubernamentales, ninguno ha causado más discusión que la relativa al papel de los valores. En particular, la mayoría de las críticas a la tradición sinóptica del análisis de políticas han girado sobre este punto para nada nuevo. Lippman (1955), Wengert (1955) y Appleby (1950) estuvieron entre quienes argumentaron hace dos décadas sobre la importancia de los valores del interés público en el estudio de las políticas públicas y de la administración. A su vez, Schubert (1957)

estuvo entre quienes defendieron el conductismo. Herbert Kaufman, que escribía en 1956, vio entonces la administración pública escindida entre quienes veían las cuestiones disciplinarias en términos de ciencia administrativa y quienes las veían en términos de poder y conflicto de valores. Kaufman, además, vio a la Sociedad Norteamericana de Administración Pública desplazándose hacia el primer campo y a la Asociación Norteamericana de Ciencia Política hacia el segundo (Kaufman, 1956: 1073). Posteriormente, las exigencias de "relevancia" en el alboroto social de los años sesenta, condujeron a lo que Easton (1969: 1052) llamó la "nueva revolución en la ciencia política" y, en consecuencia, en el conjunto de las ciencias de política. Similarmente, la revisión posterior de la educación en las escuelas norteamericanas de políticas públicas, efectuada por Trow (1973: 251), solicitaba un énfasis mucho mayor en el estudio de los contextos políticos y las estructuras organizacionales junto con los valores y la cultura política que representan.

Aaron Wildavsky, decano de la Escuela de Graduados de Políticas Públicas en Berkeley, ha sido un portavoz de este punto de vista. A partir de sus críticas al Sistema de Presupuestación por Programa en su primer trabajo sobre Presupuestación (Wildavsky, 1964: 422) hasta la reciente recopilación *Speaking Truth to Power* (1979), Wildavsky ha mantenido consistentemente una visión del análisis de políticas como "un arte y una artesanía", no como una angosta ciencia. Sostiene tercamente en línea con la tradición antisinóptica que "sobre todo el análisis de políticas se ocupa del mejoramiento de las preferencias de los ciudadanos respecto de las políticas que ellos —la gente— deben preferir" (Wildavsky, 1979: 19).

Podemos recapitular diciendo que una perspectiva de la utilización del conocimiento, como es ilustrada por los autores discutidos en la parte inicial de esta sección, conduce más bien directamente a la tradición sinóptica. El interés en el análisis causal y en las cuestiones valorativas, manifiesto en los autores

discutidos en la parte final, lleva en la dirección antisinóptica. Éste es el dilema subyacente en la fragmentación actual del análisis de políticas.

Conclusión: el ámbito del análisis de políticas

El debate entre las tradiciones sinóptica y antisinóptica, entre las escuelas empírico-analítica y neopluralista, y entre el análisis de políticas como una ciencia o como un arte, es un debate que tiende a oscurecer una consideración razonada del alcance propio de la disciplina. La tendencia natural es comenzar con saber cuáles son las habilidades profesionales vendibles del análisis de políticas y, de hecho, para muchos analistas aquí no sólo es donde comienza sino también dónde termina el análisis de políticas. Una mirada más compleja argumenta que para desarrollar las habilidades analíticas se debe asumir un marco de referencia de procedimiento—el sinóptico— y después examinar otros procedimientos para tomar decisiones, el incrementalismo por ejemplo. Sólo a pocos se les ocurre ir más allá. Por ejemplo, Fry y Tompkins (1978), llegan a proponer un marco de referencia teórico que divide a los analistas no sólo por el tipo de procedimiento, sino también por el nivel de análisis.

Pero, a medida que se agregan nuevas dimensiones, como el nivel de análisis, a la dimensión original del tipo de procedimientos, la complejidad del análisis crece geoméricamente. Esto es ilustrado con la conceptualización relativamente simple de Fry y Tompkins. Estos autores sólo discuten tres procedimientos (optimización racional, ajuste mutuo y rutinización burocrática) y cuatro niveles de análisis (sistémico, organizacional, grupos pequeños e individuos). Este marco de referencia bidimensional arroja un espacio con once lugares, que los autores discuten uno por uno con relación a la literatura existente en ciencias sociales.

El espacio disponible no permite elaborar este útil esquema, aunque vale la pena destacar que este simple mapeo nos llama la atención sobre la importancia que tienen para el análisis de políticas toda una serie de contribuciones, desde la teoría y conducta de la organización hasta la ciencia política y las disciplinas tradicionales. “Puede verse, concluyeron Fry y Tompkins, que este mapa identifica muchos más fenómenos que los mapas parciales que caracterizan el estudio actual de políticas públicas” (Fry y Tompkins, 1978: 311). Aunque tratar de cubrir toda la extensión de este mapa impone muchos costos al análisis de políticas, ¿alguien es capaz de decir que se le puede ignorar tranquilamente o que los autores han seleccionado demasiados valores para cada dimensión?

El presente trabajo sostiene que la complejidad del marco de Fry y Tompkins es inadecuada para mapear el alcance real del análisis de políticas como disciplina emergente. Se requerirían al menos seis dimensiones para mapear este campo. Estas dimensiones no se ocupan solamente del procedimiento y del nivel, sino también de la función, la secuencia, el contexto y los criterios normativos.

1. Procedimiento. Esta dimensión puede dividirse en tipos racional, tradicional y carismático (Weber, en Aron, 1964: 103), racional exhaustivo contra ajuste mutuo (Lindblom, 1965), satisficiencia (Simon, 1948), exploración mixta (Etzioni, 1968), incrementalismo (Wildavsky, 1964), rutinas organizacionales (Allison, 1971), poliarquía (Dahl, 1956) y muchas otras variantes.
2. Nivel. Esta dimensión puede dividirse, como hicieron Fry y Tompkins, en niveles de análisis sistémico, organizacional, o de grupo pequeño e individual, a los que se podrían agregar distinciones más finas, tales como los miembros del equipo de trabajo y la línea de mando, funcionarios designados o de carrera, niveles profesionales y no profesionales.
3. Función. Hay una variedad de maneras para conceptualizar esta dimensión. Incluyen el tradicional esquema de planea-

- ción, organización, personal, dirección, coordinación, presentación de informe y presupuestación (POSDCORB, por sus siglas en inglés) en la administración pública; Bell (1973) destaca cuatro situaciones funcionales (científica, tecnológica, administrativa y cultural) y cinco institucionales (gubernamental, económica, académica, social y militar). A su vez, Almond y Powell (1966) utilizan una tipología funcional más compleja en tres niveles que cubren las capacidades del sistema (extracción, regulación, distribución, producto simbólico, capacidad de respuesta), funciones de conversión (articulación de intereses, agregación de intereses en alternativas de política, conversión de alternativas de políticas en reglas de autoridad, adjudicación de reglas, comunicación política) y funciones adaptativas (socialización política, reclutamiento, ajuste de recursos y demandas).
4. Secuencia. Esta cuarta dimensión del análisis de políticas divide el análisis de acuerdo con una secuencia todavía burda de etapas. Lasswell (1971) propuso un esquema de siete pasos (inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y valoración) donde el enfoque racional-exhaustivo únicamente era un subconjunto (clarificación de metas, descripción de tendencias, análisis de factores causales condicionantes, proyección de desarrollos, invención, evaluación, selección de alternativas y selección de estrategias óptimas). En esta dimensión quizá prevalece más el trabajo de Jones que utiliza once etapas secuenciales (percepción, definición, agregación, organización, representación, formulación, legitimación, apropiación, implementación, evaluación y resolución/terminación) (Jones, 1977: 10).
 5. Contexto. En esta dimensión, la división amplia ocurre entre el análisis histórico y el análisis comparativo, entre el análisis de los contextos económico y cultural. Lasswell, en

su visión de las ciencias de política enfatizó mucho más esta dimensión.

6. Criterios normativos. El análisis de políticas, en esta dimensión ha tomado como premisa principal los criterios de eficiencia/efectividad; otros criterios esenciales incluyen cuestiones de poder/control y de distribución/equidad. Si estos criterios últimos se volvieran dominantes en el análisis de políticas, éste adquiriría una complejidad política enteramente distinta.

Estas seis dimensiones requerirían un espacio apropiado de más de cuatro mil divisiones. Obviamente, los marcos de referencia más simples, como los de Jones, de Fry y Tompkins, pueden ser más útiles debido a su simplicidad. Una revisión de conjunto de las seis dimensiones, sin embargo, sirve para recordarnos que los debates teóricos tales como el que se da entre la tradición empírico-analítica y la neopluralista representan una parte pequeña, muy pequeña, del alcance teórico potencial que tiene el análisis de políticas como disciplina.

Con independencia de la presión del mercado profesional que tiende a favorecer las capacidades empírico-analíticas y los enfoques sinópticos, la historia académica sugiere que a largo plazo la dinámica del análisis de políticas como campo se orientará hacia una investigación y debate más y más balanceados en todas las dimensiones que componen el ámbito de lo que puede abarcar el análisis de políticas. Lasswell observó hace mucho tiempo esta misma tendencia en otro campo con bases teóricamente frágiles, las escuelas de administración de negocios. Las escuelas de administración de empresas no pudieron mantener mucho tiempo un estatuto universitario sin llegar gradualmente a interesarse en las consecuencias sociales del sistema empresarial. Brevemente, los profesores de administración se convirtieron en profesionales y no en empleados de tiendas. Ellos mismos se interesaron por el efec-

to agregado de las instituciones económicas y ampliaron los contextos del currículo para incluir el conocimiento consciente de la interacción total entre los negocios y la comunidad (Lasswell, 1963: 39).

Lasswell creyó que las mismas tendencias se presentarían también en la administración pública. Quizás en el futuro el análisis de políticas nunca logre la síntesis idealista representada por las ciencias de política a la Lasswell, pero su futuro tampoco se encuentra en el "enfoque ancilar". El movimiento de esta disciplina nueva se encaminará hacia una cobertura más balanceada de su dominio. A medida que este desarrollo ocurra, los debates contemporáneos —como el que Nelson caricaturizó para las escuelas de Harvard y Berkeley entre los enfoques neopluralista y empírico-analítico— llegaran a verse como partes más y más pequeñas del campo del análisis de políticas. "Por todas partes, escribió Lasswell, más pronto o más tarde, la unidad busca tomar su papel al descubrir un mapa del todo" (Lasswell, 1963: 41).

Si hay deficiencias en el pensamiento de Lasswell, al menos puede decirse que en su visión de las ciencias de política tenía un mapa del todo. No sólo incluyó las preocupaciones racional-empíricas de procedimiento, sino que se interesó profundamente en todos los niveles del análisis, desde el sistema hasta el individuo, en la comparación por función, en el análisis secuencial por etapas y, sobre todo, en las preocupaciones relativas al contexto y a las normas. Lasswell luchó durante años por conformar una nueva ciencia política que incluiría todo y se aplicaría al análisis de las políticas públicas. La aproximación multidimensional al análisis de políticas es un objetivo relevante todavía hoy. Irónicamente el progreso del análisis de políticas depende de un examen cuidadoso de su pasado, representado por teóricos de la talla de Lasswell y Merriam, y, aun antes, de Weber y Marx.

Bibliografía

- ALLISON, G. T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.
- ALMOND, G. y G. B. Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little Brown, 1966.
- AMACHER, R., R. D. Tollison y T. D. Willett, eds., *The Economic Approach to Public Policy*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1976.
- APPLEBY, P., *Morality and Administration in Democratic Government*, Baton Rouge, LA, University of Louisiana Press, 1950.
- ARON, R., *German Sociology*, Nueva York, Free Press, 1964.
- BELL, D., *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. Nueva York, Basic Books, 1973.
- CAPLAN, N., "Factors Associated with Knowledge Use among Federal Executives", *Policy Studies Journal*, 4(3): 229-234, 1976.
- COHEN, L. J. y R. M. Rakoff, "Teaching the Contexts of Public Policy: the Need for a Comparative Perspective", *Policy Studies Journal*, 6(3): 319-325, 1978.
- DAHL, R. A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.
- , *Who Governs? Democracy and Power in an America City*. New Haven, CT, Yale University Press, 1961 y C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harper, 1953.
- DOLBEARE, K. M., "The Impacts of Public Policy", N. Cotter (ed.), *The Policy Science Annual 1974*. Indianapolis, IN, Bobbs-Merrill, 1974.
- DYE, T. R., *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. University, AL, University of Alabama Press, 1976.
- EASTON, D., *The Political System: An Inquiry Into the State of Political Science*, Nueva York, Knopf, 1953.
- , "The New Revolution in Political Science", *American Political Science Review*, 63(4): 1051-1061, 1969.
- ELKIN, S. L., "Political Science and the Analysis of Public Policy", *Public Policy*, 22(Summer): 399-422, 1974.
- ETZIONI, A., *The Active Society: A Theory of Societal and Political Process*, Nueva York, Free Press, 1968.

- FRIEDMAN, M., *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- FRY, B. R. y M. E. Tompkins, "Some Notes on the Domain of Public Policy Studies", *Policy Studies Journal*, 6(3): 305-313, 1978.
- GARSON, G. D., "Research and Policy Alternatives for America During the 1930s", *Political Inquiry* 1(1): 50-77, 1973.
- , *Group Theories of Politics*, Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1978.
- HOROWITZ, I. L. y J. E. Katz, *Social Science and Public Policy in the United States*, Nueva York, Praeger, 1975.
- JONES, C. O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2a. ed. North Scituate, MA, Duxbury, 1977.
- KAUFMAN, H., "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration", *American Political Science Review*, 50(4): 1057-1073, 1956.
- LASSWELL, H. D., *The Future of Political Science*, Nueva York, Atherton, (1963).
- , *A Preview of Policy Science*, Nueva York, American Elsevier, 1971.
- , *Democracy Through Public Opinion*, Menasha, WI, George Banta Publishing Co., 1941.
- LERNER, D. y H. D. Lasswell, *The Policy Sciences*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1951.
- LINDBLOM, C. E., *The Intelligence of Democracy, Decision-Making through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press, 1965.
- LIPPMAN, W., *Essays in the Public Philosophy*, Boston, Little Brown, 1955.
- LOWI, T., "The Public Philosophy: Interest Group Liberalism", *American Political Science Review*, 61(1), 5-24, 1967.
- MACRAE, D., Jr., "The Social Function of Social Science", pp. 152-168, S. Nagel (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1977.
- MARCH, J. G., "An Introduction to the Theory and Measurement of Influence", *American Political Science Review*, 49(2), 431-451, 1955.
- MARVICK, D., ed., *Harold D. Lasswell on Political Science*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- MERRIAM, C. E., *Systematic politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1945.
- MYRDAL, G., *An American Dilemma*, Nueva York, Harper and Brothers, 1944.

- NAGEL, S. S., ed., *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1977.
- NELSON, M., "What's Wrong with Policy Analysis", *Washington Monthly*, 11(7): 53-59, 1979.
- NISKANEN, W. A., Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldin-Atherton, 1971.
- OSTROM, V., *The Intellectual Crisis in America Public Administration*, University, AL, University of Alabama Press.
- QUADE, E. S., "Analysis for Public Decisions." pp. 18-29, S. Nagel (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1977.
- RANNEY, A., ed., *Essays on the Behavioral Study of Politics*, Urbana, IL, University of Illinois Press, 1962.
- RIVLIN, A., *Systematic Thinking for Social Action*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1971.
- SCHUBERT, G. A., Jr., "The 'Public Interest' in Administrative Decision-making," *American Political Science Review*, 51(2): 346-368, 1957.
- SCOTT, R. A. y A. R. Shore, *Why Sociology Does Not Apply: A Study of the Use of Sociology in Public Policy*, Nueva York, Elsevier, 1979.
- SIMON, H.A., *Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan, 1948.
- , "Comments on the Theory of Organizations", *American Political Science Review*, 46(4), 1130-1139, 1952.
- , *Models of Man: Social and Rational*, Nueva York, Wiley, 1957.
- TROW, M., "Public Policy Schools Attuned to Modern Complexities", *Policy Studies Journal*, 1(4): 251, 1973.
- TRUMAN, D. B., "The Social Sciences and Public Policy", *Science*, 160 (3827): 508-512, 1968.
- WALDO, D., "Development of Theory of Democracy Administration." *American Political Science Review*, 46(1): 81-103, 1952.
- WILDAVSKY, A., *Dixon-Yates: A Study in Power Politics*, New Haven, CT, Yale University Press, 1962.
- , *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown, (1964)
- , *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.
- ZAWODNY, J. K., "Review of H. D. Laswell, 'The Future of Political Science'", *American Political Science Review*, 58(1), 121-122, 1964.

*5. La evolución
de las ciencias de políticas:
Comprender el surgimiento
y evitar la caída**

EL DESARROLLO actual de los programas de políticas públicas parece demostrar que la ciencia de las políticas públicas ha encontrado un lugar firme en la academia como una profesión de importancia práctica y solidez intelectual. Deberíamos sin embargo moderar nuestro optimismo. La historia muestra que existen fuertes presiones para que muchos profesionales se alejen de los estudios rigurosos de las políticas y retrocedan hacia la especialización disciplinaria y la irrelevancia.

Deberíamos luchar por conservar las estimulantes características distintivas de la mejor investigación en políticas públicas: su orientación hacia los problemas y la solución, su referencia al mundo real y su reserva ante los estériles juegos de salón académicos. Al ocuparse tanto de la prescripción como de la descripción, deja claro su compromiso con valores particulares y evita así la postura de "neutralidad valorativa", que consiste en afirmar que la ciencia social debería ser totalmente "objetiva". Postura muy problemática puesto que la verdadera decisión, en cuanto se concentra en asuntos particulares, requiere un juicio de valor sobre su importancia.

* Publicado originalmente con el título "The Evolution of the Policy Sciences: Understanding the Rise and Avoiding the Fall", en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, num. 2, 1986, pp. 365-389. Traducción al español de Jonathan Molinet.

El enfoque multidisciplinario de las ciencias de políticas es sensible a la amplia matriz social donde se formulan y aplican las políticas. Enfatiza el contexto (muchos aspectos resultan significativos) y la manera en que estos aspectos se articulan entre sí (los factores importantes se conectan en formas complejas que no pueden agregarse directamente mediante adición estadística). Este enfoque es sensible a los procesos dinámicos como la elaboración misma de las políticas, no adopta un punto de vista estático ni considera la decisión como acontecimiento de un solo momento. Además, presta atención a la conducta humana y, en vez de considerarla mecanicistamente determinada, hace suyo el principio "intencionalista" de que los esfuerzos individuales por maximizar resultados considerados valiosos suministran la base fundamental para comprender la conducta individual. El enfoque es científico, pero en el sentido general de buscar conocimientos verificables más que en el sentido específico —y terriblemente limitante— de buscar leyes generales.¹

El ejemplo de estas características se encuentra en el movimiento de las ciencias de política, fundado y todavía simbolizado por Harold Lasswell, sus numerosos colaboradores y estudiantes.² Sin embargo, no nos distanciamos, por razón de etiquetas, de otros que están de acuerdo con nosotros respecto a los fundamentos. Necesitamos contar con todos los aliados posibles, y son muchos los que participan de estos criterios, aun si no hablan de "ciencias de política". Me concentraré aquí en la evolución de las ciencias de política porque es un importante movimiento intelectual claramente definible, no porque sea el único relato ni la mejor aproximación a las políticas públicas.

¹Véase Lasswell, Harold D., *A Preview of Policy Sciences*, Nueva York, Elsevier, 1971; Lasswell, Harold D. y Daniel Lerner, Eds., *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, University Press, 1951; Brunner, Ronald D., "Policy Sciences as Science", *Policy Sciences*, 15, 1982, pp. 115-135.

²El marco de referencia está bosquejado más explícitamente en Lasswell, Harold D. y Abraham, Kaplan, *Power and Society*, Yale University Press, New Haven, 1950.

Comienzos del conductismo. Los buenos muchachos

En este siglo, el precursor del movimiento de las ciencias de política fue una forma de conductismo multidisciplinario, inicial pero fuerte, que surgió como reacción a los estudios sociales y jurídicos de los años veinte y treinta. Tiempo atrás, a fines del siglo XIX, los poderosos departamentos de filosofía social habían dado lugar a los dispersos departamentos o escuelas "modernas" de ciencia política, sociología, derecho, sicología, economía, etcétera; cada una celosa de sus propias fronteras y desdeñosa frente a los intrusos. Conjuntar relevancia y empirismo más allá de la variedad de gabinete resultaba raro. El típico "caballero" académico era tan reacio a ensuciar sus manos con detalles prácticos o con la recopilación de datos, como era reacio el caballero rural a ir tras el arado. Esta resistencia hizo al análisis formalista, legalista y frecuentemente insípido. Los estudios pusieron más énfasis en el diagrama organizativo que en la manera como efectivamente operan los individuos y las instituciones. Un análisis sin información dura o carente de significación en términos del mundo real estaba destinado a la vacuidad. Para hacer las cosas todavía más pueblerinas, muchos de los estudios de la época contenían fuertes prejuicios contra las instituciones y prácticas no estadounidenses.

La respuesta fue un movimiento hacia el conductismo multidisciplinario. Fue "conductual" en el sentido más básico, su punto de partida era la conducta humana, la acción individual. Este foco de atención le condujo a cruzar las fronteras entre las disciplinas porque, precisamente, la conducta humana tiene muchos determinantes interconectados: políticos, legales, sociales, económicos y psicológicos. Al reconocer que ninguna disciplina con sus métodos especializados tiene la clave, estos conductistas se convirtieron en aplicados eclécticos cuando elegían sus métodos.

A partir de un comienzo inicial en Columbia, el conductismo floreció en la Universidad de Chicago y fue impulsado por intelectuales heterodoxos de las universidades más avanzadas. No eran personas incapaces, sin éxitos en la corriente principal de sus disciplinas. Muchos fueron o llegaron a ser pioneros o dirigentes respetados en sus propios campos. Charles E. Merriam y Lasswell en ciencia política; Edward Sapir en lingüística; Robert Park en sociología; George Herbert Mead, Clyde Kluckhohn y Margaret Mead en antropología; Myres McDougall en derecho; Harry Stack Sullivan en psiquiatría; y Gilbert White en geografía. Sin caer en la hagiografía intelectual, se puede demostrar que la actitud reformista del primer conductismo no fue para nada un movimiento marginal, lo cual hace más sorprendente y problemático que, más tarde, después de la Segunda Guerra Mundial, el movimiento casi se eclipsara.

El compromiso que estos conductistas sentían con los asuntos públicos fue otra razón para la integración de las ciencias sociales. Este movimiento no se armó con un explícito y deliberado interés en las políticas (*per se*). Bajo la inspiración del pragmatismo de John Dewey, que buscaba integrar la filosofía y los asuntos públicos, se interesó en la reforma política, la democracia, la educación y el bienestar económico y social. Les parecía obvio que la intervención pragmática sobre estos y semejantes asuntos mundanos requería un análisis bien afinado. Charles E. Merriam, jefe del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Chicago, que estimuló y coordinó la colaboración interdisciplinaria en su universidad y fundó el Consejo de Investigación en Ciencia Social, se vinculó estrechamente también a los esfuerzos que entonces se hacían para reformar la política en la ciudad de Chicago. Prototipo de "hombre de conocimiento y hombre de acción", Merriam fue el símbolo principal de los intereses pragmáticos que eran característicos del conductismo de esos primeros días.³ Fue, sin em-

³ Véase Karl, Barry D., *Charles E. Merriam and the Study of Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1974.

bargo, Lasswell quien llegó a ser el dirigente intelectual de la empresa sistemática al integrar el conocimiento y la acción.

¿De qué manera esos académicos fueron simultáneamente activistas y científicos? Su respuesta fue comenzar, en primer lugar, con asuntos normativamente importantes que eran seleccionados con el fin de clarificar sus metas y las metas de la comunidad, sin ocultar que estaban comprometidos con un resultado particular. Después analizaban objetivamente las tendencias preexistentes, las condiciones ("cómo funcionan las cosas") y los probables desarrollos futuros, buscando explorar cuáles eran las posibles acciones alternativas para alcanzar las metas. Lasswell enumeró explícitamente las cinco "tareas intelectuales" clave: clarificación de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. El mensaje implícito consistía en que el análisis objetivo podía ayudar a efectuar las elecciones fundadas en valores, sin perder por ello su carácter científico, pues su tarea de "clarificación de las metas" era un ejercicio intelectual.

¿De qué manera el analista o académico puede ser a la vez experto y militante? Lasswell, al menos, reconcilió estos papeles de dos maneras. Argumentó en favor de una toma de partido ampliamente definida que cualquiera debía compartir, el compromiso con la dignidad humana. El analista debería facilitar la realización de la dignidad humana a partir de las definiciones que de ella se dan en un contexto dado. Sin embargo, esto no quería decir que el analista de una específica cultura o comunidad debía permanecer cerca de casa o considerar que cualquier tanto de consejo sólo era limitadamente aplicable. Todas las sociedades tienen virtualmente nociones generales comunes acerca de la dignidad humana y de los derechos humanos, aun si en la práctica estas normas son frecuentemente violadas.

Lasswell sostuvo también que la objetividad del analista académico puede ayudar a clarificar cuáles conflictos políticos entre partidos son legítimos porque reflejan diferencias significativas de

intereses y cuáles son destructivos para la dignidad humana porque distorsionan los objetivos de la gente respecto de lo que verdaderamente aumentaría su satisfacción. Distinguir entre los asuntos reales de políticas y las cuestiones que no son tales no debería ser una tarea estrechamente tecnocrática, ni debería poner al analista en posición de dictador. Más bien el analista debería ayudar a la sociedad a alcanzar la comprensión de sí misma, en mucho como los psicoanalistas guían a sus clientes hacia el autoentendimiento.⁴

El marxismo y otras teorías que explicaban el cambio mediante factores de nivel macrosocial (tales como el modo de producción, las divisiones sociales, el nivel de desarrollo económico, etcétera), cuestionaron los objetivos de los intelectuales pragmáticos, porque sus teorías implicaban que los resultados verdaderamente significativos podrían surgir de las reformas y del pragmatismo. Los primeros conductistas respondieron a semejante determinismo sociológico o económico. Enfatizaron los procesos de competencia política y selección de políticas mostrando que la política (*policy*) y la elección de políticas (*policy choice*) eran realmente decisivas para el cambio. Así, su compromiso con el activismo resultó reforzado por un marco de referencia que indicaba dónde se podía intervenir y reformar.

Estos desarrollos anteriores a la Segunda Guerra Mundial levantaron la infraestructura filosófica y práctica del actual campo de las políticas públicas. Cuando este pensamiento se puso en práctica en los programas del New Deal, aumentó la confianza en que la ciencia social podía tener significado práctico. Posteriormente los desarrollos metodológicos de la investigación de operaciones y de otros dominios, durante la Segunda Guerra Mundial, mostraron que eran técnicamente factibles enfoques que, al mismo tiempo, fueran sistemáticos y de gran aliento.

⁴Lasswell, Harold D., *Psychopathology and Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1930.

El "neconductismo" de la posguerra

El conductismo motivó a muchos científicos sociales procedentes de muchas disciplinas. Aunque después de la Segunda Guerra Mundial algunos profesionales distorsionaron el primer conductismo y traicionaron muchos de sus principios, el desplazamiento comenzó con una noción aparentemente inocua. Si el centro de atención era la conducta, entonces el acercamiento más científico consistía en describir y "probar" leyes de conducta. Las implicaciones para el estudio de las políticas fueron tremendamente nocivas.

Primero, la "prueba" requería examinar leyes generales explícitamente formuladas. Sólo las relaciones simples, aplicables a todos los contextos, eran dignas de estudio. Mientras que el primer conductismo había tratado de elaborar procedimientos para explorar el contexto de una conducta específica, el nuevo conductismo buscaba un número limitado de variables con una relación coherente entre sí.

Segundo, la búsqueda de leyes generales trató de establecer—generalmente de manera cuantitativa— la importancia relativa de las variables. Incluso muchos que abandonaron la búsqueda de leyes generales, concentraron su atención en la pregunta "¿qué factor es el más importante?" En contraste, los primeros conductistas tenían una visión compleja de la vida real. "¿Cómo hacer para que todos los factores importantes se integren?" era considerada una mejor pregunta. Sin embargo, los coeficientes de las ecuaciones de regresión se convirtieron en el punto focal de la "investigación conductista" posterior. Los numerosos estudios acerca de si el estatus socioeconómico tenía más importancia que la raza para explicar las preferencias político-partidarias, o si la integración racial era más importante que el gasto escolar para el éxito educativo, fueron bastante malos porque no les importó trabajar sin una visión integrada de los varios factores. Más aún, sus esfuer-

zos fueron fragmentados, pues buscaban correlaciones en forma de pares entre las variables, suponiendo incorrectamente que las correlaciones mismas eran independientes del contexto y por tanto generalizables. El descubrimiento de correlaciones no nos dice cómo funcionan las cosas y tampoco dice cómo operan los instrumentos. Se puede, quizá, intentar una débil argumentación: describir qué variables se relacionan entre sí (por ejemplo, niveles educativos y activismo político) es un útil paso inicial para orientar la investigación ulterior. Y, como producto final de la investigación de políticas, el enfoque es deficiente porque no ofrece políticas que puedan ponerse en práctica para lograr metas explícitamente definidas.

Tercero, el neoconductismo reintrodujo también las fronteras disciplinarias que los predecesores buscaban trascender. A fin de ser más científicos, muchos neoconductistas adoptaron una idea de procedimiento que provenía de la teoría de sistemas, a saber: el análisis puede explorar con provecho cada subsistema por separado. Pero raramente conseguían el punto principal, volver a poner junto todo el sistema. De esta manera, los neoconductistas alababan de dientes para fuera a la teoría de sistemas, pues violaban su espíritu básico al prestar atención exclusivamente a la economía, la política, la demografía o cualquier otro fragmento de un asunto que denominaban "subsistema".

Cuarto, la búsqueda neoconductista para establecer y probar leyes generales, válidas en todos los casos, solicitaba a los profesionales buscar una medida del "mínimo común denominador" para todos los casos bajo consideración. En contraste, los primeros conductistas, que habían medido cuanto podían tener en sus manos, reconocieron que la cuantificación era una ayuda y no pusieron límites a las fuentes y grado de elaboración de la medida.⁵ Quincy Wright, de la más vieja generación, ha llenado volúmenes

⁵ Véase Merriam, Charles E., *New Aspects of Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1925, Cap. 5. Véase también el prólogo de Barry Karl a la edición de 1970.

con una sorprendente variedad de penetrantes estadísticas sobre la guerra;⁶ en cambio, los neoconductistas buscaron acreditarse con unas pocas medidas de "violencia" que valdrían por igual en Francia, Nepal o Togo. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, algunos esperaron que la investigación de opinión pública cumpliría rápidamente su promesa de dar cuenta de los resultados específicamente políticos y de los resultados en materia de políticas al medir objetivamente las actitudes y construir una teoría general capaz de vincular esos resultados con las actitudes públicas de masa. Cuando esta expectativa falló,⁷ la búsqueda neoconductista de variables medidas en términos de un común denominador propició una gran confianza en las variables sociológicas y económicas gruesas (clase, región, nivel educativo, ingreso). Estos factores amplios ciertamente influyen en las conductas, pero para muchos neoconductistas la facilidad de recoger datos socioeconómicos "duros", en oposición a datos de actitud y otros datos "blandos", ocasionó que se pasaran enteramente por alto los aspectos subjetivos. Este descuido condujo a análisis mecanicistas que ignoraban la importancia de los motivos; los acontecimientos parecían "ocurrirle" a varias clases de personas. Predecir y explicar el cambio y, aún más importante, la conducción exitosa del cambio eran actividades que simplemente estaban más allá de la capacidad de semejante trabajo.

Finalmente, los neoconductistas sacralizaron la "ciencia valorativamente libre". Dado que el objetivo primario era la construcción y prueba de una teoría, inmunizarse contra los prejuicios valorativos parecía más importante que la importancia de las políticas. Como "científicos" no tenían la motivación ni los medios para determinar las metas o para reconciliar la definición de los objetivos con el análisis de la dinámica. Los neoconductistas trataron entonces de abandonar todo esfuerzo de esclarecimiento de

⁶ Wright, Quincy, *The Study of War*, University of Chicago Press, Chicago, 1942.

⁷ Véase Brunner, Ronald D., "An Intentionalist Alternative in Public Opinion Research", *American Journal of Political Science*, 21(3), agosto de 1977, pp. 435-464.

metas, propósito imposible, puesto que la verdadera selección de "variables dependientes" refleja al menos un compromiso valorativo con la importancia de los resultados representados por esas variables.

La respuesta de las ciencias de política

A principios de los años cincuenta, Lasswell y sus colegas de posguerra (Daniel Lerner, Yehezkel Dror, Abraham Kaplan, Myres McDougall, para nombrar sólo unos pocos) respondieron con un conductismo de segunda generación que denominaron "ciencias de política". Agregaron a los fundamentos teóricos del primer conductismo un énfasis mayor sobre las cuestiones de política y sobre el papel del científico de las políticas. El énfasis en las políticas significaba garantizar que la atención de los problemas y la búsqueda de soluciones no se perdiera en el análisis "científico". En polémica con la concepción de que los factores económicos predeterminan el comportamiento de la gente, las ciencias de política resaltaron el papel de las intenciones y elecciones individuales, considerando que los resultados de las políticas provenían de los esfuerzos individuales por maximizar algo que se juzgaba valioso.

La concepción teórica se asemejaba al supuesto microeconómico de racionalidad de las empresas individuales y de los consumidores, pero el "postulado de maximización" lasswelliano iba más allá de los costos y beneficios materiales para incluir todas las recompensas y castigos individualmente significativos. La importancia de considerar el proceso y la manera en que todos los factores se integran fue enfatizada a través de una elaboración del proceso de toma de decisiones o de hechura de políticas. Así, en el nuevo ideal, un científico de políticas debe examinar qué tan bien o qué tan mal está operando el proceso de las políticas y debe estar atento a "los factores formales y efectivos que son responsa-

bles de los resultados".⁸ Para hacer que los científicos sociales abandonaran el papel estéril del modelo del observador distanciado, se exhortó a los científicos de política a que trataran de entender las cuestiones y facilitaran soluciones constructivas que conciliaran las diferencias legítimas entre intereses y objetivos, a la manera de la concepción original de Lasswell en los años treinta.⁹

Mas, en general, el movimiento de las ciencias de política puso explícitamente mayor énfasis en la importancia de comenzar el trabajo fijando el amplio abanico de los factores potencialmente significativos, y sus teóricos dedicaron muchos esfuerzos a elaborar lineamientos que permitieran realizar el mapeo inicial. El objetivo científico del análisis era crear un catálogo de la dinámica conductual que, sin pretender universalidad, enseñara, tanto como fuera posible, no sólo sobre los factores que predisponen, sino su monitoreo cuidadoso. La posibilidad de describir leyes generales fue desechada por varias razones. Las correlaciones socioeconómicas son inestables porque así son las medidas. Condiciones objetivas aparentemente similares se vuelven diferentes porque son subjetivamente distintas de un contexto a otro. Asimismo, diferencias pequeñas en la manera como se vinculan los factores importantes conducen con frecuencia a resultados muy distintos. Los esfuerzos encaminados a obtener medidas significativas de la subjetividad abandonaron las proposiciones simples y buscaron proposiciones más complejas y por ende más ricas acerca de las actitudes y la conducta.¹⁰

La filosofía de las ciencias de política rechazó también las pretensiones neoconductistas de una condición "científica" de base superior. Sostuvo que analizar y prescribir políticas es más exigente que sólo plantear las "grandes cuestiones teóricas". La ejecución adecuada de las "cinco tareas intelectuales" —clarificar metas,

⁸ Lasswell, Harold D., *A Pre-View of Policy Sciences*, op. cit., p. 76.

⁹ Lasswell, Harold D., *Psychopathology and Politics*, op. cit., Cap. 10

¹⁰ Véase Brown, Steven R., *Political Subjectivity*, Yale University Press, New Haven, 1980.

tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas— en relación con un problema particular de políticas no es algo trivial. Dado que están interrelacionados todos los aspectos de la conducta social, no se puede hacer un trabajo adecuado de prescripción, aun para un asunto relativamente limitado, sin comprender cómo opera todo el sistema integrado. De hecho el interés por las políticas propicia que se aborden asuntos intelectuales importantes, eliminando cuestiones estériles o espurias, desconectadas de la vida real.

¿Dónde estamos ahora?

Muchos considerarían ahora que las políticas públicas y las ciencias de política están en ascenso. Ha aumentado el número y la visibilidad de los programas de formación, las publicaciones y las organizaciones de investigación, mientras han declinado muchas disciplinas tradicionales. A primera vista, la concepción multidisciplinaria de las políticas públicas parece estar en continuo crecimiento y aceptación en la academia, el gobierno y las empresas.

No obstante, en perspectiva histórica, la situación parece menos brillante. Son crónicos los viejos conflictos con los enfoques unidisciplinarios estrechos y algunas victorias o derrotas únicamente pueden probar cambios de dirección en un ciclo de más largo plazo. La lucha es crónica porque las tentaciones personales y las tensiones institucionales seguirán presentes. Por una razón, porque la superespecialización siempre ofrece el atractivo de que es más fácil para los investigadores reducir que ampliar, buscar la clausura que ampliar el dominio de estudio, usar un amplio sistema de variables más que integrar los análisis micro y macro, concebir medidas "científicas" pero elementales en vez de medidas específicas de contexto.

Para quienes disfrutan con el trabajo teórico, sigue siendo más atractivo y provechoso abordar acertijos intelectuales con una sola

faceta que los complejos problemas del mundo real. Las ciencias de política han sostenido que cualquier análisis decente de problemas reales debe plantearse todos los retos intelectuales necesarios, y que una competencia científica estrecha no es ninguna competencia. Pero a ellos no les ha llegado el día. En general, los especialistas pueden sentirse menos débiles intelectualmente que los científicos de políticas que tratan de dominar el mundo multidisciplinario de la teoría y de la acción. Para los que disfrutaban el trabajo empírico, la comprobación de las teorías parece ser una tarea sólida, científica, aun si las teorías no logran pasar la prueba. Pero, los especialistas suelen tener una mayor seguridad en el empleo. En virtud de estos atractivos, no es razonable esperar que los científicos sociales abandonen el intento de remedar a las ciencias naturales.

En el interior mismo del análisis de políticas existen peligros similares. La insidiosa especialización técnica erosiona el marco de referencia multidisciplinaria original. Algunos profesionales toman la tarea del análisis de políticas como estrictamente técnica, aislada de los procesos sociales y políticos. La confianza excesiva en técnicas analíticas por demás útiles, como los modelos de simulación, la investigación de operaciones o el análisis costo-beneficio, pueden abstraer de sus contextos los problemas de las políticas. Algunos estudios de políticas descuidan la importancia del proceso porque consideran que sólo el problema y la decisión son exclusivos del analista. Asimismo, se abusa de la modelación compleja de gran escala. Aunque fue concebida para que el analista pudiera plasmar las conexiones entre muchos factores, su arcana complejidad puede servir para ocultar al cliente la fragmentación y estrechez analíticas del analista.¹¹ Simplemente es más fácil restringir el contexto en cualquier análisis particular si parece ser más sólido y técnicamente elegante. Es particularmente difícil

¹¹ Véase Brewer, Garry, *Politicians, Bureaucrats and the Consultant*, Nueva York, Basic Books, 1973, p. 218.

mantener nuestra vigilancia en estas cuestiones cuando las disciplinas principales parecen aceptar los principios de las ciencias de política, introduciendo reformas que pegan las etiquetas clave, pero que se quedan en la superficie.

Finalmente, también es problemático que las últimas victorias de las ciencias de política no haya estado acompañada por un mayor entusiasmo académico general. Aunque los factores subjetivos no puedan medirse sistemáticamente con facilidad, tengo la clara impresión de que, a pesar de la existencia de algunos entusiastas académicos, la expansión de los programas de políticas públicas ha sido conducida por la demanda (agencias que claman por reclutas más ampliamente entrenados y por estudiantes ansiosos de hacer carrera) más que por el entusiasmo del campus universitario.

Hay ciertamente algunos entusiastas, pero no es comparable con la ola de entusiasmo intelectual que despertó el primer conductismo. En parte, esta falta de respuesta se debe al control que las disciplinas tradicionales todavía ejercen en el doctorado y en la certificación del nivel profesional. Pero resulta también del éxito conductista. La competencia de corte unidisciplinario ha adoptado la misma "alharaca" tal como los grandes modelos que usa el análisis sólido de políticas y se ha apropiado también de muchos de los símbolos. La cantidad de sociedades profesionales menores que acaparan los premios Harold D. Lasswell para académicos con trabajos de visión estrecha ha propiciado el cinismo en algunos de mis colegas de las ciencias de política. Hoy, simplemente es mucho más difícil identificar mediante señas metodológicas y simbólicas claras si el trabajo se ha o no realizado dentro del espíritu multidisciplinario, contextual, ecléctico, propositivo y sensible al proceso, característico de la propuesta originaria de las ciencias de políticas.

Los científicos de políticas y otros profesionales con similar mentalidad ¿deberían deslindarse a sí mismos frente a otras disciplinas y sentirse pesimistas u optimistas? Ni una ni otra cosa.

Debemos permanecer vigilantes en defensa de las victorias duramente conquistadas. Debemos seguir manos a la obra para crear una nueva identidad intelectual y práctica. Debemos seguir combinando vida académica y participación en el mundo real sin ver sospechosamente de reojo esta participación como una actividad intelectual menor y sin abandonar tampoco la investigación académica porque es menos rentable. Debemos apoyar nuestra red de publicaciones para fortalecer esta nueva identidad, aun cuando publicar en las revistas disciplinarias de primera línea todavía nos dé un poco más de prestigio. Debemos proteger a nuestros estudiantes y colegas jóvenes frente a los ataques de la competencia proveniente del enfoque unidisciplinario y vacunarlos (vacunarnos) contra la reincidencia.

6. *Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas**

CON FRECUENCIA el análisis de políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes e, incluso, con ciertos paradigmas imposibles de comprobar. En diversas ocasiones se ha intentado revisar el campo y determinar qué cosa podría darle alguna coherencia a este aparente caos. Sin embargo, estos intentos se vuelven tan detallados y absurdos que terminan por entregarnos un mapa igual de enredado y confuso que la selva misma.¹

Este ensayo corre el riesgo de desviarse por la dirección contraria, esto es, simplificar de tal forma el mapa que acabe por guardar escasa relación con la realidad actual. Sin embargo diversos mapas tienen diferentes propósitos y permiten simplificar o exagerar, según sea el caso. El propósito inicial del presente ensayo es entender el análisis de políticas en términos de su significado político e histórico.² Con este fin, se excluirán las innegables

* Publicado originalmente con el título "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis", en *Policy Sciences*, num. 19, 1986, pp. 33-59. Traducción al español de María del Carmen Roqueñí.

¹ El problema ha sido señalado por los diferentes esquemas analíticos utilizados para clasificar el tema. Véase, por ejemplo, Schoettle (1968), Hecló (1972), Dye (1975), Aucoin (1979), Bardes y Dubnick (1980), Nagel (1980). Sería posible trazar un paralelismo entre la literatura de políticas y la relativa al área administrativa (cfr. Koontz, 1961).

² Este artículo pretende reformular, de manera breve y accesible, un punto de vista del análisis de políticas desarrollado hasta cierto punto en dos estudios anteriores (Tor-

diferencias, presentes en el análisis de políticas, para tratar de identificar un fenómeno simple. En una concepción amplia del término, el análisis de política incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas.³

Al intentar entender el significado político e histórico de este hecho, comprendimos que no es uniforme, sino que tiene diversos aspectos o "caras". En este sentido, es posible identificar tres caras del análisis de políticas. A medida que vayamos considerando estas tres caras se observará que cada una de ellas incorpora una relación diferente entre el conocimiento y la política e, incluso, una distinta apreciación del lugar de la razón en los asuntos públicos.⁴ Este ensayo puede considerarse como una contribución al enfoque contextual del análisis de políticas (cfr. Torgerson, 1985). Este enfoque es básico en el trabajo de Harold D. Lasswell (1971: cap. 2), quien lo consideró de particular importancia para la elaboración de los "modelos de desarrollo": modelos tentativos —de hecho francamente especulativos— que pueden servir de marco

gerson, 1980, 1984). En consecuencia, aquí se tratan de manera esquemática asuntos considerados más extensamente en aquellos trabajos previos.

³ Este planteamiento es tentativo. La naturaleza de su relevancia quedó indefinida deliberadamente y el enfoque de planteamiento y funcionamiento no pretende excluir otros aspectos del proceso político-administrativo. Además, la naturaleza del conocimiento es una preocupación constante en este artículo. La concepción es amplia puesto que incorpora simultáneamente estudios sobre políticas que pueden o no tener aplicación directa y otros que no la tienen. Asimismo no presupone ninguna orientación metodológica particular.

⁴ Sin duda, muchos se percatarán del carácter dialéctico del argumento. Por tanto es necesario advertir que el conocido esquema, bastante mecanicista por cierto, de tesis, antítesis y síntesis (derivado de Fichte, no de Hegel o Marx) resulta equivocado. Por ello, no tenemos una forma de análisis de políticas distintiva y opuesta a otra cuya contradicción sea resuelta por una suerte de síntesis entre ambas. En su lugar, el análisis de políticas está concebido como fenómeno único, multifacético y dinámico. La naturaleza dinámica del fenómeno se fundamenta en una tensión interna, una oposición dialéctica entre conocimiento y política. A través de la interacción de conocimiento y política, los diferentes aspectos del fenómeno sobresalen en distintos momentos, adquieren formas diferentes, proyectan distintas "caras". La presencia de una tensión dialéctica significa que el fenómeno tiene un potencial a desarrollar y transformar. Sin embargo, ningún patrón de desarrollo particular resulta inevitable. Cfr. Kaufmann (1966: 153-162), Avineri (1968: cap. 6).

histórico al trabajo del analista. Y, en efecto, la aparición de las tres "caras" del análisis de políticas tiene una dimensión histórica: desde el apogeo del positivismo científico, a través de la crítica y desilusión posterior, hasta los esfuerzos actuales por desarrollar una orientación "pos-positivista".

En el presente artículo, las tres caras se presentan artificialmente en una secuencia histórica en la que cada una emerge de la fase anterior. En el análisis de política resulta tentador hablar de etapas distintas y progresivas. Sin embargo, la historia no es tan nítida y lineal. En la tercera cara vislumbramos una relación más adecuada entre el conocimiento y la política, pero de ella habían ya precedentes en la teoría y en la práctica. La primera cara aún sigue estando presente y con ella la razón comenzó a traicionarse a sí misma.

La primera cara

Las imágenes de un viejo sueño tienden a dominar el pensamiento profesional de las políticas públicas. Tal sueño pretende abolir la política, poner fin a la lucha y a la confusión de la sociedad humana con una administración ordenada de las cosas, basada en el conocimiento objetivo. El sueño de fundamentar los asuntos públicos en bases racionales apareció en el siglo XVIII durante la Ilustración y se fortaleció en el siglo XIX, con el advenimiento del positivismo. Los primeros positivistas anunciaron el surgimiento de una nueva era de la humanidad: una civilización industrial armónica y eficiente, basada no en el interés político, sino dictada por el conocimiento genuino, por los hallazgos de las nuevas ciencias naturales y sociales.⁵ El espíritu positivista aspiraba a mante-

⁵ Para una discusión relevante sobre la Ilustración y los inicios del positivismo ver Torgerson (1980, 62-70). Para una visión general de la Ilustración, véase Gay (1966, 1969), Cassirer (1951). Quizá el planteamiento más representativo de los inicios del positivismo sea el de Comte (1974). Cfr. Aron (1968). La famosa frase "la administración de las cosas" es, por supuesto, de Federico Engels pero tuvo su inspiración en el positivista Saint-Simon (Engels, 1978: 42). Cfr. Saint-Simon (1952).

nerse rigurosamente distanciado de las especulaciones de la teología y la metafísica, encarando el mundo de manera objetiva, a fin de observar los hechos y determinar las leyes que ordenaban la naturaleza y la sociedad. El dominio del misterio y la ambigüedad serían abandonados en aras de lo que podría ser conocido con claridad y con certeza. Mediante el conocimiento preciso y confiable de las leyes constantes, la ciencia podría promover la civilización humana, sacudida por el torbellino de la primera industrialización, hacia el ideal de un orden industrial maduro y armónico. El conocimiento reemplazaría a la política.

De forma implícita o explícita, el ideal de reemplazar la política por el conocimiento permanece como un tema predominante del análisis contemporáneo de políticas (cfr. Schick, 1969, 1971). Ciertamente uno puede llegar a tener la sensación de que el análisis profesional de políticas no es de este mundo —demasiado humano, pleno de conflictos, confusión e incertidumbre—. Si se examina la postura convencional del analista de políticas, la perspectiva dominante es la tecnocrática, y pretende separar el conocimiento de la sociedad para después aplicarlo a la sociedad. Es significativo que el lugar del analista, como un ser en interacción social con otro, no se incluya en la discusión. Apartada de la sociedad, la ciencia social produce el conocimiento que está a la raíz de una tecnología social eficaz y el analista —como científico y técnico a la vez— ejecuta operaciones remotas en forma de un objeto esencialmente alienado.⁶

Hoy día, el análisis de políticas conserva el sello inconfundible de la herencia positivista. Articulado por primera vez en el siglo XIX, el espíritu del positivismo fue recuperado en los albores del

⁶ Se ha pensado que así como la tecnología moderna ha derivado de las ciencias físicas, la tecnología social surgirá de los avances en las ciencias sociales (Helmer, 1966: 3-6). Dicha concepción de la tecnología social ha recibido su más severa crítica en el trabajo de Jürgen Habermas (ver, por ejemplo, Habermas, 1971b, 1974), cfr. Torgerson (1980: cap. 2; 1984: cap. 3). Churchman (1979) puede ser leído como una crítica interna de la tecnología social bajo la fachada de una introducción de carácter popular.

siglo XX por la cruzada de la administración científica en la empresa privada y en el gobierno (ver Haber, 1964; Waldo, 1948). Sin embargo, la influencia más inmediata en el análisis de políticas ha sido, quizá, la del positivismo lógico que marcó su orientación metodológica. Aunque fue un movimiento dentro del campo de la filosofía, el positivismo lógico fue especialmente influyente durante el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial y sus implicaciones resultaron ser particularmente importantes para el comportamiento de las ciencias sociales durante los años cincuenta y sesenta, cuando se buscó ajustar las ciencias sociales al modelo positivista de las ciencias naturales.⁷

La relación entre el enfoque teórico-metodológico y la práctica de investigación es compleja (cfr. Gunnell, 1975). En el caso del análisis de políticas, la influencia del positivismo ha sido incisiva en la forma y en el contenido. Dicho de otra manera, el análisis de políticas se ha visto influido por las recientes doctrinas relativamente moderadas del positivismo lógico y por el industrialismo exuberante derivado del positivismo del siglo XIX. La influencia del positivismo —tanto antiguo como moderno— en el desarrollo del análisis de políticas ha sido recuperado en parte por Richard French, quien argumenta que la orientación positivista y tecnocrática de las ciencias sociales alcanzó su clímax en los años sesenta:

Los científicos sociales creían que sus disciplinas estaban alcanzando la clase de certeza propia de las ciencias naturales y, en consecuencia, que sus resultados podrían ser incluidos en los programas públicos con la misma confianza con que se aplica la tecnología “dura”. (1984: 19).

⁷ Para una distinción entre el positivismo temprano y el positivismo lógico, más reciente, ver Giddens (1977). Para una visión general del positivismo, ver Kolakowski (1968).

Esta confianza en el conocimiento, por parte de las ciencias sociales orientadas a las políticas, estuvo acompañada por una concepción claramente positivista. En esta perspectiva, el conocimiento real era el científico, esto es, el conocimiento ligado a la observación de datos, a la inferencia lógica y a la determinación de relaciones constantes entre los hechos.⁸ Con base en este conocimiento, los sucesos podrían ser explicados con referencia a condiciones antecedentes y, recíprocamente, los acontecimientos futuros serían susceptibles de ser predichos de manera confiable. Tal conocimiento permitiría el control de los hechos futuros y, por tanto, podría ser utilizado para desarrollar una tecnología social confiable (cfr. Fay, 1975: cap. 2).

Este conocimiento no podía empero ofrecer ninguna guía para determinar las metas que esta tecnología debía perseguir y realizar. El solo planteamiento de esta pregunta significaba confiar exageradamente en la capacidad del conocimiento. Las metas forman parte de los valores, no de los hechos. El ámbito del conocimiento se restringía a planteamientos de carácter lógico y factual y no podía extenderse a juicios de valor. En otras palabras, la razón no tenía cabida en la determinación de las normas, no podía auxiliar a los seres humanos a decidir qué se debería hacer o dejar de hacer.⁹ Naturalmente, este enfoque restringido del conocimiento ocasionó tensiones en quienes se ocupaban del desarrollo de la ciencia social para utilizarla como guía de las políticas públicas. Quienes tomaron en serio la aguda dicotomía entre razón y compromiso práctico, propia del positivismo lógico, fueron los que vivieron más intensamente la tensión. De manera algo reticente, reconocieron que el análisis de políticas podía ser usado, en principio, por cualquiera para cualquier propósito. No existía un principio normativo intrínseco que determinara su utilización. Si el

⁸ La elaboración más importante de esta perspectiva se encuentra en Ayer (1952).

⁹ Esta posición se conoce dentro de la metaética y la filosofía política como "neocognoscitivismo" (ver Oppenheim, 1968: 24 y ss.)

análisis de políticas podía ser aplicado a la causa de la tiranía o de la democracia, era una cuestión para la cual la razón no tenía respuesta. Se trataba de un asunto que, en última instancia, dependía de los valores a los que cada uno libremente adhería.¹⁰

El primer positivismo no se preocupó por estas consideraciones. En la perspectiva de los primeros positivistas, el desarrollo de la ciencia moderna, la tecnología y la industria eran parte del orden objetivo de las cosas, su aparición era parte del camino predeterminado del progreso humano. El primer positivismo creyó resolver la cuestión de los compromisos prácticos sobre la base de la comprensión exhaustiva del pasado y del futuro.¹¹ En la práctica, el análisis de políticas ha tendido a aceptar implícitamente esta solución. No obstante, existe una diferencia importante entre el positivismo y el análisis de políticas. El positivismo se entendió como parte del desarrollo histórico mundial, enteramente dedicado a promover el surgimiento de una civilización industrial madura y ordenada. El análisis de políticas, en cambio, apareció cuando el industrialismo estaba ya en su apogeo y podía, por tanto, aceptar el orden establecido e ignorar en gran medida el problema del compromiso y la valoración, limitándose a hacer "ajustes menores en los mecanismos existentes" (Easton, 1971:81).¹²

La segunda cara

La primera cara del análisis de políticas es la cara de la Ilustración. El análisis de políticas se presenta como el complemento necesario de la visión de civilización racional de la Ilustración, for-

¹⁰ Las tensiones son especialmente resaltadas en el trabajo de Harold D. Lasswell. Un ejemplo de su preocupación en relación al compromiso del análisis de políticas con la democracia o la tiranía se encuentra en Lasswell (1971 42-43). Críticas significativas al respecto se pueden encontrar en Taylor (1973) y Brown (1976) cfr. Torgerson (1985).

¹¹ Sobre la paradoja del positivismo como filosofía de la historia, ver Habermas (1971: 71 y ss.)

¹² Easton rechazó esta orientación, pues consideraba que el progreso humano tenía un cometido más amplio. También lo hizo Lasswell (por ejemplo, 1951; 1958; 1962; 1971: cap. 7; 1974).

talecida por el positivismo con su programa de orden y progreso industrial. Pero existe otra cara del análisis político, tal y como existe el lado sombrío de la visión de la Ilustración. El proyecto utópico de un futuro brillante y eficiente se vio contrarrestado, por los negros presagios de la novela realista.¹³ En particular, el *Nosotros* de Zamyatin, ha evocado de manera dramática los horrores de “un mundo claro, racional” con un “ritmo mecánico, regular y preciso” y una “felicidad matemáticamente infalible” (Zamyatin, 1972: 77, 83).¹⁴ Este libro y otros con igual enfoque —tales como *Mundo feliz* de Huxley y *1984* de Orwell— lanzan una aguda crítica a las esperanzas ilustradas y al pensamiento positivo. De manera indirecta, estos trabajos también ponen en duda la racionalidad que sustenta el análisis convencional de políticas.

La primera cara del análisis de políticas es la que vemos cuando por primera vez nos sentimos atraídos por el ensueño de la Ilustración, así como por sus reformulaciones posteriores. La segunda surge cuando el viejo sueño se convierte en algo cercano a una pesadilla. No se puede seguir aceptando este análisis como parte del desdoblamiento necesario de un modelo de desarrollo bueno y objetivo, el progreso ordenado de una civilización racional. Si el análisis de políticas apareció primero como la victoria del conocimiento sobre la política, ahora aparece como la dominación de la política sobre el conocimiento.

Consideremos el testimonio de Douglas G. Hartle en los inicios de la década de los setenta, quien fue un exponente distinguido de lo que en retrospectiva se llama ahora el análisis “tecnocrático” de políticas.¹⁵ Hartle sufrió una clara y total trans-

¹³En un plano filosófico, la crítica de la Ilustración ha sido tema central de la teoría crítica. Ver particularmente, Horkheimer y Adorno (1972).

¹⁴Aunque fue escrito en ruso, este libro fue originalmente publicado en una versión en inglés (1924) y aparentemente influyó en Orwell.

¹⁵Como secretario del parlamento, secretario de planeación y del tesoro, Hartle estuvo en el centro de los esfuerzos por introducir un Sistema de Planeación y Programación del Presupuesto (PPBS) en el gobierno de Canadá. La experiencia canadiense es particularmente interesante en relación a la orientación tecnocrática del análisis de políticas con-

formación y desde 1976 ha publicado trabajos muy críticos de su orientación previa. Es un representante destacado de la primera cara del análisis de políticas, que se vio estremecido y desilusionado cuando en medio de las realidades políticas se enfrentó directamente con la segunda cara. He aquí su conclusión: “Los cambios en las técnicas y los procedimientos deberían ser considerados como una batalla continua de la guerra de ‘todos contra todos’”. Aquellos que propugnan cambios en las técnicas y procedimientos son en su mayoría, consciente o inconscientemente, mercenarios. Pretenden cambios en la estructura de poder establecida, pero en realidad responden a los incentivos que convienen a sus intereses y a los de los grupos que sirven (Hartle, 1976a: 24).

Hartle se dio cuenta de que el análisis convencional, con su orientación tecnocrática, era ciego a la realidad política; no lograba entender la naturaleza de su contexto:¹⁶ “Los impulsores de estas nuevas soluciones tecnocráticas hablan y escriben como si estuvieran tratando de persuadir a un dictador omnipotente y omnisciente. Y pasan por alto, sistemáticamente, la política, la naturaleza humana y las estructuras institucionales” (1978: 95). La neutralidad política puede ser considerada actualmente como una ilusión que tiende a inhibir las cuestiones fundamentales del contexto político, donde se realiza el análisis de políticas (cfr. Gunnell, 1976: 93). En una crítica a las actitudes profesionales prevalecientes, Henry S. Kariel expresó claramente la dimensión política que subyace en el análisis convencional:

En perfecta sintonía con la realidad política preestablecida —y con confianza en ella—, la ciencia de políticas permanece del lado de los intereses creados. Sus practicantes, al no querer in-

vencional, debido al interés que mostró Pierre Trudeau, Primer Ministro de ese periodo, por la “filosofía política” (ver Doern, 1977). Para un análisis acucioso de ese periodo en Canadá, ver French (1984: 1-2). También cfr. Torgerson (1984: 52-66).

¹⁶El trabajo de Hartle contiene una similitud interesante, en esencia como en matiz, con el de Aron Wildavsky. Véase, por ejemplo, Wildavsky (1966-1967).

terferir en las definiciones establecidas de la realidad, consideran tales transacciones como acientíficas; en consecuencia, incorporan los problemas de la realidad a los de su ciencia. Su tarea consiste en buscar el tipo de conocimiento adecuado para gobernar eficazmente dentro del marco político establecido, integrando a los hombres dentro del sistema... (1972: 106).

Este "abuso" de la investigación de políticas es un fenómeno tan conocido (cfr. Beneviste, 1977; Horowitz, 1970), que ciertamente no extraña leer esta declaración en una carta de un periódico universitario:

La compañía en que trabajaba tenía como principio "si te compran, vende". Realizamos entonces el estudio a la medida de su capacidad mental y acorde con su tendencia política; francamente, no habiéramos sobrevivido en el medio de otra manera (Kennedy, 1978: 383).

Sin embargo, como sugiere Kariel, la política que subyace en el análisis de políticas es más compleja que tal abuso flagrante. Aunque se declara a favor de la razón, el análisis convencional no sólo sirve a los intereses particulares, sino también refuerza el orden y la ideología del mundo político establecido. En el contexto del estado administrativo moderno, el análisis tiende a proyectar un aura tecnocrática, reforzando la vieja noción positivista de que la ciencia proporcionará, de alguna manera, las soluciones precisas y certeras que necesitamos para mantener el progreso del orden existente. Aun cuando generalmente se acepta que hay serias limitaciones intrínsecas en el análisis de políticas convencional,¹⁷ las expectativas tecnocráticas persisten. ¿Cuál puede ser la expli-

¹⁷ Para un planteamiento cauto en favor de las técnicas analíticas convencionales, véase Rivlin (1971). Para una crítica profunda al respecto, véase Tribe (1972), Self (1975), Lovins (1977). Cfr. Nash et. al. (1975).

cación? Consideremos la respuesta de Laurence Tribe, quien es, probablemente, el crítico más importante del análisis de políticas convencional:

El análisis no sólo tiene la intención de ayudar al responsable de una decisión a elegir un curso de acción, sino también de persuadir a otros sobre la justicia e inteligencia de su elección. Sin embargo, pierde casi toda su utilidad en el momento que parezca que ya no es capaz de sustentar objetiva y claramente una alternativa particular. Por eso, los analistas se ven constantemente presionados para reducir las múltiples dimensiones de los problemas a una medida común que haga posible llevar a cabo las comparaciones "objetivas", aun y cuando esto signifique dejar fuera mucha información "suave", pero crucial, por no ser cuantificable o, en su caso, conmensurable con los datos "duros" del problema (1972-73: 627).

En la cita anterior, Tribe no le da tanto énfasis al abuso de los intereses políticos en el análisis de políticas, como a la influencia penetrante aunque sutil de la política misma dentro del análisis. La objetividad aparente, que parece ser leal a la razón,¹⁸ se convierte realmente en una traición inconsciente: el estilo tecnocrático y su imaginería se vuelven parte de la retórica política. Las demandas y expectativas irracionales se enarbolan en nombre de la razón. La política se oculta tras la máscara del conocimiento. El viejo sueño sobre la posibilidad de que la razón escape a la política deja traslucir la ingenuidad del análisis de políticas convencional (cfr. Baum, 1982; Torgerson, 1984: cap. 6).

¹⁸ El trabajo de Tribe (1972, 1972-73) es central para esta evaluación crítica del análisis político convencional. Véase también Wildavsky (1966), Self (1975), Van Gunsteren (1975), Fay (1975), Kramer (1977). A la fecha, la crítica del análisis de políticas convencional ha sido lo suficientemente difundida como para que un autor haya identificado una escuela de "analistas anti-políticas" y expresara comentarios en defensa de la perspectiva ortodoxa (McAdams, 1984). Para un tratamiento equilibrado sobre algunos de los autores críticos, véase Torgerson (1984: 16-19, 38-45).

La tercera cara

La tercera cara del análisis de políticas apenas se vislumbra. Aunque persiste algo del viejo sueño ilustrado, éste se ha modificado definitivamente. El cultivo de la razón en los asuntos públicos permanece, pero el significado de la razón ha cambiado junto con el significado de la política. En la primera cara del análisis de políticas, el conocimiento reemplazaba a la política; en la segunda, la política dominaba al conocimiento. Cuando observamos la tercera cara vislumbramos el potencial para una relación en la cual la política y el conocimiento no sean mortalmente antagónicos.

La crítica de la segunda cara del análisis de políticas muestra el lado oscuro de la visión ilustrada: una tecnocracia irracional, en la cual se anida una aparente fuga de la política, pero que en realidad es una máscara para el ejercicio subrepticio del poder. Esta crítica se ha difundido extensamente en ocasión del surgimiento de una nueva tendencia en la filosofía de las ciencias sociales, bien resumida en el conocido libro de Richard J. Bernstein, *The Restructuring of Social and Political Theory* (1976). En la literatura sobre políticas, French (entre otros) ha hecho referencia al libro y ha trazado un paralelismo entre este desarrollo filosófico y las perspectivas cambiantes del análisis:

...Aun cuando los filósofos estén descubriendo que la perspectiva positivista es inadecuada para las ciencias sociales, es decir, reconozcan que las ciencias sociales todavía se encuentran muy lejos de lograr la certeza de las ciencias naturales, los analistas de políticas y los responsables de las decisiones en el gobierno siguen empeñados en su *hubrys* tecnocrática... (1984: 20).

Reconocer que la corriente post-positivista en la filosofía de las ciencias sociales tiene profundas consecuencias en el ejercicio del análisis de políticas significa ya un pequeño avance. Por cierto,

un buen número de trabajos recientes han comenzado a explorar esta idea.¹⁹

El discurso del positivismo pierde sentido cuando se descubre la segunda cara del análisis de políticas. Es evidente que la estrecha concepción positivista de la razón ha propiciado un estilo intelectual insensible a su propia naturaleza y contexto, en una palabra, irracional.²⁰ Esto no significa necesariamente que hayamos llegado a un estado de amarga desilusión. La crítica al análisis de políticas convencional no termina con el hundimiento de un mito, puesto que la crítica se inspira en el ideal de la investigación racional, de una búsqueda abierta y franca de conocimiento. La crítica nos conduce a una pregunta clave: ¿puede la razón tener cabida en el mundo real de la política, donde se elaboran y llevan a cabo las políticas públicas?

Para abordar esta cuestión necesitamos considerar lo que se ha denominado "política de la metodología" (Amy, 1984: 210). El positivismo fomenta una imagen de neutralidad en la investigación porque divorcia al analista del objeto de análisis; el investigador se convierte, por principio, en un observador distante y neutral de los hechos. Más aún, el analista neutral, que adquiere de la sociedad su conocimiento, ocupa rápidamente el papel del

¹⁹ Aunque uno pudiera preguntarse qué tan adecuada es la afirmación de la cita de French para describir las tendencias más importantes en la literatura sobre políticas públicas, es evidente que está surgiendo una tendencia post-positivista. Véase Amy (1984), Torgerson (1980, 1984), París y Reynolds (1983), Dallmayr (1980-81), Fischer (1980). Esta literatura no concluye con una crítica a las corrientes convencionales, sino que las toma como punto de partida en un intento de reorientar los fundamentos del análisis de políticas.

²⁰ De ahí que Kolakowski (1968) se refiera a una "alienación de la razón" y Horkheimer (1974), a un "eclipse de la razón". Uno de los temas centrales en la literatura post-positivista sobre la filosofía de las ciencias sociales es que la concepción positivista de razón debe ampliarse. Dicho concepto ampliado se aleja de las tendencias convencionales que equiparan la racionalidad a los productos finales de conocimiento (por ejemplo: hechos exactos, estrategias adecuadas, consistencia lógica) para, en cambio, basar la racionalidad en procesos de auto-reflexión crítica y en el discurso colectivo. Un juicio racional no tiene que garantizar una absoluta certeza; de hecho, queda abierto a revisiones o refutaciones posteriores. Lo que resulta esencial al juicio racional es el proceso que conduce a la deliberación individual y colectiva —un proceso que es, por principio, una exploración y una crítica desinhibida. La razón, en este sentido, es el fundamento de prueba del conocimiento, el cual está abierto a cuestionamiento (cfr. Apel, 1978, 1979; McCarthy, 1979: cap. 4).

técnico neutral que aplica el mismo conocimiento a la sociedad. Sin embargo, el hecho de que el análisis de políticas sea incorporado a la política, es una cuestión de carácter político que implica considerar la forma en que se toman las decisiones colectivas.²¹ Dicho análisis presupone elegir, implícita o explícitamente, una forma particular de relaciones políticas, que separa a los expertos de los ciudadanos.

Debería reconocerse incluso que la adopción de cualquier postura metodológica –sea correcta o incorrecta– inevitablemente conduce a una forma de acción política. La brecha entre el experto y el ciudadano aparece entonces no como algo políticamente neutro, sino como un artefacto del estado administrativo (cfr. Torgerson, 1984: cap 2). No debería sorprendernos que la orientación de la filosofía de las ciencias sociales trajera consigo consecuencias no sólo para el análisis de políticas, sino también para el comportamiento de la vida política. Si el positivismo desplazó al analista del mundo humano y lo convirtió en un observador neutral, el post-positivismo lo trae de nuevo a este mundo como participante activo.

El asunto metodológico central es el siguiente: el analista debe desarrollar no sólo un conocimiento de la sociedad, sino también un conocimiento en la sociedad.²² La vida social se conduce sobre las bases del sentido común al aceptar en general el significado de palabras, gestos e instituciones que constituyen un modo particular de entendimiento cultural. Cualquiera que pretenda estudiar la vida social debe poseer dicho entendimiento; debe tener una

²¹ Con todo lo obvio que esto pueda parecer es algo que con frecuencia se oculta tras lo que Tribe (1972: 77) ha denominado la tendencia convencional “a confundir el resultado con el proceso”. Fay (1975: 52) señala, de manera parecida, que mientras que el empleo de técnicas de políticas analíticas requiere de que “la gente interactúe entre sí de ciertas formas definidas”, el uso de estas técnicas está basado en un juicio implícito de “valores morales.” Cfr. Elkin (1975).

²² Este planteamiento tiene influencia de Lasswell (1970: 3) donde describe que “el conocimiento de los procesos político-administrativos” y “el conocimiento en el proceso” son “dos dimensiones separadas aunque vinculadas”. Cfr. Lasswell (1971: 13).

profunda comprensión del significado ampliamente compartido de la realidad (Taylor, 1971:13). En ese sentido, la investigación no puede continuar divorciada de la sociedad, sino que, por principio, se vuelve un modo particular de acción social. En otras palabras, el analista no es un observador apartado, sino un observador-participante. La observación participativa no es una técnica particular de investigación; es una concepción amplia, fundamento central de todo esfuerzo de investigación (cfr. Cicourel, 1964: 40).

En cualquier asunto de políticas existirán indudablemente preguntas que puedan ser respondidas con una relativa seguridad y precisión. Sin embargo, los asuntos de políticas rebasan estos problemas hacia cuestiones que apuntan a un contexto histórico y político más amplio. Estas cuestiones, que normalmente escapan a respuestas precisas y no ambivalentes, son las que el analista trata de evitar, dando preferencia a las preguntas que se acomodan fácilmente a un repertorio establecido de técnicas de investigación. Sin embargo, ninguna forma de análisis que se precie de ser racional puede evitar a la larga enfrentarse con preguntas más amplias, ya que ellas contienen la naturaleza e identidad del proyecto analítico mismo.

Evitar reflexionar sobre cuestiones más generales significa estar ciego no sólo al propio contexto, sino también a uno mismo. Al rechazar tanto la autoafirmación como el distanciamiento del análisis, la orientación post-positivista ofrece puntos de vista que ciertamente no son novedosos. El surgimiento del post-positivismo en la filosofía de las ciencias sociales se ha sustentado en una forma de discurso que antecede y se ha opuesto al positivismo, es decir, a la tradición dominante del pensamiento político, interpretado y preservado por ciertas figuras claves contemporáneas.²³ Desde esta perspectiva, el principal error del análisis convencional sería su falta de “entendimiento político” (cfr. Wolin, 1969; 1977;

²³ Bernstein hace explícita esta conexión, por cierto (1978: 57 y ss., 185 y ss.) Cfr. Arendt (1958), Berlin (1962), Habermas (1974: cap. 1), Oakeshott (1962), Strauss (1975), Wolin (1960, 1962).

Jung, 1979). La posición autoritaria de autoafirmación y distanciamiento, propia del análisis comúnmente practicado, se apoya en una orientación metodológica que aleja al analista del lenguaje y de la experiencia política cotidiana, oscureciendo la realidad política y la parte que juega en ella. La falta de atención sobre el contexto, la historia y la complejidad de la vida política se traduce, por tanto, en una "crisis de educación política" (Wolin, 1969: 1070-1077):

La vida política no revela su orientación en hipótesis sencillas, es evasiva, por ende las tesis significativas tienen que ser alusivas e indicativas. El contexto es fundamentalmente importante, ya que las acciones y los eventos ocurren en un escenario. Un conocimiento de esta naturaleza tiende, por tanto, a ser sugerente y esclarecedor, más que específico y determinante (p. 1070).

Los primeros promotores de la orientación de políticas en las ciencias sociales no negaban la necesidad de tal entendimiento político. El pensamiento político tradicional estaba profundamente enraizado en la propuesta de Karl Mannheim, una "política científica" que dirigiera el desarrollo social (Mannheim, 1936: cap. 3; Mannheim, 1940; Kettler, et al. 1984). Mannheim consideró que la "tarea de la educación política" era mantener viva una orientación flexible en situaciones cambiantes.

La capacidad de reorientarse de nuevo a uno mismo frente a una constelación de factores en constante transformación constituye la capacidad práctica esencial de la clase de mente que se orienta de manera permanente hacia la acción (Mannheim, 1936: 176-177).

En el pensamiento de Harold D. Lasswell, profundo conocedor de la tradición del pensamiento político, es fácilmente dis-

cernible la necesidad de un proyecto de orientación contextual en el desarrollo de las ciencias de políticas (cfr. Torgerson, 1985).

Estas propuestas iniciales, que tendían a contemplar el análisis de políticas con un rostro eminentemente humano, fueron distorsionadas y malinterpretadas, mientras que las nociones positivistas y los sueños tecnocráticos vinieron a dominar las ciencias sociales. El trabajo de Lasswell es especialmente significativo en este sentido, porque refleja una fuerte tensión entre las orientaciones tecnocráticas y las participativas dentro del análisis de políticas. Las críticas a Lasswell lo han colocado como el arquetipo del positivista y tecnócrata, a partir de algunos de sus planteamientos iniciales. Sin embargo, el trabajo de Lasswell está fundado en un marco metodológico que, al tiempo que considera la importancia de la orientación contextual, enfatiza la inescapable participación del investigador en el mundo humano. A pesar del sesgo tecnocrático de algunos de sus escritos iniciales, Lasswell se preocupó fundamentalmente por impulsar y profesionalizar el análisis de políticas, para contrarrestar las tendencias burocráticas y oligárquicas. Visualizó una profesión que pudiera promover tanto la educación de la población como la amplia participación dentro de un proceso político democrático. Lo que observamos en la obra de Lasswell es, por tanto, una convergencia político-metodológica hacia la participación.

Sin referirse directamente a Lasswell, Kariel ha expresado claramente la naturaleza y el significado de tal convergencia:

Definir la investigación como una forma de acción implica la plena presencia del investigador en su campo de interés. Presente en un campo en el que una multiplicidad de aspectos no han sido desarrollados cabalmente para su autorrealización, el investigador descubre que simplemente no puede saber qué es menos costoso para las posibilidades humanas actuales y potenciales, sin involucrar a los individuos que serán afectados (incluso él mismo) por el diseño político de su sociedad... La

participación... se convierte en un imperativo epistemológico: la acción y el conocimiento están inextricablemente unidos (Kariel, 1972: 107).²⁴

Así como el positivismo marcó la tendencia tecnocrática dominante en el análisis de políticas, la orientación post-positivista señala ahora un proyecto participativo. Aquí la postura metodológica complementa un cometido particular proclamado recientemente en la literatura sobre políticas: el compromiso de promover un proceso de decisión de políticas que permita e impulse una mayor participación ciudadana.²⁵

En el contexto de la orientación tecnocrática prevaleciente, el potencial participativo del análisis de políticas fue fácilmente ignorado y disfrazado, aun cuando haya sido subrayado por una figura tal como Lasswell. Si este potencial se vuelve ahora más notorio es porque, al menos parcialmente, el desarrollo reciente de la filosofía de las ciencias sociales ha puesto en tela de juicio la estrecha noción de razón del positivismo. La razón no se restringe solamente al cálculo y a la mecanización, a la certeza y a la precisión; ahora la razón exige del investigador el conocimiento de sí mismo y del contexto, de modo que se oriente a la acción y al análisis, a pesar de las contingencias de la vida social y política. Con el advenimiento del post-positivismo, el significado de la propuesta de Lasswell acerca de la orientación contextual del análisis puede ser plenamente reconocida y valorada.

Desde la perspectiva post-positivista, la propuesta de Lasswell de una profesión científica de políticas democráticamente orientada es también objeto de debate (cfr. Torgerson, 1985). En efec-

²⁴ Cuando Lasswell comenzaba a desarrollar esta idea en su proyecto de investigación, Kariel (1969: 138) lo consideró de manera atinada como "una innovación ... que abra un foro democrático para la co-participación del poder."

²⁵ Para una revisión de los temas de co-participación, véase Bryden (1982). Consúltese también la propuesta de Wildavsky (1979: cap. 11) en el sentido de formar "ciudadanos con capacidad de análisis". La preocupación por impulsar la participación no se restringe únicamente a escritores de una ideología política en particular (cfr. Berger y Neuhaus, 1977; Macpherson, 1977; Pateman, 1970).

to, el énfasis en el desarrollo profesional puede oscurecer lo que está en la orden del día: la calidad de la vida pública en la sociedad industrial avanzada. La emergencia plena de la tercera cara del análisis de políticas no depende simplemente del desarrollo profesional del campo, sino de un contexto de fuerzas sociales y políticas más amplio que tiende generalmente a frenar los cambios hacia una orientación participativa. Si el análisis tecnocrático es un instrumento del estado administrativo, el enfoque participativo desafía el conjunto de relaciones de poder y anticipa cambios importantes en el mundo político (cfr. Pateman, 1975; Macpherson, 1977: cap. 5).

En el análisis de políticas, la tensión entre las evidencias tecnocráticas y su potencial participativo se pone de manifiesto cuando consideramos las innovaciones desarrolladas para enfrentar los problemas surgidos en el transcurso de la industrialización (cfr. Torgerson: 1980, 1981). Los esfuerzos por tomar en consideración las consecuencias sociales y ambientales derivadas de la innovación técnica y la expansión industrial (la evaluación tecnológica, la evaluación del impacto ambiental, la evaluación de los impactos sociales) expresan con frecuencia una visión tecnocrática estrecha. A pesar de ello, estos esfuerzos han sido utilizados para ejemplificar cuánta desilusión ha causado el fracaso histórico de las predicciones positivistas concernientes al progreso de la civilización industrial. La institucionalización de estas nuevas formas de investigación de políticas representa una aceptación de los muchos problemas dejados de lado durante el desarrollo de la sociedad industrial. Las evaluaciones sobre los efectos del desarrollo industrial están fundadas, por lo menos implícitamente, en una perspectiva contextual del análisis que choca con la orientación convencional previa.

En la teoría y en la conducta actual de los estudios de evaluación de impactos, se ha observado la tendencia a tomar en consideración de manera explícita el contexto global del análisis.

En este sentido, los proyectos de investigación pueden ser vistos como un proceso social que, no menos que sus descubrimientos, puede afectar el carácter y la calidad de la vida social y política. En momentos decisivos de la evaluación, puede suceder que los grupos sociales que están siendo estudiados se involucren activamente en el proceso. Se desplaza entonces el centro del interés desde la fijación por la técnica analítica hacia la preocupación por el proceso de investigación. Examinaremos aquí un ejemplo extraordinario de una evaluación de impactos de carácter "participativo".²⁶ Por el momento, sin embargo, necesitamos considerar de manera más extensa la distinción entre la técnica analítica y el proceso de investigación.

Las limitaciones intrínsecas de las técnicas analíticas convencionales han sido aceptadas por algunos autores (ver, por ejemplo, Nash et. al, 1975). Estas limitaciones, evidentes para los observadores finos incluso dentro del esquema positivista, se hacen evidentes especialmente en los puntos donde el análisis de políticas se enfrenta con el surgimiento de los estudios de evaluación sobre impactos. Giandomenico Majone enfatiza este punto al señalar que la presencia de asuntos "transcientíficos"²⁷ en la evaluación de las innovaciones tecnológicas impulsa al análisis de políticas más allá de la orientación tecnocrática:

Para enfrentar el problema que plantea la contribución tecnológica, el análisis de políticas debe convertirse en una suerte de jurisprudencia generalizada. Antes de preocuparse por las reglas de decisión, las utilidades, la optimización y todas las otras categorías del análisis de toma de decisiones, uno debe

²⁶ Para una distinción entre evaluaciones de impacto "participativas" y "tecnocráticas", véase Torgerson (1980: cap. 6).

²⁷ Weinberg (1972) define tales asuntos como aquéllos que pueden ser planteados en términos científicos pero que no pueden ser contestados con precisión científica —al menos, no dentro de los marcos de referencia temporal relevantes al interés humano—. En la medida en que la sociedad industrial ocupa nuevos espacios tanto geográficos como tecnológicos surge un amplio rango de asuntos "transcientíficos" que generan presiones.

ser capaz de evaluar la consistencia del argumento, la fuerza y la pertinencia de la evidencia, la relevancia y la confiabilidad de los datos, las limitaciones inherentes a las herramientas científicas y las trampas que rondan cualquier decisión técnica. Para llegar a la "verdad", el analista deberá confiar no en los modelos y algoritmos, sino en la capacidad de persuasión y de disuasión. El supremo logro analítico ya no es la computación de estrategias óptimas, sino el diseño de reglas procesales y mecanismos sociales para evaluar evidencia incompleta y frecuentemente contradictoria (Majone, 1977:174).

El punto central del argumento de Majone es que, hoy más que nunca, el análisis tiene que ver con una gama de asuntos que rompen con la expectativa tecnocrática de soluciones precisas y certeras. Los supuestos para proceder con los cálculos usuales parecen irracionales porque evaden el análisis de la incertidumbre y la complejidad. Majone está consciente de que rara vez la racionalidad presupuesta por la investigación es exacta, especialmente cuando el análisis se encuentra influido por lealtades políticas. Aún así, el autor propone cambiar el contexto comunicativo actual de la investigación de tal modo que coadyuve al logro colectivo de la "verdad". Su argumento deja claro que el avance en esta dirección no requiere la negación sino el reconocimiento del contexto político. Los promotores de políticas públicas pueden muy bien representar intereses en competencia. La importancia de una "jurisprudencia generalizada" consiste en que lleva estos intereses a la luz pública, abiertamente, —exigiendo razones para las diversas políticas alternativas, sin permitir que las iniciativas sean puestas en marcha clandestinamente.²⁸ En este sentido, hace énfasis en la necesidad de que el análisis de políticas supere la falta de principios metodológicos concer-

²⁸ Para una discusión complementaria anterior dentro del campo de la jurisprudencia, véase Hart y McNaughton (1958).

nientes a “nociones legales, como decisiones razonadas, protocolos adecuados y reglas de evidencia” (Majone, 1982: 289). El autor va más lejos: identifica y apoya un principio clave para una retórica orientada a la verdad: “fortalecer el caso más débil” (Majone, 1977: 174-175). Las ideas no convencionales deben no sólo tolerarse, sino impulsarse y tomarse en serio, en aras del interés de la investigación racional (Majone, 1982: 289).

Preocupada por mantener la situación prevaleciente, la primera cara del análisis de políticas cultivó la fascinación por la técnica y un desprecio por el significado del proceso. La desilusión respecto de la segunda cara vino esencialmente del reconocimiento de que las técnicas del análisis de políticas no son los instrumentos lejanos, neutrales, que decían ser, sino que se insertan de manera profunda en el proceso político. La tercera cara comienza a surgir con la comprensión de que la teoría y la práctica del análisis de políticas se enraizan en las decisiones políticas. Decidir sobre una forma particular de investigación significa necesariamente afectar la vida y los valores de una sociedad al influir en la conformación de un proceso político más general. El punto central es que la elección puede inhibir o incrementar la racionalidad de la vida política.

*La tercera cara:
una perspectiva práctica*

Hoy la tercera cara del análisis de políticas se percibe principalmente como una fórmula metodológica que se inspira en un nuevo enfoque de la filosofía de las ciencias sociales. Para dibujar la tercera cara de manera clara necesitamos desplazar nuestra atención de una perspectiva teórica a una práctica. Obviamente no es nada sencillo, puesto que la tercera cara del análisis continúa siendo en el mejor de los casos una tendencia emergente, algo que apenas se perfila. Lasswell, pionero en este enfoque avanzó y ex-

perimentó con una serie de propuestas: el seminario de decisión, el planetario social, el prototipo de la participación en el poder (Lasswell, 1971: caps. 4, 8; cfr. Bolland y Muth, 1984; Muth y Bolland, 1981; Kariel, 1969: 137-139). Recientemente han surgido otras innovaciones parecidas, tales como la participación pública en la planificación (Arnstein, 1969; Stewart, et. al., 1984), experimentos en la mediación política (Amy, 1983), la propuesta sobre “comunidades técnicas” permeables y plurales (MacRae, 1976), el uso de cortes científicas (Mazur, 1977), el fomento de la intervención de ciudadanos informados en audiencias públicas (Salter y Slaco; 1981; Weller y Jackson, 1982). Sin embargo, a pesar de tal proliferación de ejemplos no se puede obtener una panorámica completa y clara. De hecho, sólo contamos con algunos fragmentos, no con una configuración total. Podemos imaginar vagamente el perfil de la tercera cara, pero su cristalización completa sigue siendo una tarea por realizar.

Se tiene una idea más clara de esta cara desde el campo relativamente nuevo de la evaluación de impactos. Hemos señalado que la tensión entre las dimensiones tecnocráticas y las participativas del análisis de políticas es especialmente álgida en este punto. No es de sorprender puesto que las evaluaciones sobre impactos surgieron de una amplia preocupación social que ponía en tela de juicio el ritmo y la dirección de la industrialización (Torgerson, 1980). En este contexto, la definición de algunos problemas específicos tiende a incorporarse en la consideración mayor del desarrollo de la sociedad. Por ejemplo, la controversia acerca de las evaluaciones de impacto utilizadas para estimar la seguridad de las plantas de energía nuclear no sólo ha dado pie a debates sobre la idoneidad de las técnicas de análisis convencionales, sino que ha suscitado toda una polémica sobre la orientación de las políticas energéticas: “la tendencia radical” contra la “tendencia reformista”. En una crítica tanto al análisis tecnocrático de políticas como al estado administrativo

centralizado, los exponentes de la tendencia reformista argumentan en favor de un proceso político-administrativo más participativo en el marco de un modelo de desarrollo social, económico y político descentralizado y democrático (cfr., Lovins, 1977; Orr, 1979).

En el campo de la evaluación de impactos encontramos un proyecto de análisis de políticas, que desarrolla en forma precisa los rasgos esenciales de la tercera cara. Se trata de la investigación sobre el gasoducto del valle de Mackenzie, coordinada por Thomas Berger para el gobierno federal canadiense, que sigue siendo el estudio de impacto más extenso llevado a cabo hasta la fecha.²⁹ Lo que pudo haber sido sólo un ejercicio analítico de rutina se convirtió en un elemento fundamental de transformación política e histórica del norte de Canadá. Una interpretación de esta experiencia nos puede proporcionar quizá la perspectiva práctica más clara acerca de la tercera cara. Inaugurada en 1974 por el Gabinete Federal de Canadá, la Investigación Berger, como se ha dado en llamarla, fue diseñada para conocer "el impacto social, ambiental y económico en la región" de la propuesta

²⁹ Para un debate excelente acerca de la encuesta por un miembro de su gabinete, véase Gambel (1978). El carácter de la encuesta está captado en forma brillante en un largometraje de 1977: *The Inquiry Film: A Report on the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*, accesible en el Consejo Nacional de Cine de Canadá. El documento académico más serio al respecto es el de Abele (1983). El informe Berger contiene un apéndice que analiza "El Proceso de la Encuesta" (1977: vol. 2, 223-230). El documento de Dryzek (1982: 324-325) señala de manera interesante, aunque breve, que la Encuesta "ilustra las posibilidades del análisis de políticas dentro del marco de la hermenéutica". Desafortunadamente, lo atinado del artículo de Dryzek se ve opacado por su percepción de la hermenéutica como un "modelo" particular de encuesta, con lo que se olvida que la interpretación —explícita o no— es necesariamente un rasgo de toda encuesta social (cfr. Taylor, 1971). La cuestión es qué tan consciente y adecuadamente se lleva a cabo la interpretación. La Encuesta Berger puede ser vista como el prototipo de los rasgos esenciales que debe contener una encuesta sobre políticas de acuerdo a la propuesta de Lasswell. En particular, el énfasis de Berger en la dimensión histórica, en términos de perspectivas de desarrollo alternativas, puede identificarse con lo señalado por Lasswell en relación a los "modelos de desarrollo". Para una discusión que liga la Encuesta Berger al enfoque de Lasswell, véase Torgerson (1980: 16-26, 178-189). Para una consulta más profunda sobre Lasswell y el papel de la interpretación en la reestructuración post-positivista de la investigación, véase Torgerson (1985).

de transportar el gas natural desde la Bahía de Prudhoe en Alaska y del Delta del Mackenzie en los territorios del noroeste hacia el sur a través de un gasoducto tendido en el Valle Mackenzie (Berger, 1977: Vol. 1, apéndice). Aunque la propuesta tuvo una fuerte promoción por parte de las mayores corporaciones internacionales de petróleo, ésta no fue aprobada por el Gabinete. La recomendación negativa de la Investigación Berger en 1977 fue un factor —entre otros probablemente más significativos— que influyó en la decisión acerca de la construcción del gasoducto (cfr. Bregha, 1979). Aquí, sin embargo, el significado real de la investigación se ubica en el enfoque adoptado, que considera el análisis de políticas como un proceso (cfr. Gamble, 1978; Berger, 1977: vol. 2, 223-230).

Vista como tal, la Investigación Berger puede ser descrita como un foro relativamente abierto que permitió la presencia y articulación de intereses y perspectivas divergentes. La investigación solicitó y recibió informes académicos sobre diversos aspectos del problema del gasoducto. Sin embargo, la investigación no fue simplemente abordada desde la perspectiva valorativa. Los planteamientos del impacto se confrontaban mutuamente y cada uno de los estudios se comparaba con otro. Mediante réplicas, refutaciones y cruzamiento de información, el debate se desarrolló con un alto grado de finura. La investigación académica fue sólo un componente del proceso. Se promovió la participación de los miembros del público, a nivel regional y nacional. Se pueden identificar así tres aspectos importantes en la investigación.

1. Información. Se solicitó a todos los participantes en la investigación que presentaran una lista de los documentos que tenían en su posesión y que consideraran pertinentes para el tema. Esto permitió que todas las partes pudieran solicitar los documentos de los demás y que, en caso de que sus solicitudes no fueran atendidas, se pidiera a las oficinas

- del proyecto que enviaran un citatorio. Al final, todas las partes cooperaron, sin necesidad de citatorio.
2. **Financiamiento.** A pesar de la renuencia evidente por parte del Gabinete federal, Berger proporcionó respaldo financiero a los nativos, a los grupos ambientales, a las municipalidades y empresas del norte para "permitir que participaran en pie de igualdad con las compañías del gasoducto" (vol. 2, p. 225).
 3. **Forma del proceso de investigación.** La dinámica de la investigación combinó un conjunto muy numeroso de audiencias públicas. Berger dividió las audiencias en dos tipos: formales y comunitarias. Las audiencias formales incluyeron testimonios bajo juramento y confrontación de la información de los testigos. Éste fue el terreno de los testigos expertos, fundamentalmente académicos y consultores privados, quienes habían realizado investigación en el norte canadiense. Aun en las audiencias formales, Berger trató de evitar "una observancia muy rígida de las reglas legales de aceptabilidad de las pruebas, dado que eso le hubiera restado vida a las evidencias" (p. 227). Por su parte, las audiencias comunitarias proporcionaron un intenso contraste. Se llevaron a cabo en todas las ciudades más importantes del sur de Canadá y en todas las poblaciones de la región del Valle de Mackenzie. No hubo testimonios bajo juramento, aunque Berger contrastó la información y permitió a todos los participantes hablar en sus propios idiomas. Se puso especial atención en diseñar un foro para estimular una activa participación pública. La respuesta fue extraordinaria, especialmente por parte de las comunidades indígenas, quienes presentaron sus puntos de vista de manera reflexiva y elocuente. Ciertamente, para Berger, las consultas comunitarias fueron decisivas:

Ningún tratado o discusión de carácter académico, ninguna presentación formal de las demandas de los pueblos indígenas hecha por sus organizaciones formales y sus líderes, podría haber ofrecido un panorama de las metas y aspiraciones de la población indígena tan preciso y vivo como su propio testimonio. De ninguna otra forma hubiéramos podido descubrir la profundidad de los sentimientos respecto a los errores pasados y a las esperanzas futuras, como tampoco la determinación de los pueblos indígenas en reafirmar su identidad colectiva en el presente y en los años por venir (vol. 2, p. 228).

Si bien la investigación promovió un extenso involucramiento público, también consideró el desarrollo de la política desde una perspectiva amplia. Comenzando con un proyecto específico, se revisaron los planes y propuestas concernientes y se concluyó que la decisión sobre el asunto era crucial para todo el futuro modelo de desarrollo regional.

En su informe, Berger enfatiza que surgió una divergencia básica entre dos "filosofías" contrapuestas durante las audiencias (vol. 2, pp. 3-6; vol. 1 pp. 148 y ss.). Una se declaró por la acelerada y completa modernización e industrialización del norte, por la expansión de la iniciativa privada y la creación de oportunidades de empleo tanto para la población blanca como para los indígenas. Desde este punto de vista, el norte —sugiere Berger— se percibe como la "frontera". En contraposición, la otra perspectiva percibe a la región como su "patria". Por cierto, Berger afirma que esto último es el punto de vista de la inmensa mayoría de los pueblos indígenas, cuyos ancestros han habitado la tierra desde tiempos inmemoriales. Esta posición destaca la importancia de la autodeterminación. No existe un rechazo absoluto del desarrollo, pero la noción convencional del desarrollo como un proceso natural e inevitable es sustituido por una concepción que considera el desarrollo como un asunto de elección colectiva. La meta es un tipo de desarrollo que sustente la iden-

tividad cultural de la población nativa de manera que permita que cualquier cambio cultural incluya decisiones autónomas sobre su orientación. Aun cuando le otorga un papel a la industria, a la empresa, al empleo asalariado, el acento está puesto en los recursos renovables, las empresas cooperativas y el desarrollo comunitario. En su evaluación final, Berger apoya este segundo punto, al sugerir que el otro era etnocéntrico y superficial:

Pienso que la razón fundamental de por qué hay una gran distancia entre nuestra convicción sobre los beneficios del empleo industrial y el temor de los pueblos nativos por la industrialización reside en que los indígenas del norte no son simplemente gente pobre que le tocó ser de descendencia india o mestiza. Son pueblos cuyos valores y patrones de organización en parte resultan muy diferentes de los que subyacen en el mundo industrial moderno (vol. 1, p. 148). Una evaluación acertada de la propuesta del gasoducto, insiste Berger, requería que uno superara cualquier "renuencia a tomar en serio los puntos de vista de los pueblos nativos cuando entran en conflicto con nuestras propias nociones de lo que es conveniente para sus intereses" (vol. 2 p. 228).

La Investigación Berger fue un acontecimiento significativo para los pueblos que —como el informe mismo reveló— habían permanecido en un estado de subordinación pasiva con respecto a los elementos dominantes de la sociedad euro-canadiense. La investigación fue de hecho algo más que un escenario donde los intereses se podían articular libremente; se convirtió también en un foro para el esclarecimiento y reconocimiento de intereses. En efecto, la investigación misma tuvo un impacto cultural y político significativo en los pueblos indígenas. Como ha manifestado un estudio reciente, la Investigación Berger fue la "partera" de una transformación política en la región que originó innovaciones ins-

titucionales importantes, en sincronía con la emergencia de los pueblos nativos como una fuerza social relevante. (Abele, 1983: 79; cfr. cap. 6).

Berger provocó una considerable controversia que se enfocó parcialmente hacia la corrección analítica de su informe. Algunas citas extensas en relación con este debate son muy pertinentes. En los siguientes textos no será difícil percibir las tres caras del análisis de políticas. Primero revisaremos una de las críticas a Berger:

Hasta hace poco tiempo, las evaluaciones sobre los proyectos del sector público y privado consistían en comparar los beneficios directos —que podían medirse en dólares— con los costos directos, también medibles en los mismos términos. Se reconocía la existencia de efectos colaterales y de consecuencias no intencionales del curso de acción establecido, pero se trataba de impactos que no tenían una traducción medible en el mercado privado. Por eso, en los últimos años, la evaluación de proyectos ha buscado también evaluar los efectos colaterales de la línea de acción propuesta. Esto se ha hecho a través de estudios de impacto que... proveen al experto con las mejores y más específicas formas de evaluar los efectos de la línea de acción propuesta sobre el asunto en consideración. Tal evaluación puede ser en términos monetarios o, si esto no es posible, en unidades que sean las más adecuadas al objeto de la investigación... La información es utilizada por personas o grupos responsables en conjunción con la que proviene de evaluación directa a fin de arribar a una decisión. Se toma una decisión después de sopesar los beneficios directos más los indirectos, en contraposición a los costos directos e indirectos... La decisión se toma sólo después de haber tomado en consideración toda la información relevante (Stabler, 1977: 57-58).

La crítica consideró "inadecuado" el informe Berger en este nivel de análisis. Sin embargo, en su informe, Berger mismo desarrolló una concepción de investigación que discrepa con la de su crítico:

En la estimación del impacto de un proyecto industrial en gran escala se tiende a minimizar la importancia de las conclusiones que no están fundamentadas en datos cuantitativos. Generalmente, los que están en favor del proyecto son capaces de decir aproximadamente cuánto va a costar, aunque la experiencia con algunos proyectos... en gran escala... ha mostrado que las estimaciones iniciales de los costos no han sido dignas de confianza. Pero al menos existe un conjunto de números con los que se puede trabajar y uno nutre la confortable ilusión de que se está trabajando con datos confiables (vol. 1 p. 143).

Algunos impactos son más fáciles de predecir que otros... Además algunas consecuencias... pueden ser controlables, pero otras no. Es extremadamente sencillo confiar excesivamente en nuestra habilidad para actuar como ingenieros sociales y suponer –equivocadamente– que todos los problemas pueden ser previstos y resueltos. La naturaleza de los asuntos humanos desafía a los planificadores (pp. 160-161).

Si se va a evaluar el impacto de manera adecuada, se tiene que sopesar una serie completa de asuntos, algunos tangibles, otros intangibles. Pero al final, no importa cuántos expertos haya, no importa cuántas hojas de computadora se acumulen, existe una necesidad inevitable de tomar en consideración el juicio humano para las cuestiones fundamentales. Por cierto, cuando se toca una serie de cuestiones que abarcan tanto a las ciencias físicas como a las sociales, la única manera de encararlo y resolverlo es a través del ejercicio del juicio humano (vol. 2, p. 229).

Mientras que la crítica da a entender lo que sería la descripción canónica del enfoque y el lugar legítimo del análisis en las consideraciones de las políticas públicas, Berger ubica el análisis dentro de un contexto ideológico. Señala un sesgo prevaleciente en los estudios y afirma que éste tiende a ocultar "la naturaleza de los asuntos humanos". Berger entiende también la evaluación de los proyectos como un proceso político. Sin duda, estuvo consciente de que optar por un cierto tipo de investigación representa –independientemente de la decisión– un acto político. Al estimular la participación de los no expertos –particularmente de los pueblos indígenas–, Berger proporcionó un foro para la discusión abierta en la cual los individuos y las comunidades podían no sólo expresar sus puntos de vista, sino desarrollar su capacidad de reconocer y articular sus intereses. En forma y en estilo, el estudio no sólo proporcionó una oportunidad de participación, se convirtió también en una experiencia educativa que estimuló la capacidad individual y colectiva de participación racional y efectiva.

Berger asumió, en consecuencia, una postura política, pues debemos asentar que no había lugar para la neutralidad. Cualquier forma de estudio hubiera constituido un proceso social de significado político. Si Berger hubiera optado por una forma más convencional de investigación enfocada a los testimonios de los expertos y a un mínimo de involucramiento por parte del público, su postura hubiera sido igualmente política, aunque menos evidente.

A la luz de la experiencia de Berger, podemos reconocer la participación ciudadana en el proceso de investigación como una forma de participación del público en la vida política. En este caso, el análisis deja de ser un agente del estado administrador. Mediante la inclusión del público en la evaluación del desarrollo económico, social y político, se promueve un foro para la discusión de los asuntos públicos. El análisis de políticas se contrapone entonces al proceso de decisión política enclaustrado en el estado

administrativo. La lógica de investigación se orienta a la transformación de la vida pública.

Conclusión

En la tercera cara del análisis de políticas hay una distinción entre los expertos y los ciudadanos. En el nuevo enfoque los expertos han desarrollado una aguda conciencia de su propia fragilidad y falibilidad. Más aún, no levantan una fachada para esconder las limitaciones, que ellos mismos pueden percibir, sino que dejan manifiesta su condición humana. Ciertamente, los expertos se cuidan de no confundir a los legos y los ciudadanos se cuidan de que aquéllos no los confundan. En la comunicación entre expertos y ciudadanos, cada uno busca identificar puntos donde la frontera entre la especialización y el sentido común se intersecten. Es decir, cada quien busca que la participación pueda educar a un amplio sector de la población a considerar de manera racional las políticas específicas y las directrices sociales generales.

Nos hemos preguntado si se pueden conciliar las exigencias del conocimiento y la política, si la investigación racional tiene cabida en el mundo real de las políticas públicas. Encontramos que el potencial para tal reconciliación existe en la tercera cara del análisis de políticas. Esta confianza debe ser moderada mediante una evaluación seria del actual contexto político del análisis.³⁰ Al menos se han sentado las bases teóricas y prácticas para dicho desarrollo.

El concepto de conocimiento se ha extendido a la aceptación de que el conocimiento contextual es, a la vez, un fin y un medio de la investigación racional. Debe incluso reconocerse que, en virtud de su compromiso con una investigación y un diálogo sin trabas, la razón no está exenta de valores y conlleva, en efecto, un compromiso político. La búsqueda de conocimiento de los asuntos

³⁰ Este consejo no debería considerarse a la ligera (cfr. Arnstein, 1969; Pateman, 1970: cap. 4)

públicos requerirá obviamente un cambio drástico en el estilo dominante de la vida pública.³¹

De hecho, la tercera cara del análisis de políticas apunta hacia una nueva concepción de la política y, más concretamente, hacia la revitalización de su antigua concepción. Hoy en día, se confunde fácilmente a la política con la manipulación y el conflicto, pero el conocimiento y la política no siempre han sido concebidos de manera antagónica. Existe un sentido original de la política en el cual el conflicto se complementa con la cooperación necesaria para una discusión abierta y racional de los asuntos públicos.³²

Para defender esa idea original, uno no tiene que comenzar por cambiar todo el entramado de instituciones políticas existentes. Se podría comenzar por la institución misma del análisis de políticas.³³ Lanzarse a un proyecto de reorientación contextual, que desmitifique el análisis tecnocrático y apunte hacia una dirección post-positivista, constituiría ciertamente una acción política en la que la razón y la política podrían encontrar finalmente su ruta de convergencia.

³¹ Mientras que la razón difícilmente puede desenvolverse libremente dentro del mundo de la política, de la misma manera la razón tampoco puede ser neutral. El interés por el conocimiento genuino está, en contraposición con otras fuerzas sociales, en el proceso político y este punto se vuelve particularmente evidente cuando estamos preocupados por comprender el mundo político mismo. El mundo de la política —con los consabidos conflictos, decepciones y secretos— obstaculiza los esfuerzos por investigarlo y descubrirlo plenamente. Esto significa que un serio compromiso con la investigación racional conlleva un compromiso político igualmente profundo, lo cual es muy raro encontrar en la literatura sobre análisis de políticas. Tratar de conocer completamente el mundo político implica necesariamente enfrentar cualquier resistencia a la investigación. El esfuerzo sería modificar el proceso de elaboración de las políticas y hacerlo que fuera más accesible a la investigación: un proceso político-administrativo más abierto. Este punto tiene obviamente implicaciones para la ética profesional (Cfr. Torgerson, 1984: caps. 1, 8).

³² Bernstein (1976: xxi-xxii, 185-87) establece un vínculo entre esta concepción aristotélica de la política y el surgimiento del post-positivismo en la investigación social y política. Véase también Habermas (1974: cap. 1), Arendt (1958: cap. 2). Cfr. Kariel (1966). En relación directa con el análisis de políticas, consúltese Elkin (1985).

³³ Aquí, por supuesto, el contexto político del análisis de políticas continúa siendo decisivo. Un cambio significativo en la institución del análisis de políticas impulsaría o reforzaría los cambios en otras instituciones. Pero un cambio en el análisis de políticas necesitaría, en última instancia, ser impulsado y reforzado por cambios en el ámbito más extenso de la política.

Bibliografía

- ABELE, Frances. "The Berger Inquiry and the politics of transformation in the Mackenzie Valley," Ph. D. Thesis, York University. Toronto. 1983.
- AMY, Douglas J. "Environmental mediation: An alternative approach to policy stalemates," *Policy Sciences*, 15, 1983, pp. 345-365.
- _____, "Toward a post-positivist policy analysis," *Policy Studies Journal*, 13, 1984, pp. 207-211.
- APEL, Karl-Otto. "The conflicts of our time and the problem of political ethics," in Fred R. Dallmayr (ed.), *From Contract to Community*. New York. Marcel Dekker, 1978, pp. 81-101.
- _____, "Types of rationality today: The continuum of reason between science and ethics," in Theodore F. Geraets (ed.), *Rationality Today*. Ottawa, University of Ottawa Press. 1979, pp. 307-340.
- ARENDT, Hannah. *The Human Condition*. Chicago, University of Chicago Press. Arnstein, Sherry R., 1969. "A ladder of citizen participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 1958, pp. 216-224.
- ARON, Raymond. "Auguste Comte." *In his Main Currents in Sociological Thought*, Vol. I. Garden City, N.Y. Anchor Books, 1968, pp. 73-143. (Edición en español: *Etapas del pensamiento sociológico*. 2 tomos. Buenos Aires, Siglo Veinte).
- AUCCOIN, Peter. "Public-Policy Theory and Analysis," in G. Bruce Doern and Peter Aucoin (eds.), *Public Policy in Canada: Organization, Process and Management*. Toronto, Macmillan of Canada. 1979, pp. 1-26.
- AVINERI, Shlomo. *The Social and Political Thought of Karl Marx*. Cambridge, Cambridge University Press. 1971.
- AYER, A. J. *Language, Truth and Logic*. New York, Dover Publications, 2nd ed. 1953 (Edición en español: *Filosofía del siglo XX*, Barcelona, Crítica).
- BARDES, Barbara A., and Dubnick, Melvin J. "Motives and methods in policy analysis," in Stuart S. Nagel (ed.), *Improving Policy Analysis*. Beverly Hills, CA, Sage Publications. 1980, pp. 101-127.
- BAUM, Howell S. "Policy analysis: Special cognitive style needed," *Administration and Society*, 14, 1982, pp. 213-236.
- BENEVIESTE, Guy. *The Politics of Expertise*. San Francisco, Boyd and Fraser, 2nd ed., 1977.

- BERGER, Peter L., and Neuhaus, Richard John. *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research. 1977.
- BERGER, Thomas R. *Northern Frontier, Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*, Vols. 1-2. Ottawa, Supply and Services Canada. 1977.
- BERNSTEIN, Richard J. *The Restructuring of Social and Political Theory*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press. 1976.
- BOLLAND, John M., and Muth, Rodney. "The decision seminar: A new approach to urban problem solving," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 6, 1984, pp. 75-88.
- BREGHA, Francois. *Bob Blair's Pipeline: The Business and Politics of Northern Energy Development Projects*. Toronto, James Lorimer. 1979.
- BROWN, Peter G. "Ethics and policy research," *Policy Analysis*, 2, 1976, pp. 225-240.
- BRYDEN, Kenneth. "Public input into policy-making and administration: The present situation and some requirements for the future," *Canadian Public Administration*, 25, 1982, pp. 81-107.
- CASSIRER, Ernst. *The Philosophy of the Enlightenment*. Fritz C. C. Koenig and James P. Pettegrove (tr.). Princeton, Princeton University Press. 1951.
- CHURCHMAN, C. West. *The Systems Approach*. New York, Dell Publishing, rev. ed., 1979.
- CICOUREL, Aaron V. *Method and Measurement in Sociology*. New York, The Free Press. 1964.
- COMTE, Auguste. "Plan for scientific operations necessary for reorganizing society," in Richard Fletcher (ed.), *The Crisis of Industrial Civilization: The Early of Auguste Comte*. London, Heinemann Educational Books. 1974, pp. 11-181.
- DALLMAYR, Fred R. "Critical Theory and Public Policy," *Policy Studies Journal*, 9, 1980-81, pp. 522-534.
- DORTN, G. Bruce. "The policy-making philosophy of Prime Minister Trudeau and his advisers," Thomas A. Hockin (ed.), *Apex of Power: The Prime Minister and Political Leadership in Canada*. Scarborough, Ontario, Prentice-Hall of Canada, 2nd ed., 1977, pp. 189-196.
- DRYZEK, John. "Policy analysis as a hermeneutic activity," *Policy Sciences*, 14, 1982, pp. 309-329.

- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 2nd ed., 1975.
- EASTON, David. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York, Alfred A. Knopf, 2nd ed., 1971.
- ELKIN, Stephen L. "Regulation as a Political Question," *Policy Sciences*, 18, 1985, pp. 95-108.
- ENGELS, Frederick. *Socialism: Utopian and Scientific*. Moscow, Progress Publishers. 1978.
- FAY, Brian. *Social Theory and Political Practice*. London, George Allen and Unwin. 1975.
- FISCHER, Frank. *Politics, Values and Public Policy: The Problem of Methodology*. Boulder, CO, Westview Press. 1980.
- FRENCH, Richard D. *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy Making 1969-1984*. Toronto, James Lorimer, 2nd ed., 1984.
- GAMBEL, D.J. "The Berger Inquiry: An impact assessment process," *Science*, 199, 1979, pp. 946-952.
- GAY, Peter. *The Enlightenment: An Interpretation*, Vols. 1-2. New York, Alfred A. Knopf. 1966, 1969.
- GIDDENS, Anthony. "Positivism and its critics." In his *Studies in Social and Political Theory*. New York, Basic Books. 1977, pp. 29-89.
- GUNNELL, John G. *Philosophy, Science and Political Inquiry*. Morristown, NJ, General Learning Press. 1975.
- _____, "Social scientific knowledge and policy decisions: A critique of the intellectualist model," in Phillip M. Gregg (ed.), *Problems of Theory in Policy Analysis*. Lexington, MA, Lexington Books. 1976, pp. 29-49.
- HABER, Samuel. *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era 1890-1920*. Chicago, University of Chicago Press. 1964.
- HABERMAS, Jürgen. *Knowledge and Human Interests*. Jeremy J. Shapiro (tr.). Boston, Beacon Press. 1971, (Edición en español: *Conocimiento e interés*. Madrid, Taurus).
- _____, *Toward a Rational Society*. Jeremy J. Shapiro (tr.). Boston, Beacon Press. 1971.
- _____, *Theory and Practice*. John Viertel (tr.). Boston, Beacon Press. 1974.
- HART, Henry M., J., and MacNaughton, John T. "Evidence and Inference in the Laws," *Daedalus*, 87, 1958, pp. 40-64.
- HARTLE, Douglas G. "Techniques and processes of administration," *Canadian Public Administration*, 19, 1976a, pp. 21-33.

- _____, *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*. Toronto, University of Toronto Press. 1976b.
- _____, *The Expenditure Budget Process in the Government of Canada*. Toronto, Canadian Tax Foundation. 1978.
- HECLO, Hugh. "Review article: Policy analysis," *British Journal of Political Science*, 2, 1972, pp. 83-108.
- HELMER, Olaf. *Social Technology*. New York, Basic Books, 1966.
- HORKHEIMER, Max. *Eclipse of Reason*. New York, Seabury Press. 1974.
- _____, and Adorno, Theodor W. *Dialectic of Enlightenment*. John Cumming (tr.). New York, Seabury Press. 1972, (Edición en español: *Dialéctica del iluminismo*. Buenos Aires, Sudamericana. 1988).
- HOROWITZ, Irving Louis. "Social science mandarins: Policymaking as a political formula," *Policy Sciences*, 1, 1970, pp. 339-360.
- KARIEL, Henry S. *The Promise of Politics*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall. 1966.
- _____, *Open Systems: Arenas for Political Action*. Itasca, IL, F. E. Peacock Publishers. 1969.
- _____, "Commentary on Lane's paper," in James C. Charlesworth (ed.), *Integration of the Social Sciences through Policy Analysis*. Philadelphia, American Academy of Political and Social Science. 1972.
- KAUFMANN, Walter. *Hegel: A Reinterpretation*. Garden City, NY, Anchor Books. 1966.
- KENNEDY, James. Letter-to-the-editor, *Technological Forecasting and Social Change*, 2, 1978, p. 383.
- KETTLER, David, et al. *Karl Mannheim*. London, Tavistock Publications/Chichester, Ellis Horwood. 1984.
- KOLAKOWSKI, Leszek. *The Alienation of Reason: A History of Positivist Thought*. Norbert Guterman (tr.). Garden City, NY, Doubleday. 1968.
- KOONTZ, Harold. "The management theory jungle," *Academy of Management Journal*, 4, 1961, pp. 174-188.
- KRAMER, Fred A. "Policy analysis as ideology," in Fred A. Kramer (ed.), *Perspectives on Public Bureaucracy*. Cambridge, MA, Winthrop Publishers, 2nd ed., 1977, pp. 203-220.
- LASSWELL, Harold D. "The policy orientation," in Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford, Stanford University Press. 1951, pp. 3-15.

- LASSWELL, Harold D. "Clarifying value judgment: Principles of content and procedure," *Inquiry*, 1, 1958, pp. 87-98.
- _____, "The public interest: Proposing principles of content and procedure," in Carl J. Friedrich (ed.), *The Public Interest*. New York, Atherton Press. 1962, pp. 54-79.
- _____, *World Politics and Personal Insecurity*. New York The Free Press. 1965.
- _____, "The emerging conception of policy sciences," *Policy Sciences*, 1, 1970, pp. 3-14.
- _____, *A Pre-View of Policy Sciences*. New York, American Elsevier Publishing. 1971.
- _____, "Some perplexities of policy theory," *Social Research*, 14, 1974, pp. 176-189.
- LOVINS, Amory B. "Cost-risk-benefit assessments in energy policy," *George Washington Law Review*, 45, 1977, pp. 911-943.
- MACPHERSON, C. B. *The Life of Liberal Democracy*. Oxford, Oxford University Press. Macpherson. 1977. (Edición en español: *Democracia liberal y su época*. Madrid, Alianza).
- MACRAE, Duncan, Jr. "Technical Communities and political choice," *Minerva*, 14, 1976, pp. 169-190.
- MAJONE, Giandomenico. "Technology assessment and policy analysis," *Policy Sciences*, 8, 1977, pp. 173-175.
- _____, "Reforming standard-setting," *Journal of Policy Analysis and Management*, 2, 1982, pp. 285-290.
- MANNHEIM, Karl. *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. Louis Wirth and Edward Shils (trs.). New York, Harcourt, Brace and World. 1936.
- _____, *Man and Society in an Age of Reconstruction*. Edward Shils (tr.). New York, Harcourt, Brace and World. 1940.
- MAZUR, Allan. "Science Courts," *Minerva*, 15, 1977, pp. 1-14.
- MCADAMS, John. "The anti-policy analysis," *Policy Studies Journal*, 13, 1984, pp. 91-101.
- Mc CARTHY, Thomas. *The Critical Theory of Jürgen Habermas*. Cambridge, MA, The MIT Press, 1978. (Edición en español: *Teoría de la crítica de Jürgen Habermas*. Madrid, Tecnos. 1987).
- MUTH, Rodney, and Bolland, John M. "The social planetarium: Toward a revitalized civic order," *The Urban Interest*, 3, 1981, pp. 13-25.

- NAGEL, Stuart S. "Introduction: policy analysis research, what it is and where it is going," in Stuart S. Nagel (ed.), *Improving Policy Analysis*. Beverly Hill, CA, Sage Publications. 1980, pp. 7-13.
- NASH, Christopher, et al. (1975). "Criteria for evaluating project evaluation techniques," *Journal of the American Institute of Planners*, 41, 1975, pp. 83-90.
- OAKESHOTT, Michael. "Political education," en *Rationalism in Politics and Other Essays*. London, Methuen. 1962, pp. 111-136.
- OPPENHEIM, Felix E. *Moral Principles in Political Philosophy*. New York, Random House. 1968.
- ORR, David W. "U.S. energy policy and the political economy of participation," *Journal of Politics*, 41, 1979, pp. 1027-1056.
- PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press. 1970.
- PARIS, David C., and Reynolds, James F. *The Logic of Policy Inquiry*. New York, Longman. 1983.
- RIVLIN, Alice M. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, D. C., The Brookings Institution. 1971.
- SAINT-SIMON, Henri. *Selected Writings*. Felix Markham (tr.). Oxford, Brasil Blackwell. 1952.
- SALTER, Liora, and Slaco, Debra. *Public Inquiries in Canada*. Ottawa, Science Council of Canada, Background Study, 47, 1981.
- SCHOETTLE, Enid Curtis Bok. "The state of the art in policy studies," in Raymond A Bauer and Kenneth L. Gergen (eds.), *The Study of Policy Formation*. New York, The Free Press. 1968, pp. 149-179.
- SCHICK, Allen. "Systems politics and systems budgeting," *Public Administration Review*, 29, 1969, pp. 137-151.
- _____, "Toward the cybernetic state," in Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence*. New York, Chandler Publishing. 1971, pp. 214-233.
- SELF, Peter. *Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost Benefit Analysis*. London, Macmillan Press. 1975.
- STABLER, J.C. "The report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, volume 1: A socioeconomic critique," *The Musk-Ox: A Journal of the North*, 20, 1977, pp. 57-58.
- STEWART, Thomas R., et al. "Citizen participation and judgment in policy analysis: A case study or urban air quality policy," *Policy Sciences*, 17, 1984, pp. 67-87.

- STRAUSS, Leo. "What is political philosophy?" en *Political Philosophy: Six Essays by Leo Strauss*. Hilail Gildin (ed.). Indianapolis, Pegasus. 1975.
- TAYLOR, Charles. "Interpretation and the sciences of man," *Review of Metaphysics*, 25, 1971, pp. 3-51.
- _____, "Neutrality in political science," in Alan Ryan (ed.), *The Philosophy of Social Explanation*. Oxford, Oxford University Press. 1973, pp. 139-170.
- TORGERSON, Douglas. *Industrialization and Assessment: Social Impact Assessment as a Social Phenomenon*. Toronto, York University Publications in Northern Studies. 1980.
- _____, "SIA as a social phenomenon: The problem of contextuality," in Frank J. Tester and William Mykes (eds.), *Social Impact Assessment: Theory, Method and Practice*. Calgary, Detselig Enterprises. 1981, pp. 66-92.
- _____, "The communicative context of policy analysis: The problem of strategic interaction in the policy process," Ph. D. Thesis, University of Toronto. Toronto. 1984.
- _____, "Contextual orientation in policy analysis: The contribution of Harold D. Lasswell," *Policy Sciences*, 18, 1985, pp. 241-261.
- TRIBE, Laurence H. "Policy science: Analysis or ideology?" *Philosophy and Public Affairs*, 2, 1972, pp. 66-110.
- _____, "Technology assessment and the fourth discontinuity: The limits of instrumental rationality," *Southern California Law Review*, 46, 1972-73, pp. 617-660.
- VAN Gunsteren, Herman R. (1976). *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central Rule Approach in Public Affairs*. London, John Wiley and Sons. 1976.
- WALDO, Dwight. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York, The Ronald Press. 1948.
- WEINBERG, Alvin M. "Science and trans-science," *Minerva*, 10, 1972, pp. 209-22.
- WELLER, Phil, and Jackson, John. "Lessons in the need for public participation," *Alternatives*, 10 (2/3), 1982, pp. 5-8.
- WHITE, Jay D. "Public policy analysis: Reason, method, and praxis," D.P.A. Thesis, George Washington University. Washington. D.C., 1982.

- WILDAVSKY, Aaron. "The political economy of efficiency: Cost-benefit analysis, systems analysis, and program budgeting," *Public Administration Review*, 26, 1966, pp. 292-310.
- _____, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little, Brown. 1979.
- WOLIN, Sheldon S. *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Boston, Little, Brown. 1960.
- _____, "Political theory as a vocation," *American Political Science Review*, 63, 1969, pp. 1062-1082.
- ZAMYATIN, Yevgeny. *We*. Mirra Ginsburg (tr.). New York, Bantam Books. 1972.

7. *El análisis de políticas y la política**

EN EL JUEGO de la política pública, para usar la metáfora de Graham Allison, hay dos jugadores principales, los analistas de políticas y los políticos.¹ A los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto. Recalcan la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y de que se proceda con especial atención al jerarquizar los diversos objetivos en competencia. Los analistas quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos. Con fe en sus técnicas, los analistas derivan sus conclusiones de modelos matemáticos abstractos.² En contraste, a los políticos interesa la distribución de los productos, y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver

* Publicado originalmente con el título "Policy Analysis and Policy Politics", en *Policy Sciences*, num. 19, 1986, pp. 33-59. Traducción al español de Graciela Bellón.

¹ Graham T. Allison, *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown, 1971, pp. 162-63. Allison sugiere considerar la toma de decisiones en política como un juego en el que cada uno de los jugadores juega una posición distinta, más que como una representación teatral en la que cada actor tiene un papel fijo. [Ver el volumen II de esta colección]

² En este artículo, distingo el "análisis de políticas" de la "investigación sociológica" y de la "evaluación de políticas". El análisis de políticas examina un problema de políticas concreto en un esfuerzo por establecer qué debe hacer el gobierno. Usualmente, pero no siempre, se hace el análisis para un decisor concreto que quiere tomar, tiene que tomar o es capaz de tomar una decisión específica (o emprender una acción específica) sobre un cierto problema. El análisis de políticas hace preguntas como "¿Qué debe hacer el go-

el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados. Con fe en el proceso político, los políticos basan sus recomendaciones en la fuerza de las posiciones de sus electores.

Esta división del mundo de las políticas es similar a las "dos culturas" que C.P. Snow encontraba en el mundo intelectual, la de los científicos físicos y la de los intelectuales literarios.³ Como el científico de Snow, el analista de políticas es el optimista, completamente convencido de que la propuesta de su análisis es la mejor opción y que puede ser de gran ayuda a la sociedad. Como el intelectual literario, el político de las políticas es el pesimista, igualmente convencido de que el último invento del analista de sistemas, el presupuesto por programas, la gestión por objetivos o el presupuesto base cero, sólo harán que el proceso de las políticas sea más complicado, no mejor, y que el único curso razonable es seguir en la brega tratando de salir del apuro. Como en las dos culturas de Snow, los valores, actividades y emociones, fundamentalmente diferentes del analista y del político, pueden inhibir la

bierno acerca del desempleo?" La investigación sociológica y la evaluación de políticas también pueden estar motivadas por el deseo de determinar qué debe hacer el gobierno en un momento dado, pero se acercan a la cuestión sólo indirectamente. La investigación sociológica está diseñada para revelar relaciones, no necesariamente casuales, entre distintas variables (de las casuales podría no estar ninguna sujeta a manipulación del gobierno). Se pregunta: "¿Cómo se relaciona la probabilidad de que un individuo esté desempleado con su sexo, raza, edad, educación, antecedentes criminales y su historial de empleos previos?" A diferencia de la sociología, la evaluación de políticas está diseñada para determinar el impacto de los programas en curso. Hace preguntas como "¿Qué tan eficaz es el programa para reducir el desempleo?"

La investigación sociológica y la evaluación de políticas requieren de investigación original lo que implica problemas metodológicos de diseño de la investigación, recolección de datos y análisis de la información. En contraste, el analista de políticas, más que llevar adelante su propia investigación, frecuentemente examina los resultados de las investigaciones de otros para determinar qué consecuencias pueden tener para el tratamiento del problema de políticas públicas en cuestión. Para ello realizan algunos cálculos simples sobre los datos o resultados, con el fin de llegar a conclusiones que sean útiles para el problema. El análisis de políticas contiene una recomendación explícita y usualmente detallada para la acción (o inacción) gubernamental. Mucho se ha escrito sobre los usos de la investigación en ciencias sociales. Este artículo se centra en el análisis de políticas.

³C.P. Snow, *The Two Cultures and the Scientific Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge 1959.

comunicación entre ellos y provocar una antipatía cáustica y perniciosa.

La dicotomía es por supuesto una exageración. El analista y el político descritos son tipos ideales, tal vez caricaturas, que definen los polos de un espectro continuo que va desde el matemático, fascinado con las complejidades de sus modelos, hasta el funcionario público que busca autopromoverse, derrochando recursos en la comunidad electoral que más pueda beneficiarlo. La distribución se concentra en dos polos, con los jugadores agrupados cerca de los dos extremos, de tal manera que parecen casi estar organizados en dos equipos o quizá en dos ligas con jugadores que participan en juegos similares pero con distintas reglas, tradiciones y sistemas de anotación. En lo que sigue, los términos analista y político se refieren estrictamente —y esto debe subrayarse— a estos tipos ideales, aunque los ejemplos usados para ilustrar su comportamiento y actitudes se tomarán necesariamente de las palabras y acciones de los jugadores políticos reales, mucho más complejos.

En realidad, cada jugador individual posee una combinación única de habilidades analíticas y políticas. En cualquier juego de políticas los jugadores tomarán partido según sus talentos y preferencias. Así, un político tradicional puede ser bastante analítico cuando se trata de asuntos que no le afectan a él o a sus electores, y un analista puede ser bastante político cuando estudia políticas que interfieren con sus intereses o con los de su comunidad analítica. Arnold J. Meltsner ha advertido acerca de "la falsa división del mundo de la decisión política en dos campos incompatibles", insistiendo en que no hay que exagerar la división.⁴ Aún así, la racionalidad económica y la racionalidad política frecuentemente entran en conflicto y la naturaleza de este conflicto afecta de tal manera la práctica del análisis político que no puede ignorarse.

⁴Arnold J. Meltsner, *Policy Analysts in the Bureaucracy* University of California Press, Berkeley, Calif, 1976, p. 278.

I. Las ideologías analíticas y políticas

Sólo algunas de las diferencias de conducta, actitudes y estilo antes citadas se relacionan directamente con el conflicto entre el analista y el político y con la influencia relativa de ambos jugadores en la elaboración de las políticas

EFICIENCIA, EQUIDAD Y DISTRIBUCIÓN

El criterio del analista para la selección de políticas es la eficiencia económica agregada.⁵ La mejor política es la que arroja mayores beneficios netos. La suma de todos los beneficios y la resta de todos los costos proporcionan al analista la medida del interés público. El criterio de utilidad o beneficio social neto ignora por supuesto los problemas de distribución: quién recibe los beneficios y quién paga los costos. Aun en la alternativa más eficiente, algunos individuos o grupos pueden encontrar que sus costos exceden a sus beneficios. Pero el analista argumentará siempre en favor de aquella opción de política cuyos costos agregados generen los mayores beneficios y hacen así posible compensar a los perdedores o alcanzar los objetivos distributivos de la sociedad, cualesquiera que éstos sean. El criterio de eficiencia ofrece la mejor oportunidad para redistribuir el ingreso hacia aquellos grupos que la sociedad considere más necesitados o con mayor mérito.

El argumento de que los objetivos distributivos se pueden lograr mejor al maximizar la eficiencia económica puede tal vez

⁵ Mi definición de "análisis de políticas" —tal como es practicado, más que como debería ser practicado— considera que es más importante la disciplina de la economía que la estadística, la investigación de operaciones, la planeación urbana e incluso el "análisis de políticas" tal como se enseña hoy día en las nuevas Escuelas de Políticas Públicas. Esto es porque (1) la economía proporciona el criterio por el que se guían la mayoría de los analistas políticos al formular sus juicios y (2) la mayoría de los analistas de nuestro tiempo o llegaron a su trabajo con una formación importante en economía o rápidamente la adquirieron. Notemos, por ejemplo, que el gabinete original del Presidente Carter, con doce directivos, estaba formado por cinco economistas, cinco abogados (o políticos) y dos "otros" que, como prueba de que también se pueda llegar a Washington sin grado académico, entran también en la categoría de político.

usarse para justificar la desatención a las consideraciones de equidad. Según la ideología analítica, la meta de la equidad social se puede alcanzar mejor, sin tener que estar ajustando cada uno de los programas y políticas particulares, con un programa completamente independiente de redistribución que introduzca preferiblemente alguna forma de impuesto negativo al ingreso. Que el diseño, la aprobación y la implementación de este programa redistributivo haya resultado imposible es desafortunado y molesto, pero no es una causa suficiente para modificar el criterio de eficiencia al analizar cuestiones tales como el control de la contaminación, el tráfico masivo, los recursos humanos en el área de salud, la administración de recursos hidráulicos o la defensa militar. Identificar el número de perdedores en ocasión de una nueva política y la cuantía de su pérdida, diseñando un mecanismo práctico para compensarlos, puede ser bastante difícil, pero la posibilidad teórica de hacerlo es suficiente para adoptar el criterio de eficiencia. Porque el analista está profundamente interesado en la equidad social defiende vigorosamente la alternativa más eficiente, pues ésta es la única la manera de conseguir la mayor cantidad de beneficios para fines de redistribución. Pero una vez que ha dejado constancia de su preocupación, el analista tiende a dejar el problema de la equidad para más adelante.⁶

Que la eficiencia predomine sobre la equidad como valor analítico es bastante explicable. Existe una medida única y simple pa-

⁶ Henry Rose escribe: "¿Deben tratarse aparte con una política de distribución del ingreso? El procedimiento usual en los analistas de costo-beneficio es, por supuesto, obviar las consecuencias distributivas y limitar al análisis a una medida de eficacia agregada —una razón por la cual los decisores políticos muestran poco entusiasmo por tales análisis... Usualmente en casos específicos no hay manera de identificar a todos los ganadores o perdedores, y los costos de información necesaria para intentar su identificación son frecuentemente muy altos. Más aún, los mecanismos para compensar a los perdedores son débiles o inexistentes... Un analista que omite los efectos distributivos y trata sólo de la eficiencia agregada se ocupa de una parte del problema del decisor y quizá sólo de una pequeña parte." ("The Role of Cost-Benefit Analysis Policy Making", en *Cost Benefit Analysis and Water Pollution Policy*, edit. Henry M. Peskin y Eugene P. Seskin, Urban Institute, Washington, D.C., 1975.

ra la eficiencia: los beneficios sociales netos. En contraste, la equidad sólo puede describirse indirectamente, en términos de las curvas de Lorenz y los coeficientes de Gini. No hay una medida única y simple para determinar si una distribución del ingreso o de los activos es más equitativa que otra. Más aún, no importa qué tan difícil sea determinar los costos totales y los beneficios totales, siempre será más difícil determinar su distribución.⁷ Muchos beneficios pueden ser directos y concentrados, pero casi todos los costos (para el contribuyente y para el consumidor, en ocasión de un aumento de la deuda nacional y la inflación resultante) serán inevitablemente indirectos y dispersos. Como la eficiencia es un criterio simple, único, específico y medible, es más adaptable que la equidad para el trabajo analítico.

En contraste, el político se interesa más en la distribución. No son los ciudadanos individuales, sino las comunidades organizadas de ciudadanos las que tienen la influencia política. Como representante electo o autoridad política designada, el político responde a los electores, no a la noción abstracta de beneficio público agregado, propia del analista. Al político le interesa profundamente saber en cuánto se beneficiarán sus electores y cuánto han de pagar.⁸ Robert H. Haveman escribe:

En tanto que el análisis de política se centra en los costos y beneficios que las medidas políticas conllevan para la sociedad co-

⁷ Robert H. Haveman y Julius Margolis citan este argumento como uno de los muchos argumentos en contra de sopesar formalmente los costos y beneficios para decidir quién se beneficia y quién paga. "Obtener información exacta sobre el impacto distributivo del gasto público frecuentemente es difícil. No sólo debe uno asegurarse de la distribución de los costos entre los contribuyentes y entre quienes verdaderamente suministran los recursos. A causa de la dificultad de calcular con exactitud estos lineamientos con el conocimiento existente, no resulta todavía adecuado incorporar el balance de la equidad en los cálculos formales de beneficios y costos" ("Public Expenditure and Policy Analysis: An Overview", en *Public Expenditure and Policy Analysis*, 2a. ed., edit. Haveman y Margolis Rand McNally, Chicago, 1977.

⁸ A esto se debe el que Harold D. Lasswell titulara su libro, donde examina las políticas públicas desde la perspectiva de "las actitudes funcionales de políticos activos", *Politics: Who Gets What, When, How*, McGraw Hill, N.Y., 1936.

mo un todo, son pocos los decisores políticos individuales que encuentran significativo el criterio de beneficio social para sus objetivos más limitados. Si el legislador, al tomar en consideración los costos de una decisión, logra repartirlos disimuladamente entre los ciudadanos concentrando legalmente los beneficios en un grupo privilegiado cuyo apoyo busca obtener, no le importará el hecho de que los costos agregados excedan con mucho a los beneficios. En realidad, el análisis responde a preguntas que no interesan a la mayor parte de los legisladores.⁹ Y son los políticos, no los analistas, quienes toman la mayoría de las decisiones políticas importantes.

Un ejemplo de la diferencia de sus perspectivas son las recientes controversias sobre la política de recursos hidráulicos, construcción de presas, sistemas de riego y control de inundaciones. Al usar las técnicas habituales del análisis de costo-beneficio, el analista concluye que muchos proyectos hidráulicos son ineficientes —que sus costos totales son mayores que sus beneficios totales— y por ende no deben ser llevados a cabo.¹⁰ Más aún, los beneficios de estos proyectos están bastante concentrados (y son obvios), mientras que los costos están ampliamente distribuidos (y pasan inadvertidos), otorgando así a ciertos grupos considerables beneficios netos a pesar de la ineficiencia agregada de los proyectos. Al ser sensible a los intereses de sus electores más organizados y activos, el político concluye que los proyectos son de lo más valioso para ellos —que por supuesto lo son— y por lo tanto deben ser realizados. No hay una comunidad electoral que pueda quejarse

⁹ Robert H. Haveman, "Policy Analysis and the Congress: an Economist's View", *Policy Analysis* 2, (primavera, 1976): 247.

¹⁰ Véase el comunicado de prensa de la Casa Blanca del 18 de abril de 1977, "Statement on Water Projects", para los cálculos de costo-beneficio de los treinta y dos proyectos de recursos hidráulicos en las diversas listas de impacto político del presidente Carter. Para diecisiete de estos proyectos, la proporción final de beneficios a costos fue de menos de 1.0. Para una visión crítica del análisis de costo-beneficio de un proyecto, véase Steve Hanke y Richard A. Walker, "Benefit-Cost Analysis Reconsidered: An Evaluation of the Mid-State Project", *Water Resources Research*, 10, no. 5, 1974, pp. 898-908.

de costos tan dispersos. Y el que los beneficios sean evidentes en tanto que los costos pasen inadvertidos es un hecho que debilita todavía más la perspectiva analítica. La visión del político termina por triunfar.

Un economista escribe: "Muchos programas se administran sin atender demasiado a su impacto distributivo. No debe sorprendernos entonces cuando estos programas evidencian consecuencias distributivas indeseables".¹¹ Ciertamente no debemos sorprendernos, pero por otras razones. Es arrogante creer que el descuido del analista en las cuestiones distributivas sea algo menor, comparado con el comportamiento de otros jugadores en el juego de las políticas. Es más, la razón de que las consecuencias distributivas sean tan indeseables es precisamente porque alguien —el político— presta toda la atención al impacto distributivo. Las políticas con consecuencias indeseables se aprueban no por ignorancia, sino por una combinación de conocimiento y apatía: el conocimiento de los pocos que saben que se pueden beneficiar sustancialmente con dicha distribución, y que presionan entonces fuertemente por "su" programa, y la apatía de los muchos que pagan por él y para quienes el costo es individualmente tan pequeño que no vale la pena hacer mayores esfuerzos para oponerse al programa. De hecho, los perdedores pueden incluso apoyar el programa a cambio del apoyo de los ganadores para otro programa (con otro conjunto distinto de consecuencias distributivas indeseables) que a su vez los beneficie.

La atención del político al impacto distributivo no refleja una preocupación por la equidad, sino precisamente lo opuesto. El interés del político en la distribución es estrictamente localista, mientras que el del analista es meramente teórico. El interés del político es, no obstante, una respuesta a las realidades del inter-

¹¹ James T. Bonnen, "The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions", en Robert H. Haveman y Julius Margolis, *Public Expenditure and Policy Analysis*, 1a. ed., edit. Haveman y Margolis, Chicago: Rand McNally, 1970, p. 246.

juego de las fuerzas políticas, los conflictos entre grupos y la lucha por obtener la generosidad del gobierno. No es de extrañar entonces que los intereses del político logren ser dominantes en el proceso decisorio ni que las consecuencias distributivas sean tan opuestas al designio declarado.

INSUMOS, RESULTADOS Y BENEFICIOS

Una premisa básica del análisis de políticas es que los resultados de una política pública son la base más adecuada para evaluar sus logros. El aprendiz de analista debe estar siempre pendiente de no usar equivocadamente los insumos como medida de los beneficios del programa. Los beneficios se pueden evaluar correctamente sólo a partir de cuánto se obtiene de un programa y no de cuánto se invierte en él. Para evaluar, por ejemplo, los programas de la Marina de los Estados Unidos, un analista no toma en cuenta o pondera el número de marineros, barcos, aviones y misiles, sino que evalúa la capacidad de la Marina para llevar a cabo varias misiones como salvamentos, asalto anfibio a playas, ataques aéreos y detección y destrucción de submarinos en una variedad de escenarios.

En contraste, el político frecuentemente encuentra que, para sus propósitos, los insumos proporcionan la medida adecuada de los beneficios del programa. Para el analista, por ejemplo, los beneficios de los programas militares son los resultados (la seguridad nacional), pero la cuestión central para un político es saber qué tanta ganancia y empleo arrojan a sus electores (no hay que olvidarse de la distribución) los distintos tipos y niveles de gastos militares. El político puede sentirse obligado a defender el sistema bélico de su preferencia en términos de defensa nacional (resultados), pero su evaluación frecuentemente se basa en dólares y empleos (insumos).

Esta diferencia de perspectiva ayuda a explicar la resistencia del político al presupuesto por programas. Para el analista, un pre-

supuesto por programa ayuda mucho en la toma de decisiones del gasto público porque relaciona explícitamente los gastos con los resultados del programa. Por razones análogas, al político le gusta el presupuesto por objetivos, porque está organizado en términos de insumos. El político y el analista prefieren respectivamente el formato presupuestal que ponga de relieve revele lo que perciben como beneficios del programa.

Desafortunadamente, los problemas conceptuales, metodológicos y prácticos frecuentemente hacen difícil definir, medir y predecir los resultados significativos de cualquier política. En general es más fácil identificar los insumos que los resultados. Evaluar un sistema bélico en términos de las ganancias y los empleos producidos es mucho menos difícil que evaluarlos en términos de su contribución (marginal) a la seguridad nacional. Por lo tanto, el analista necesita estar alerta ante la tendencia humana de creer que los insumos son una expresión adecuada de los beneficios.

En su ya clásico artículo sobre "Análisis de sistemas y proceso político", James R. Schlesinger establece que uno de "los lineamientos del análisis de sistemas" es lograr que los análisis y las decisiones de asignación de recursos se orienten hacia categorías de resultados más que de insumos, pero advierte que "en el mundo real de la decisión política es extraordinariamente difícil privilegiar los resultados más que los insumos".¹² No obstante, menos de una década después, el mismo Schlesinger no pudo evitar la trampa. En un esfuerzo por documentar "el desequilibrio de la balanza militar" entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, Schlesinger citó varias "estadísticas comparativas", casi todas medidas de insumos:

Desde el año fiscal de 1968, el número de efectivos norteamericanos ha disminuido en 1.5 millones de hombres. Actualmente el número es inferior en casi 600,000 hombres con res-

¹²James R. Schlesinger, "System Analysis and the Political Process", *Journal of Law and Economics*, 11, octubre 1968, pp. 285-286.

pecto al nivel existente antes de Vietnam. Y en casi 500,000 hombres con referencia al tiempo de Eisenhower... En el año fiscal de 1968 la Marina tenía 976 barcos. En el año fiscal de 1976 este número se ha reducido a 483 barcos... Desde 1960, el número de efectivos militares soviéticos ha crecido aproximadamente de tres millones de hombres a 4.4 millones, es decir, más que el doble del conjunto militar de los Estados Unidos. Los soviéticos dedican al menos el 15 por ciento del producto nacional a actividades de defensa... La tasa de producción (soviética) de aviones de guerra excede a la de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos en un factor de cuatro... Según los cálculos los soviéticos gastan más que los Estados Unidos prácticamente en todas las categorías importantes. Se calcula que, en conjunto, los soviéticos gastan un 45 por ciento más que los Estados Unidos en equivalentes de dólar.¹³

Asombrosamente, Schlesinger, el partidario del análisis, no hace el menor intento para comparar las capacidades y los resultados de las fuerzas militares soviética y norteamericana.

La decisión en favor de una política puede claramente seguir la definición de los beneficios del analista o del político. Consideremos el problema hipotético del control de roedores diseñado por Edith Stokey y Richard Zeckhauser para ilustrar el análisis de costo-eficiencia. Una ciudad tiene 500 departamentos infestados de ratas, un tope financiero de 10 000 dólares y dos posibles programas de control de roedores; el método A cuesta 100 dólares por departamento y es eficaz en un 90 por ciento, el método B cuesta sólo 40 dólares por departamento, pero es eficaz en un 50 por ciento. La aritmética básica muestra que con el método A la ciudad puede tratar 100 departamentos y espera eliminar las ratas en 90 de las 500 unidades infestadas. Usando el método B, podrán ser tratados 250 departamentos con el resultado previsible de que

¹³James R. Schlesinger, "A Testing Time for America", *Fortune*, febrero 1976, pp. 147-149.

las ratas serán eliminadas en 125 de las 500 unidades. Si se sigue el criterio de los resultados, el número de departamentos de los cuales se eliminan las ratas ofrece la medida de los beneficios del programa, por lo cual el analista de políticas claramente prefiere el método B.¹⁴

Ahora introduzcamos otro programa hipotético: el método P cuesta sólo 20 dólares por unidad, pero es eficaz sólo en un 10 por ciento. Dado que con el método P sólo podría esperarse eliminar las ratas de 50 unidades, el analista de políticas claramente lo colocaría por debajo del método A y del B. Sin embargo, el político ve el problema de otra manera. Si se sigue el criterio de los insumos del programa, el número de departamentos tratados ofrece la medida de los beneficios del programa. En esta perspectiva, el método A “beneficia” sólo a 100 departamentos y el método B “beneficia” a 250 departamentos, mientras el método P “beneficia” al total de las 500 unidades. Establecidos los insumos como medida de los beneficios –y dado el interés en la distribución– el político prefiere obviamente el método P.

El analista, por supuesto, se burla del razonamiento del político: “El método P sólo ofrece buenas intenciones, no resultados.” Pero hay una cierta lógica política, si no analítica, en la preferencia del político por el método P, particularmente si se toman en cuenta sus incentivos profesionales. De entrada, los resultados son muy difíciles de predecir y sólo se puede calcular la eficacia global de cada programa. Ahora bien, cada conjunto de cálculos de eficiencia, enfrenta cierta incertidumbre para determinar los resultados exactos de cada uno de los tres programas (aunque, dado un modelo de probabilidad binomial, no mucha).¹⁵ La magnitud de

¹⁴ Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, New York: W.W. Norton, pp. 154-155. [Traducción española en preparación, M. A. Porrúa, México.]

¹⁵ Por ejemplo, hay menos de un 7 por ciento de probabilidades de que el método P elimine las ratas de 60 o más unidades habitacionales y menos de un 0.2 por ciento de que elimine las ratas de 70 o más unidades. De manera similar, hay menos de 3 por ciento de probabilidades de que el método B elimine las ratas en menos de 110 unidades, y menos de 0.1 por ciento de que las elimine en menos de 100 unidades.

los beneficios resultantes en cualquiera de los tres programas podría entonces ser cuestionada. Por el contrario, los beneficios de los insumos pueden ser cuantificados con toda exactitud.

Todavía más, percibir y medir los resultados puede ser más difícil que medir los insumos. La gente puede no saber en cuántos departamentos de su cuadra se han eliminado las ratas, pero tendrá una idea muy clara de cuántos departamentos han sido tratados. El organismo de control de ratas sabrá también exactamente cuántos departamentos ha tratado por toda la ciudad, aunque seis meses después no pueda informar con exactitud a las autoridades de cuántos departamentos se han erradicado las ratas como resultado directo del programa.

Finalmente, hay cuestiones de distribución y de equidad. Los métodos A y B son bastante equitativos antes de que se haga un sorteo para decidir cuál habitación recibe el tratamiento, pues cada casa tiene el 50 por ciento de probabilidades de recibirlo y 25 por ciento de probabilidades de que sus ratas sean eliminadas. Pero una vez que se han seleccionado los departamentos sujetos al método B, la mitad de ellos tiene un 50 por ciento de probabilidades de que se eliminen los roedores y la otra mitad no tiene ninguna. Con el método P, sin embargo, cada departamento tiene un 100 por ciento de probabilidades de recibir el tratamiento y de esta manera tiene siempre la misma oportunidad –aun si sólo del 10 por ciento– de que sus ratas sean eliminadas (aunque nunca se acusó de que hubiera habido trampa en el sorteo, en general a la gente le pareció injusto). El político tendrá menos problemas para explicar su apoyo a un programa con sólo 10 por ciento de probabilidades de eliminar las ratas, que para explicar el apoyo a un programa que trate sólo a la mitad de los departamentos. Aun cuando el programa que preferido por el político sea el menos eficaz, lo apoya la lógica política que puede fácilmente derrotar a los argumentos analíticos.

Aunque este ejemplo es hipotético, los valores y conductas que ilustra son bastante reales.

En el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, informa Charles L. Schultze, hay un subprograma llamado 'capacidad de producción agrícola', que cubre las actividades que buscan incrementar la eficiencia y la productividad de las granjas. Algunas de las actividades de este subprograma son tareas de investigación, tales como el control de plagas o la investigación para mejorar las semillas".¹⁶

Para el analista, el beneficio de este programa se mide por el aumento de la capacidad productiva de la agricultura norteamericana. Schultze nota, sin embargo, que los comités de asignación de recursos del Congreso brindan los fondos operativos "a cientos de pequeñas estaciones de investigación agrícola sabiamente dispersas por todo el país —estaciones que frecuentemente son demasiado pequeñas para ser eficientes".¹⁷

Con la eficiencia como criterio decisivo y los resultados como medida de beneficio, el analista de políticas a menudo concluye que es mejor concentrar los recursos. En efecto se maximizan los resultados-beneficios totales al concentrar los insumos donde las ganancias marginales sean mayores. En contraste, con un interés en la distribución y el insumo como medida de los beneficios, el político prefiere dispersar los recursos ampliamente. La distribución de los insumos-beneficios puede ser maximizada al asignarlos donde no hay ninguno. Esto resulta en lo que Schulze llama "el intercambio funcional de favores políticos":

Es difícil llevar a cabo programas, particularmenté los de inversión pública, cuando apuntan a resolver un problema específico y geográficamente delimitado. Los programas de inver-

¹⁶ Charles L. Schulze, *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1968, p. 28.

¹⁷ *Ibid.*, p. 29.

sión federal, diseñados para resolver los problemas específicos de las ciudades del interior, suelen extenderse con reformas del congreso hasta incluir las áreas rurales. A su vez, los programas comprobadamente útiles para enfrentar necesidades rurales específicas son extendidos hasta incluir áreas metropolitanas... El actual proceso legislativo, al presentar las propuestas de la administración en paquete, favorece el intercambio de favores en proyectos sin salirse de las líneas funcionales.¹⁸

El programa de Ciudades Modelo, ideado como un experimento para conocer el impacto que resulta de la concentración de recursos en barrios pequeños de unas pocas ciudades, terminó por extenderse a todas las ciudades importantes.¹⁹ Los gobernadores del Noreste, celosos de los fondos que se dedicaban a proyectos de irrigación del árido Oeste y a la transformación de ciudades suñas en puertos, no exigieron que se pusiera fin a estos proyectos inútiles e impracticables. Lo que exigieron fue que los recursos financieros se extendieran a los proyectos hidráulicos con el fin de reconstruir su propio sistema de agua descuidado y maltrecho. "tenemos que conseguir para el Este algo del barril sin fondo de las políticas", dijo un asesor gubernamental.²⁰

En el juego de las políticas, el interés del político en la distribución y los insumos se impone por lo general al interés del analista en la eficiencia y los resultados.

COSTOS HUNDIDOS

Para el analista de políticas, los "costos hundidos" no cuentan. Las obligaciones en que se ha incurrido, sean pagos ya hechos o

¹⁸ *Ibid.*, p. 134.

¹⁹ Edward C. Banfield, "Making a New Federal Program: Model Cities, 1964-1968", en *Policy and Politics in America: Six Case Studies*, edit. Allan P. Sindler, Boston: Little, Brown, 1973, pp. 124-158.

²⁰ Margot Hornblower, "East's Rubblings Alter Politics of Water", *Washington Post*, 11 de abril de 1978.

compromisos irrevocables de pagos futuros, no son recuperables, no importa qué alternativa se elija. Por consiguiente, para el analista, los únicos costos que cuentan en un proyecto son los costos de oportunidad, estimados según el valor de cualquiera de las oportunidades futuras a las que se ha renunciado por tener que completar el proyecto. Los costos hundidos representan oportunidades perdidas y aunque, vistas de lejos, pudiera uno arrepentirse de la decisión de haber comprometido esos costos (y por ende de haber perdido varias oportunidades), ya es demasiado tarde para hacer algo al respecto.

Los políticos sin embargo tienen una actitud diferente. Y el analista termina por justificarlos. Melvin Price, congresista de los Estados Unidos, argumentaba contra la propuesta de dar por terminado el proyecto de construcción del avión nuclear: "No se entiende por qué el Departamento de Defensa no continúa con el proyecto de construir un avión después de haber hecho una inversión tan cuantiosa".²¹ Nick Galifianakis, otro miembro del Congreso, también protestó cuando el Servicio Nacional de Parques interrumpió su programa de control de la erosión en Cabo Hatteras: "Me parece que estamos por perder la inversión que habíamos hecho".²²

Otro ejemplo es la construcción del Centro Nacional de Visitantes en Washington, D.C. que había seguido adelante precisamente por el deseo de los políticos de justificar los costos irrecuperables. Un miembro del Congreso lo consideraba "una vergüenza para la comunidad... es prácticamente inútil". Otro confesaba que era "un desastre... una pena verlo". Sin embargo, ambos estaban de acuerdo en terminar la construcción. ¿Por qué? Porque ya se han gastado 45 millones de dólares. "El problema es que está ahí", expli-

²¹ W. Henry Lambright cita a Price en *Shooting Down the Nuclear Plane*, Indianapolis y New York: Inter-University Case Program and Bobbs-Merrill, 1976, p. 18.

²² El Congreso de los Estados Unidos, House Second Supplemental Appropriations Bill 1971, Hearings before Subcommittees of the Committee on Appropriations, 92d Cong., Primera sesión, Washington D.C.: Government Printing Office, 1971, p. 206.

có Elliott H. Levitas presidente del consejo de administración del Subcomité de la Cámara para Edificios y Parques Públicos, del que dependía el Centro de Visitantes. "Debemos terminarlo o dejarlo como un monumento a lo malo que puede ser el gobierno." Así que, en mayo de 1979, el comité votó en favor de autorizar otros 39 millones.²³

Sin embargo, los costos hundidos pueden proporcionar al analista información útil. Si se deben restar los costos irrecuperables del gasto total *fijo*, entonces mientras mayores sean los costos hundidos, menos recursos se necesitan para completar el proyecto y más sentido tendrá terminarlo. Sin embargo, si unos costos hundidos muy grandes implican un gasto total creciente, superior muy significativamente a la estimación original, entonces los costos hundidos muy grandes son muy importantes no sólo por lo que revelan acerca de los gastos ya invertidos en el proyecto, sino por lo que implican en gastos futuros necesarios para completarlo.

Así, al evaluar un proyecto, el analista compara los costos *remanentes* con los beneficios *remanentes*. Antes de que se haya hecho nada, todos los costos y los beneficios son remanentes. Pero ya que la mayor parte de los beneficios no se lograrán antes de que sea completado el proyecto, mientras que la mayor parte de los costos se han ya comprometido, la proporción de los beneficios remanentes respecto de los costos remanentes subirá al ir avanzando el trabajo. Por lo tanto, a causa de los costos hundidos, frecuentemente tiene sentido completar proyectos a medio terminar, aun si en retrospectiva es obvio que el proyecto no tenía sentido desde un principio.

Ahora bien, aun en el caso de que el análisis del proyecto a medio terminar revele que los costos remanentes exceden a los beneficios remanentes, el político de políticas puede muy bien preferir que se complete el proyecto. En 1977, por ejemplo, la ad-

²³ Donald P. Baker, "Criticized Visitor Center Still Voted 39 million dollar", Washington Post, 10 de mayo, 1979.

ministración Carter emprendió la reevaluación de treinta y dos proyectos hidráulicos. Después de hacerse los estudios, se recomendó seguir adelante con nueve proyectos "sin modificación", aun cuando se había calculado que la proporción de los beneficios remanentes respecto de los costos remanentes era menor que 1.0 en ocho de los nueve proyectos.

Un proyecto (Lyman, en Wyoming) estaba completo en dos terceras partes, pero tenía una proporción de beneficios remanentes a costos remanentes de sólo 0.5. Entre los "factores de decisión", la administración Carter consideró "el porcentaje de terminación del proyecto (los costos hundidos del proyecto) y el hecho de que la compensación en términos de riego dependía de la terminación":²⁴ Un funcionario del Departamento del Interior de los Estados Unidos, al preguntársele por qué los ocho proyectos en que la proporción de beneficios remanentes a costos remanentes era menor que 1.0 no habían sido completados, siguió insistiendo en que estaban "demasiado adelantados".²⁵ Un ayudante de la Casa Blanca explicaba "es un problema de expectativas... La gente tiene derecho a esperar que el gobierno federal termine lo que empieza".²⁶

La presa Tellico de la Tennessee Valley Authority ofrece un último ejemplo. Además del infame asunto del *snail darter* (pez de agua dulce), no tenía sentido desde la perspectiva del analista terminar el proyecto. ¿Por qué? Porque los costos excedían por mucho los beneficios que se obtendrían, costos que incluían 35.2 millones de dólares en costos de capital perdido y 40 millones en costos de oportunidad por la muy valiosa tierra de siembra que se inundaría si se terminaba la presa. La Ley de las Especies en Peligro de 1973 había sido reformada en 1978 para crear el Comité de las Especies en Peligro con objeto de introducir exenciones, si

²⁴Casa Blanca "Statement on Water Projects", p. 34.

²⁵Entrevista personal, 26 de enero de 1978.

²⁶Entrevista personal, 20 de junio, 1978.

(entre otras cosas) los beneficios de un proyecto resultaban claramente superiores a la alternativa que contemplaba la posibilidad de salvar una especie animal. Como los beneficios netos de Tellico eran negativos, claramente la opción de continuar era inferior a la alternativa de no hacer nada, razón por la cual el comité decidió no otorgar la exención.²⁷ Sin embargo, con 103 millones ya invertidos en el proyecto, los políticos presionaron para que se completara. Argumentaba el senador Howard Baker de Tennessee:

Yo simplemente no puedo quedarme tranquilo al ver que se insulta al sentido común, al ver que se decide detener la construcción de una presa que estaba virtualmente terminada antes de que la ley (de las especies en peligro) hubiera sido aprobada y antes de que se hubiera descubierto el famoso pescado.²⁸

Además del acento en los resultados más que en los insumos, otro de los "principios guías del análisis de sistemas" de James Schlesinger es "evitar las técnicas que conducen sin pensarlo a compromisos indeseados que resultan en enormes gastos".²⁹ Sin embargo, ¿por qué tendrían que ser eficaces estas técnicas? Por el deseo de justificar los costos hundidos. El razonamiento puede parecer circular, pero raramente es percibida la circularidad. Con su interés en la distribución, el político busca proporcionar beneficios al mayor número posible de sus electores. Ahora bien, dada la dificultad de poder distribuir beneficios a todos con resultados

²⁷Para un análisis costo-beneficio de la determinación de la presa de Tellico, véase U.S., Department of the Interior, Office of Policy Analysis, "Teico Dam and Reservoir, Staff Report to the Endangered Species Committee", mimeografiado, Washington, D.C., 1979, esp. pp. 2.14-2.15. Increíblemente, la TVA arguye que, como la tierra sembrable detrás de la presa ya se compró, el valor de esta tierra debe considerarse como un costo hundido, aun cuando todavía hay que inundar la tierra, que además podría venderse nuevamente si el proyecto no se termina.

²⁸Se cita a Baker en "Snail Darter Wins Another Victory on Senate Floor Vote", *Congressional Quarterly*, 24, 16 de junio, 1979, p. 1143.

²⁹Schlesinger, "Systems Analysis and the Political Process", p. 285.

tangibles (debido a que es necesario concentrar recursos para obtener tales resultados), es más fácil distribuir rápida y extensamente los insumos. Aun con recursos limitados, todos pueden obtener algunos pocos pero reales beneficios de insumos. Los beneficios de resultados o productos vienen inmediatamente después porque de otra manera los insumos iniciales "hundidos" se habrían desperdiciado.

Para el analista el costo hundido es una variable económica, pero es también una variable política; indica cuánto del prestigio del gobierno y de sus funcionarios más importantes está invertido en el proyecto. El costo hundido proporciona una medida del poder y una medida de las expectativas de la ciudadanía que se beneficiará si se completa la empresa. Allen Schick escribe, "lo que la economía desecha como costo irrecuperable, la política lo premia como interés creado".³⁰ Si los costos hundidos son suficientemente cuantiosos, ya sea en términos absolutos o porcentuales, el político apoyará la terminación del proyecto.³¹

EL IMPERATIVO DEL ELECTORADO

Las diferencias entre el analista y el político pueden originarse en la indiferencia del analista a las comunidades electorales organizadas y a la devoción del político hacia ellas. El político busca satisfacer los "deseos" explícitamente expresados de la gente; el analista se ocupa de lo que la gente "necesita".³² El analista no cree que sea necesario que los individuos se organicen para

³⁰ Allen Schick, "Systems Politics and Systems Budgeting", *Public Administration Review*, 29, 2, marzo/abril 1969, p. 148.

³¹ Por supuesto que los individuos por su parte tampoco ignoran siempre los costos hundidos. Richard Thaler argumenta que los consumidores, cuando toman una decisión, sopesan el placer a ganar contra el dolor de saber que se perdió un costo irrecuperable ("Toward a Positive Theory of Consumer Choice", *Journal of Economic Behavior and Organization*, en prensa). Por lo tanto, los ciudadanos particulares podrían no simpatizar mucho con el dictamen del analista de ignorar los costos hundidos; de hecho, los políticos tratan de justificar los costos irrecuperables precisamente porque si los ignoran aparecerán como derrochadores y harán el ridículo ante la ciudadanía.

³² Le debo a Willis D. Hawley esta observación.

mostrar que una política es deseable; el político cree que eso basta. Stokey y Zeckhauser resumen bien la visión del mundo del analista:

Una de las grandes virtudes del enfoque costo-beneficio es la de tomar en cuenta los intereses de los individuos que están mal organizados o menos involucrados. Esto contrasta con la mayoría de los procedimientos de las decisiones políticas. En la perspectiva analítica, los proyectos cuyos beneficios no sobrepasen sus costos no son deseables, aun cuando los impulsen poderosos grupos de intereses. Los beneficios y costos que se acumulan para todos —los constructores de la carretera, los ecologistas, la "gente menor", los usuarios y los prestadores de servicios, los contribuyentes— serán contados sobre una base de dólar por cabeza. El análisis de costo-beneficio es una metodología con la cual buscamos obtener eficiencia y tiene como resultado limitar los desvaríos del proceso político.³³

La virtud del análisis es que ignora la influencia distorsionadora de los grupos organizados. Pero esto es una responsabilidad. La indiferencia del analista ante las comunidades de electores parecería suponer que no existen intereses organizados capaces de ampararse frente a las conclusiones del análisis y de conseguir el apoyo en la arena política donde se toman las decisiones de políticas. Con regularidad inquietante lee uno en la literatura del análisis político enunciados como "la resistencia política a la propuesta fue subestimada, desafortunadamente".³⁴ La indiferencia del analista a las comunidades electorales —y a los

³³ Stokey y Zeckhauser, *Primer*, p. 151.

³⁴ Por ejemplo, "aunque la oposición de la mayoría de los agentes de trabajo al plan de los incentivos era conocida, el poder político que podrían ejercer no se hizo del todo evidente sino hasta después de haberse formulado el sistema". David Greenberg, Al Lipson y Bernard Rostker, "Technical Success, Political Failure: The Incentive Pay Plan for California Job Agents", *Policy Analysis*, 2, Otoño 1976, p. 568.

arreglos existentes que las crearon y las apoyan— ayuda a explicar por qué los analistas a menudo no ven la magnitud de la oposición que, muy predicablemente, desafiará cualquier intento de cambiar estos arreglos y por qué a menudo no saben qué hacer para vencer o aplacar a los opositores.

II. *La política, el análisis y la influencia*

Los analistas, aun si no les gusta o no lo aceptan, son jugadores políticos en el juego de las políticas. Los políticos usarán sus análisis para apoyar u oponerse a determinadas propuestas políticas. Es más, si los políticos no usan los análisis de alguna manera —ya sea para tomar o para justificar decisiones—, las labores del analista serán intrascendentes.

En realidad, los políticos tienen varios incentivos para acercarse al análisis de políticas. Pueden usar el análisis para adoptar mejores decisiones políticas, pueden temer quedar a merced de un analista cuyo estudio no comprendan, o pueden tener la esperanza de emplear el análisis para reforzar sus propias opiniones. Así, los políticos contratarán personal analítico y buscarán la asesoría de analistas externos. Y algunos tratarán de usar el análisis para legitimar sus programas favoritos manipulando sutilmente los métodos del análisis (por ejemplo establecer una tasa de descuento absurdamente baja) para inclinar en su favor las conclusiones del análisis.

De manera similar, los analistas necesitan acercarse más al trabajo de los políticos. Como dice un ayudante del Congreso, “los analistas no saben realmente qué presiones tenemos los políticos. Y no les importa”.³⁵ Otro escribe:

³⁵ Entrevista, 6 de noviembre de 1978.

...con frecuencia, el análisis de sistemas no tiene importancia en la toma de decisiones políticas porque los analistas de sistemas no saben qué es lo que cuenta para los decisores. El análisis será más útil en la medida en que los analistas entiendan mejor los contextos de la toma de decisiones y realicen su trabajo con este entendimiento...³⁶

Los analistas políticos van a requerir un mejor conocimiento de la política, a menos que quieran ser mercenarios de los patrocinadores políticos, sin importarles apoyar la política de quién sea, y a menos que deseen que sus principios analíticos sean manipulados sin el menor escrúpulo. El motivo puede ser defensivo u ofensivo —evitar que se haga un mal uso de su análisis, o lograr que sus voces analíticas sean más influyentes— pero los analistas tendrán que volverse más capaces políticamente.

¿NO SE CABILDEA EN PRO DE LA EFICIENCIA?

Frecuentemente los economistas que se adentran en el mundo político se quejan de que no existe un cabildeo en pro de la eficiencia.³⁷ El propósito de cualquier grupo de interés es asegurar beneficios amplios y directos para sus miembros. Y los beneficios de la eficiencia, aunque amplios en conjunto, los perciben los miembros de la sociedad como pequeños e indirectos. Que no exista una organización para cabildear en los palacios de gobierno de los estados y en los ayuntamientos de las ciudades en favor de los beneficios de la eficiencia económica general no es sorprendente. Sólo el analista más ingenuo puede esperar que la alternativa que él ha demostrado como la más eficiente sea la

³⁶ Laurence E. Lynn, Jr., “Systems Analysis: Pitfalls from the User’s Perspective”, en *Handbook of Applied Systems Analysis*, edit. E.S. Quade, Laxenburg, Austria: Institute for Applied Systems Analysis.

³⁷ Por ejemplo, escribe Havenman, “con excepción de unos pocos esfuerzos recientes, no existe un grupo operativo que cabildee en pro de la eficiencia económica”, *Policy Analysis and the Congress*, p. 247.

que va a ser defendida automática y entusiastamente en la arena política.

Aun así, hay esperanza. Aunque sea imposible construir una organización permanente *para apoyar la eficiencia económica general*, puede ser posible movilizar una coalición temporal *para oponerse a la ineficiencia específica*. Cuando hay algún programa ineficiente, seguramente hay algún grupo que debe estar obteniendo beneficios que exceden sus propios costos (de otra manera no habría apoyo político para la ineficiencia) y, en consecuencia, el exceso neto de costos para el resto de la sociedad debe ser aún mayor que el calculado para el programa en particular. Algunos (seguramente la mayoría) están pagando las cuentas y recibiendo pocos (o ningunos) beneficios. La tarea política es identificar quiénes pagan los costos netos, despertar su enojo, motivarlos a la acción y entonces proporcionarles un medio para manifestar su inconformidad.

La dificultad está, como ha observado Mancur Olson, en que para cualquier individuo o grupo, los costos de oponerse a la ineficiencia pueden exceder a los costos que les impone el programa ineficiente.³⁸ Sopesar tales costos y la incertidumbre de ganar la lucha política, puede convencer a la gente de que la ineficiencia simplemente no merece una batalla. Pero la acción política puede estar motivada por la pasión tanto como por el cálculo racional—especialmente cuando los números para hacer el cálculo no son claros— y podría no ser difícil estimular la oposición emocional. De cualquier modo, es mejor identificar algún grupo afín también afectado, un aliado natural, para el que los costos son evidentes (aun si no necesariamente grandes) y que cuenta además con un historial de acción política o tiene potencial para ella. Tal grupo no será motivado por un interés altruista en la eficiencia económica, sino por un interés personal en sus propios costos. Sin em-

³⁸ Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.

bargo, el llamado debería ser patriótico, no particularista. Todos queremos creer que estamos trabajando en pro del beneficio de la sociedad en su conjunto y no sólo del propio interés (aun quienes buscan la ganancia personal al imponer a la sociedad un programa ineficiente harán hincapié en los beneficios sociales.) La cosa es identificar al grupo adecuado, capaz de sentirse timado después de descubrir la ineficiencia de la política. La tarea no consiste tanto en explicar al grupo sus costos y pérdidas, sino en hacerlo reflexionar sobre una medida política que antes no había cuestionado.

El esfuerzo de la administración Carter en 1977 por terminar varios proyectos de recursos hidráulicos brindaba una ocasión excelente para usar este enfoque. Muchos de los proyectos por terminar eran muy ineficientes, además de ecológicamente destructivos, aunque cada uno proporcionaba beneficios netos a alguna región en el sur o el oeste. Al presidente Carter le habría sido suficiente explicar las ineficiencias de algunos pocos proyectos específicos. No tenía por qué mencionar que el noreste y el cercano oeste estaban pagando costos que excedían sustancialmente sus beneficios. El ataque público y deliberado a la ineficiencia económica de los proyectos (que ignoraban por completo los efectos ecológicos negativos) habría bastado para generar la oposición de los ejecutivos de las grandes empresas del noreste y el cercano oeste, que seguramente habrían sido los más receptivos al ataque presidencial sobre la ineficiencia económica. Ciertamente esta posición habría tenido un efecto mayor que imprimir las ponderaciones de costo-beneficio en los anexos de los boletines de prensa.

Si los analistas políticos son, como los concebía Charles Schultze, "partidarios de la eficiencia", necesitan amparar su causa en el público más receptivo.³⁹ Reconocer que la eficiencia económica no tiene en sí una ciudadanía para apoyarla y que en cada

³⁹ Schultze, *Public Spending*, p. 96.

situación es necesario identificar a los individuos y grupos que tienen interés en apoyar la alternativa política más eficaz es el primer paso del analista para obtener una superior influencia política.

LA NECESIDAD DE HACER EL ANÁLISIS MÁS CONVINCENTE

Para crear coaliciones que apoyen políticas eficaces se requiere comunicar el razonamiento del analista. Ahora bien, no se trata solamente de traducir el lenguaje analítico al lenguaje político, aunque esto desde luego ayudaría (después de todo, aunque la jerga de analista pueda seducir, rara vez convence). Tampoco se trata de educar a los jugadores políticos en las actitudes y las técnicas de análisis.

Lo que se necesita es transformar completamente el razonamiento del analista, pasar de las coordenadas de una mente analítica al sistema de referencia en el que piensa el público. Cualquier persona habituada a entender el espacio físico en coordenadas lineales, cartesianas (x,y,z), y que encuentre difícil localizar un punto expresado en coordenadas polares (****), excepto al transformar las coordenadas polares otra vez en lineales, comprenderá la importancia de traducir el razonamiento analítico en el marco de referencia del público, en lugar de intentar enseñar al público a pensar en el sistema de coordenadas del analista. Cuando escribe acerca de los problemas de comunicación del análisis, Arnold Meltsner enfatiza la necesidad que tiene el análisis de "aumentar el grado de parecido entre él mismo y su público". Los analistas experimentados, escribe, "tratan hábilmente de expresar sus argumentos en términos que aumenten su similitud con los valores compartidos".⁴⁰

Aunque el analista crea que sus propios principios de razonamiento, el paradigma analítico, son el único enfoque racional de

⁴⁰ Arnold J. Meltsner, "Don't Slight Communications: Some Problems of Analytical Practice", *Policy Analysis*, 5, summer 1979, p. 379.

la toma de decisiones en la política pública, es preciso que reconozca que esta visión de las cosas no es universal. Más aún, algunos conceptos analíticos fundamentales, como usar costos de oportunidad en lugar de costos perdidos, le son ajenos a la mayoría de la gente; la gente simplemente no piensa en términos de oportunidades perdidas.⁴¹ En consecuencia, cualquier argumento analítico que se base en ejemplos simplificados del principio del costo de oportunidad no resultará persuasivo para establecer la validez de una proposición política compleja.

Consideremos la tarea de explicar ante una asociación de ejecutivos por qué un proyecto hidráulico determinado es ineficiente económicamente. La tentación es empezar con una explicación simple y superficial del análisis de costo-beneficio. Después de todo, estamos hablando con ejecutivos de corporaciones, gente que a diario trata con análisis de costos y ganancias y que entiende muy bien que si invierte los recursos de su compañía en un proyecto tendrá que renunciar a otras oportunidades de inversión. Pero no importa qué tan inteligentes sean estos ejecutivos y qué tan brillante sea la explicación del análisis de costo-beneficio, la enumeración final de los cálculos de costo-beneficio para cada uno de los proyectos no tendrá el menor significado. Este público piensa con el sistema de referencia de los negocios, no con el de análisis de políticas. Por lo tanto es preciso explicar las ineficiencias de los proyectos no en términos analíticos, sino de acuerdo con el esquema de los negocios.

Afortunadamente, al menos en este caso, esto es muy posible ya que muchos de los proyectos de recursos hidráulicos proveen bienes privados, no públicos. El análisis de costo-beneficio es necesario para poder asegurarse de que todos los beneficios de los bienes públicos (evaluados en términos de la disposición de cada individuo a pagarlos) están incluidos al evaluar un proyecto de inversión pública. Para muchos proyectos, sin embargo, la mayoría

⁴¹ Véase Thaler, "Toward a Positive Theory".

de los bienes son privados; los individuos y las compañías que se benefician pueden ser fácilmente identificados y se les puede cobrar, así que la evaluación de estos beneficios puede basarse no en un cálculo misterioso de la voluntad de los ciudadanos de pagarlos, sino en pagos efectivos.

De esta manera el gobierno podría contratar con alguna empresa la construcción de una presa y de los acueductos para conectarla con las ciudades, ranchos e industrias que compran el agua. Una empresa constructora podría calcular qué tarifa anual le pagaría al gobierno por la concesión de construir la presa, llenarla con la cantidad de agua convenida y venderla en la región. O si la compañía concluye que no podría pagar al gobierno y obtener a la vez un rendimiento razonable por su inversión, podría entonces hacer una oferta negativa: el subsidio que necesitaría para poder cubrir los beneficios no vendibles, tales como la recreación y el control de inundaciones.

En principio, un análisis empresarial semejante es equivalente a un análisis de inversión pública (costo-beneficio), aunque el marco de referencia es muy distinto. De cualquier manera, si se analizara el problema desde el punto de vista de la inversión empresarial, el gobernante podría explicar con exactitud qué tan ineficiente económicamente resulta un proyecto hidráulico. Por ejemplo, si una compañía privada quisiera construir el Central Arizona Project y recibiera un subsidio federal anual de 30.7 millones de dólares (para cubrir beneficios de control de inundaciones, de recreación, de protección de la vida animal y otros beneficios públicos), tendría que cobrar 106 dólares por pie cúbico de agua para ganar un rendimiento de 6.375 por ciento sobre su inversión a amortizar por más de cien años. ¿Qué corporación estaría dispuesta a invertir dos billones de dólares para obtener sólo un rendimiento de 6.375 por ciento —y eso sólo en un periodo de más de 100 años? Ninguna. De cualquier manera, nadie podría realmente intentarlo, ya que actualmente el agua se vende en Ari-

zona central entre 19 y 50 dólares el pie cúbico. Para un ejecutivo empresarial este tipo de explicación dramatiza mucho mejor la ineficiencia del proyecto que decir que la proporción de costo-beneficio es sólo del 0.58.⁴²

Para hacer hincapié en la importancia de un análisis persuasivo, Giandomenico Majone asegura que “los decisores necesitan de un análisis retrospectivo (posterior a la decisión) como necesitan del prospectivo (previo a la decisión), y probablemente más”.⁴³ A menudo, por supuesto, se les pide a los analistas realizar tales análisis retrospectivos, aunque usualmente les parezca un trabajo poco honorable (sobre todo si no están de acuerdo con la decisión). Sin embargo, la función del análisis de políticas no es sólo ayudar a determinar cuál es la mejor alternativa sino también asegurarse de que el gobierno adopte e implante esta alternativa. Una vez que un decisor político ha aceptado la recomendación del analista (aunque fuera por razones distintas), el analista tiene la obligación de asegurarse de que la sabiduría de su recomendación sea reconocida por todos los que tienen el poder para apoyarla. Para que el analista político tenga influencia no sólo debe estar técnicamente en lo correcto. Debe también ser convincente, persuadir a sus compañeros analistas y a los grupos electorales influyentes.

⁴² Departamento del Interior, EU. “Water Projects Review: Central Arizona Project”, mimeografiado, Washington, D.C., 1977. pp. 6-9.

⁴³ Giandomenico Majone, “The Uses of Policy Analysis”, en *The Future and the Past: Essays on Programs and the Annual Report 1976-1977*, N.Y.: Russel Sage Foundation, 1978, p. 207. Majone considera importante el papel del analista como “un productor de argumentos políticos... más que solucionador de problemas”, p. 213. [Ver su artículo en el vol. II]. Sin embargo, convertir al analista de políticas en abogado político amenazaría tanto la credibilidad del analista como la del abogado. Asimismo usar el análisis de costo-beneficio, no como una herramienta prospectiva para tomar mejores decisiones con respecto a los recursos hidráulicos, sino estrictamente como una herramienta retrospectiva para justificarlas, ha hecho inevitable la manipulación poco escrupulosa de tales análisis y ha provocado la desconfianza general en la validez de cualquier análisis semejante y en la moral del analista.

LA NECESIDAD DE ESTRATEGIA POLÍTICA

Una definición demasiado estrecha de la responsabilidad y competencia del analista puede aislarlo de la realidad política e inhibir su influencia política. Si un analista es reconocido por la excelencia de su lógica económica, por la confiabilidad de sus inferencias estadísticas, pero también por la vacuidad de sus supuestos políticos (implícitos), el decisor político rechazará su trabajo por intrascendente. Sin embargo, una vez que ha presentado la propuesta de política que puede generar beneficios considerables, el analista debe interesarse en que se logren estos beneficios. Es más, si el análisis neutral y honesto revela que una o varias alternativas son preferibles (o que una o varias alternativas son indeseables en sumo grado), el analista político tiene la obligación clara de maximizar las posibilidades que favorecen su adopción. ¿Cómo puede cumplir el analista su responsabilidad política?

El analista puede empezar por evaluar la factibilidad política de cada alternativa. La factibilidad política de una alternativa no es una característica inherente, fija, como si fuera uno de los muchos genes de la decisión política que sólo está esperando ser localizado, descifrado y reportado. La factibilidad política de una alternativa depende claramente de la inteligencia con que se diseñó la estrategia política para obtener su adopción, así como de la dedicación y habilidad de los encargados de poner en práctica la estrategia. En consecuencia, la responsabilidad del analista va más allá de la mera determinación pasiva de una estrategia política. El analista cabal no sólo recomendará la mejor alternativa sino también la mejor estrategia política para que el cliente pueda lograr la adopción e implementación de la alternativa. Después de todo, ¿cómo puede ser la "mejor" una alternativa política que no sea escogida ni implementada? El análisis de suyo es políticamente impotente. Se convierte en un instrumento político eficaz sólo cuando se le incorpora a una estrategia política diseñada para lo-

grar que se adopten sus recomendaciones. Y desarrollar una estrategia semejante es, desde luego, parte de la responsabilidad del analista.

Un analista tradicional podría objetar, diciendo que un compromiso político tan manifiesto está más allá de su campo de acción. Puede ser cierto, pero no debería serlo. El analista que ha estudiado a fondo un problema político debería conocer tan bien sus complicaciones políticas como las económicas, pues las dos cuestiones no son independientes. Un analista que ha prestado atención a las cuestiones distributivas debería estar bien consciente tanto de los evidentes adversarios como de los aliados potenciales. En consecuencia, no sería inteligente —es más, sería poco ético— que el analista presentara a su cliente una recomendación política que va a levantar mucha oposición y poco apoyo, sin ofrecer también una recomendación política acerca de cómo podría 1) evitar una batalla inútil y desgastante, y 2) lograr la meta política. ¿En verdad, puede el analista mandar a su cliente a la arena política sin explicarle qué peligros le esperan y qué armas le serán más útiles?

LA NECESIDAD DE IR Y VENIR ENTRE EL ANÁLISIS Y LA POLÍTICA

Es demasiado fácil reconocer, más aún sobrevalorar, las opciones políticamente imposibles, inviables. Cualquier examen pasivo y poco crítico de las posibilidades de que una propuesta sea aceptada y escogida, revelará desalentadoramente que no son muchas. En realidad, es muy probable que la propuesta no sea nada nueva y que ya se haya intentado antes, pero sin poder avanzar por la oposición de intereses influyentes y poderosos.

Sin embargo, con demasiada frecuencia, es la mitología del poder la que confiere a una propuesta política el estatus de "políticamente inviable". Los intentos anteriores para llevarla adelante pueden haber sido imaginarios, eventuales o incompetentes. La influencia, prestigio y autoridad de los grupos de interés a menudo

se debe al hecho de que se evita cuestionar su reputación y no a que no se cuente con análisis serios y consistentes.

Por ejemplo, todos los presidentes a partir de Franklin D. Roosevelt se opusieron abiertamente a la política del uso libre de las vías fluviales del interior, vigente durante 200 años. Sin embargo nada cambió. De esta manera, la posición de que no era políticamente factible cobrar por el uso comercial de canales, compuertas y ríos dragados que construye y mantiene el cuerpo de ingenieros de los Estados Unidos, llegó a ser una leyenda en Washington D.C. y el operador de la barcaza adquirió los poderes míticos de un Neptuno motorizado que podía sin más hacer desaparecer con un dentellazo de su tridente todopoderoso a cualquiera que sugiriera cobrar algún impuesto, cuota o peaje. Entonces, asombrosamente, el Congreso aprobó un impuesto, si bien modesto, en 1978. ¿Qué pasó?, ¿luchó un nuevo presidente para cambiar la medida política?, ¿decidieron valientemente los dirigentes del Congreso que había llegado el momento de cambiar?, ¿exigió el público la medida?, ¿se retiraron los operadores de barcasas del combate político? No. El Congreso actuó principalmente en respuesta a los esfuerzos de un senador joven y aislado del partido minoritario, Pete V. Domenici, de Nuevo México.

¿Cuál era el secreto de Domenici? Que hizo el intento. Realizó un esfuerzo inteligente y dedicado para que se adoptara su propuesta. Mencionar una propuesta política en un informe presuestal o en un mensaje televisado no implica una acción presidencial mayor. Todos los presidentes desde Franklin D. Roosevelt bien pueden haberse opuesto al uso libre de las vías fluviales del interior, pero ninguno había hecho un intento verdaderamente serio para cambiar la medida política, ya que todos sabían que lograr ese cambio no era "factible políticamente", todos, menos Domenici. Él y su equipo emprendieron no un examen pasivo de la factibilidad, sino una búsqueda activa y perseverante de estrate-

gias. De esta manera, con un poco de apoyo inseguro de la Casa Blanca, una excelente relación con sus compañeros legisladores y algo de suerte, Domenici fue capaz de echar a pique a los operadores de las barcasas.⁴⁴

Si los mejores políticos pueden caer en la "trampa de la no factibilidad", el analista por supuesto que debe ser cauteloso. Así como la habilidad de un analista para influir las políticas puede paradójicamente reducirse si es demasiado político, o al menos si lo es demasiado pronto, así también el analista, preocupado porque el cliente pudiera rechazar sus recomendaciones por no considerarlas factibles, puede prematuramente no tomar en consideración aquellas alternativas que previsiblemente provocarán la mayor y la más obvia oposición. Sin embargo, la no factibilidad política no es una variable intrínseca, binaria; no es una cualidad que una alternativa política de alguna manera posee o deja de poseer. Como cualquier otra característica de una propuesta política, es posible cambiarla modificando la propuesta misma o influyendo en otras variables, externas pero relacionadas. El analista necesita identificar los impedimentos existentes para que se adopte, y determinar los costos de eliminarlos: tanto los costos de oportunidad económicos de otros objetivos políticos a los que hay que renunciar para obtener los recursos económicos necesarios para modificar la propuesta y hacerla políticamente aceptable; como los costos de oportunidad políticos de los objetivos que deben sacrificarse a cambio del apoyo político necesario para esta iniciativa.

Decir cuál es la manera menos costosa de deshacerse de los impedimentos políticos para la adopción de una propuesta política —y si vale la pena pagar este precio— es una responsabilidad tanto analítica como política. El juego de las políticas no es una carrera de relevos en que el analista corre el primer turno (análi-

⁴⁴Para un resumen de esta legislación véase "Waterways Use Tax Cleared in Final Days", *Congressional Quarterly Almanac*, 24, 1978, pp. 513-515.

tico) y luego le pasa la posta al político para que corra el último tramo (político) mientras el analista se hace a un lado y observa pasivamente, tal vez con frustración y dolor. Si el analista se retira después de correr el primer tramo, descubrirá que poco a poco se introducen modificaciones en sus recomendaciones, se hacen concesiones y se abandonan, de tal manera que, al final, la medida política adoptada casi no se parece a su propuesta.

Esto es lo que pasó con la revisión de los proyectos de recursos hidráulicos en 1977 propuestos por el presidente Carter. Se instaló una comisión para que se revisaran los proyectos y se asignaron analistas a varios equipos que revisarían diferentes proyectos. Una vez que se terminaron los análisis, éstos se pasaron a los políticos, que decidieron qué proyectos continuarían adelante, cuáles se modificarían y cuáles se borrarían del presupuesto. En esta etapa de la toma de decisiones, se ignoró a los analistas —cumplida ya su “labor” de preparar los informes con la información necesaria— y las decisiones se basaron solamente en consideraciones políticas. Si un proyecto tenía mayores o menores beneficios que costos no tenía importancia. Incluso cuando un análisis proporcionaba una descripción particularmente esclarecedora y dramática de la ineficiencia económica de un proyecto —como la explicación anterior del Central Arizona Project— la información ni fue usada para tomar la decisión en privado ni para defenderla en público. En este caso, no era que los analistas se rehusaran a participar en la toma de decisiones políticas, sino que los políticos simplemente los ignoraron. Y los ignoraron porque las experiencias anteriores con otros analistas los habían convencido de que los analistas podían contribuir en poco a la toma de decisiones de las políticas.

A fin de superar su reputación profesional de ingenuidad política, los analistas de políticas necesitarán dedicarle más atención a la ciudadanía para identificar los grupos electorales que van a perder (sustancial o simbólicamente) con cada alternativa, deter-

minar la magnitud de su interés y evaluar sus fuerzas (tanto reales como mitológicas). Al mismo tiempo, los analistas tienen que identificar a los grupos electorales, incluso latentes, que podrían beneficiarse con cada propuesta. Las comunidades electorales no son rasgos permanentes del paisaje político tallados en la roca desde tiempos inmemorables por alguna misteriosa fuerza que aún no ha podido identificar la arqueología política. Es preciso crear, organizar, motivar y movilizar a las comunidades electorales. También se les puede desordenar, confundir, desmoralizar y frustrar.

Construir comunidades electorales, podría discutir el analista tradicional, es responsabilidad de los políticos. Sí, lo es. Pero el analista político tiene la responsabilidad de indicar cómo se puede llegar a construir las mejor. Después de todo, lograr que los decisores con autoridad, ejecutivos y legislativos, adopten una medida política no sólo exige generar apoyo político para la alternativa considerada superior desde el punto de vista analítico, también exige modificar alternativas para atraer partidarios y calmar a los oponentes. Si esto lo hace el político por su cuenta, sólo la política, y no el balance entre las consideraciones políticas y las sustantivas, dictará cuáles son los elementos sustantivos a sacrificar en la medida política.

John Mendeloff ha escrito que las mejores ideas del análisis de políticas “pueden surgir si acerca uno las dos perspectivas (económica y política), por lo que se precisa ya sea de un equipo multidisciplinario o de una cabeza multidisciplinaria”.⁴⁵ Yo creo que el analista político cabal necesita una cabeza multidisciplinaria. Para elegir políticas públicas y lograr que se adopten y se implanten es preciso pasar una y otra vez de lo analítico a lo político y viceversa. A menos que los analistas se resignen a observar cómo componentes esenciales de las opciones de política

⁴⁵ John Mendeloff, *Regulating Safety*, Cambridge: MIT Press, 1979. p. x.

cuidadosamente diseñadas se abandonan para apaciguar a diferentes grupos electorales, deben profundizar su entendimiento de la parte política del juego. Sólo el analista político completo, que sabe qué compromisos puede contraer para lograr el apoyo o neutralizar a la oposición y qué sacrificios no debe aceptar a cambio de ganancias políticas insuficientes, ganará la confianza de los jugadores políticos clave y se convertirá en un miembro verdadero del equipo que elabora las políticas.

MARTIN LANDAU

8. *El ámbito propio del análisis de políticas**

SUPONGO QUE la pregunta ¿qué es análisis de políticas?, se nos ha planteado porque, en estos días, el análisis de políticas es en verdad una empresa sumamente popular. El análisis es “relevante”, se alimenta del gobierno y también de las fundaciones y, además, al incorporar alta tecnología resulta muy atractivo si no es que fascinante. La literatura algo voluminosa de los años recientes indica la popularidad que tiene esta manera de hacer las cosas. Es ciertamente algo que hoy importa mucho, razón por la cual merece algún comentario.

1. Cualquier lectura del material escrito sobre “políticas” (*policy*) enseña claramente que no es un concepto bien definido y que su denotación no manifiesta la clase de definición extensional que indica conductas fácilmente reconocibles por los conocedores del área. Como diría Max Born, el concepto no es decidible. Si, para definir el término, recurrimos entonces a los colegas especialistas del análisis de políticas, la variedad de respuestas nos hará descubrir que no hay una regla de uso común que pueda ayudarnos a identificar un ejemplo de política. En ausencia de tal regla, es posible usar el término en un sentido más lato. El análisis de políticas es entonces visto como un subconjunto del concepto de lo político, o como idéntico sin más a lo político, como inclusivo de otras dimensiones (interdisciplinario) o como medio para atacar

* Publicado originalmente con el título “The Proper Domain of Policy Analysis” en *American Journal of Political Science*, vol. xxi, num. 2, 1977. pp. 423-427. Traducción al español de Jonathan Molinet.

de manera integrada los problemas sociales. Para algunos la política es un asunto de valor —una declaración de principios básicos, otros restringen su significado a estrategia, diseño o programa, y para otros el término abarca valores, objetivos y medios. Con frecuencia, los debates sobre políticas parecen discusiones sustantivas, pero con mayor frecuencia sólo se trata de discrepancias semánticas. Si ésta es una lectura correcta de la literatura, entonces la política misma denota un “conjunto borroso” y el análisis de políticas es más científico en sus atavíos que en la sustancia.

2. Hay quienes proclaman al análisis de políticas como una nueva especialización, un nuevo subcampo de la ciencia política. Esto es toda una curiosidad. La meta del análisis de políticas es resolver problemas prácticos. No puede, por esta razón, reconocer los límites de algún campo establecido para propósitos analíticos. Su naturaleza le obliga a seguir los problemas a donde quiera que vayan. No puede ignorar nada que pueda ser relevante con tal de llegar a una solución. Para el analista de políticas, entonces, el ámbito cognoscitivo y todo el dominio operativo de la ciencia política son sólo el comienzo de su tarea. La política pública, vasta y complicada como ha llegado a ser, se extiende a cualquier área de la vida. En consecuencia, para ser fiel a su objetivo, el analista de políticas pronto tendría que incluir todas las ciencias sociales e incorporar, por añadidura, todo un montón de tecnología dura. Llevar a unidad un dominio de indagación tan amplio es una empresa destinada al desorden.

En el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial, la entonces nueva administración pública asumió todo el ámbito de la política gubernamental como su dominio de estudio. La operación fue racionalizada como un correctivo a la “inicua” dicotomía entre administración y política que estaba en la base teórica de la conducta administrativa, entonces en desarrollo. Se le consideraba abstracta, distante de los problemas humanos reales y, en algunos casos, simplemente se consideró que rondaba tras las ciencias na-

turales. El lema de esta campaña, no del todo desconocido hoy entre nosotros, fue: “la ciencia más pura es la menos relevante”. El debate, como podía esperarse, fue acre y se centró en los conceptos complementarios de disciplina y campo. Por desgracia, la que hoy tendríamos que llamar vieja política pública sencillamente no se pudo sostener como un campo distinto. Incapaz de mantener cualquier grado apreciable de esfuerzo sistemático y disciplinado, pronto cayó presa de ese tipo obsesivo de análisis introspectivo que es siempre síntoma de una crisis de identidad. Con frecuencia cada vez mayor, se escribieron y publicaron numerosos artículos de buena fe para lamentar la falta de un foco controlado, la ausencia de poder teórico, lo azaroso y fragmentado de la investigación y la existencia de un dominio de indagación tan amplio que desafiaba toda clasificación. En suma, lamentaban el desorden intelectual de la empresa.

Hoy en día, la política pública ya no es tan exitosa. No es posible construir ningún campo de indagación ni de especialización sobre un dominio mal definido y no restringido. Y, en el caso del análisis de políticas públicas, la probabilidad de lograrlo es aún menor, porque el análisis de políticas no puede ser autónomo en la selección de sus problemas de investigación. De muchos de ellos se puede decir que son, según la expresión de Alvin Weinberg, problemas “transcientíficos”, necesaria y legítimamente sujetos a restricciones políticas y sociales que en cualquier otra disciplina académica o ciencia teórica serían consideradas como intervenciones ultrajantes.

Si se quiere que el análisis de políticas tenga sentido, sería bueno concebirlo como ciencia social aplicada. Y sería todavía mucho mejor recordar que se van a aplicar los resultados de una ciencia teórica.

3. Al considerar las políticas en sí mismas, la ambigüedad general de este concepto no oscurece una propiedad cardinal común a todos los variables usos del término, a saber, que toda propuesta

de política está acompañada de riesgo e incertidumbre. Esto es, todas las políticas pertenecen a la clase de las proposiciones inverificadas. Las políticas son hipótesis.

Una política propone una intervención para alterar alguna circunstancia o un modo de conducta. Si está bien formulada contendrá una descripción de la condición de estado deseada y del conjunto de los medios que prometen realizar esa condición (es decir, alcanzar sus metas). Debería quedar claro que las proposiciones de política están en tiempo futuro, pertenecen a ese tiempo. El objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta a control. Consecuentemente, son asertos de la forma "si-entonces", y la única cosa que sabemos acerca de ellos es que su valor de verdad no ha sido determinado. Todas las políticas, por tanto, contienen alguna probabilidad de error y no pueden aceptarse a priori como correctas. Si una propuesta de política es un proceso de tipo ingenieril, el producto de una negociación, el resultado de un conflicto o el producto de fuerzas históricas o lo que sea, no cambia su estatuto epistemológico. Mantiene su carácter hipotético.

Puedo ampliar esto al sugerir que cuando una propuesta de política se formula cuidadosa y completamente, puede tomarse como una teoría. Del mismo modo, precisamente, que una teoría sirve para reducir el valor de la sorpresa en su dominio empírico, una política sirve para ordenar el dominio de su tarea. Si tiene éxito (es decir, si es correcta) no producirá sorpresas -todo ocurrirá como fue planeado-; por supuesto sería una singular rareza. Todas las teorías e hipótesis en la propia ciencia son consideradas como actores arriesgados, se juzga que todas son propensas al error. El aparato que llamamos metodología científica tiene la única función de prevenir y eliminar el error. En mi opinión, esta es la tarea primaria del análisis de políticas.

En otro lado,¹ traté extensamente este problema. No aporta nada real repetir ahora toda mi discusión de la manera en que es posible considerar las políticas y programas como proposiciones explicables, susceptibles de dar razones por sus actos. Basta aquí decir que la noción de explicabilidad y responsabilidad que deriva de esta concepción de política es empírica, no ideológica o normativa. Nuestra tendencia es tratar las políticas como asuntos de valor y no como pretensiones empíricas. Esto se nota especialmente cuando una política es más bien compleja. En efecto, entre más compleja es una política más difícil es evaluar su valor de verdad. En tales circunstancias, tendemos a formular nuestros juicios sobre la base de factores ideológicos, ya que no resulta fácil suspender el juicio cuando urge tomar una decisión. Pero descansar en factores ideológicos ocasiona que la racionalización desplace la validación, una forma de desplazamiento tan completamente ubicua como el desplazamiento de metas. Comprometerse a priori con una política particular comporta un compromiso con su corrección y efectividad, previo al conocimiento. Aquí, como en la ciencia, el enemigo es el dogma. La certeza subjetiva enmascara la incertidumbre objetiva y hace olvidar que toda la política tiene un contenido objetivo, que sólo es una elección entre muchas. Es la clase de actitud, tan común y tan entendible, que "absuelve una política por el mérito de sus motivos".

Sin embargo, es necesario considerar el error potencial de cualquier política. En primer lugar, se requiere una descripción de las condiciones sobre las que se va a actuar. Cualquiera de las descripciones contiene supuestos causales y, por tanto, presupone una explicación. Es una serie de operaciones claramente problemáticas. Después sigue la solución del problema, la cual incorpora una explicación que se presume y una declaración relativa a la meta. Aquí es conveniente notar que los estudios de factibilidad que

¹"On the Concept of a Self-Correcting Organization", *Public Administration Review*, n. 33, 533-552, 1973.

se limitan exclusivamente a la consideración de la meta son obviamente incompletos, puesto que su obtención podría no suprimir necesariamente la condición indeseada, volverse casualmente irrelevante y arrojar efectos secundarios indeseados. Tercero, existe el problema de instrumentación: la selección de la metodología apropiada. La selección de un curso de acción es función del conocimiento, conocimiento de causalidad, y es algo similar a la selección de una terapia. El diagnóstico puede ser correcto, la cura puede ser reconocible, pero la terapia puede estar equivocada, ser arriesgada o "fallar la meta". Aun si es correcta, existe la cuestión de la administración, lo que ahora llamamos implementación, porque la forma en que se ejecuta un programa puede dar al traste con él aun cuando todos los demás factores se hayan anticipado correctamente.

Éste es el fundamento de mi concepción del análisis de políticas. El análisis de políticas es la búsqueda del error a lo largo de todo el camino. No es un campo en el sentido académico acostumbrado, a menos que queramos decir que el estudio del error es una especialidad. No es mi caso. Su tarea es poner a prueba cualquier política a fin de prevenir el error y aprender a corregirlo. Kenneth Boulding llama a esto la "institucionalización de la desilusión", un sistema de crítica que permite probar las políticas y facilitar la capacidad de autocorrección. Deberían preservarse y extenderse aquellos aspectos del análisis de política que tengan este espíritu, los restantes deberían abandonarse.

Índice

<i>Presentación</i>	
Luis F. Aguilar Villanueva	5
<i>A propósito de la segunda edición</i>	13
<i>Estudio introductorio</i>	
Luis F. Aguilar Villanueva	15
<i>Advertencia de los editores</i>	77
1. <i>La orientación hacia las políticas</i>	
Harold D. Lasswell	79
2. <i>La concepción emergente de las ciencias de políticas</i>	
Harold D. Lasswell	105
3. <i>Prolegómenos para las ciencias de políticas</i>	
Yehezkel Dror	119
4. <i>De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso</i>	
G. David Garson	149
5. <i>La evolución de las ciencias de políticas</i>	
William Ascher	181
6. <i>Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas</i>	
Douglas Torgerson	197
7. <i>El análisis de políticas y la política</i>	
Robert D. Behn	239
8. <i>El ámbito propio del análisis de políticas</i>	
Martin Landau	275