
TENDENCIAS DE LA INVESTIGACIÓN EN LAS CIENCIAS DE LAS POLÍTICAS: EVOLUCIÓN Y FACTORES DETERMINANTES*

PETER DELEON

INTRODUCCIÓN

Los fundamentos intelectuales y profesionales de las ciencias que estudian las políticas públicas han sido claramente enunciados por lo menos desde hace treinta años.¹ Sin embargo, al igual que en otras disciplinas emergentes, la trayectoria de estas ciencias no ha sido lineal. Su evolución ha estado marcada más por las divergencias que por alguna dirección definida, más por divagaciones que por hitos. Su curso intelectual errático se debe a un conjunto de factores que las han desviado de sus propósitos y objetivos originales, previstos por Lasswell,² Dror³ y otros de sus pioneros. Varios editores de la revista *Policy Sciences* han externado su opinión sobre esta falta de continuidad, la que aparentemente despoja a las ciencias de las políticas (y al análisis de políticas) de su sentido original.⁴

Algunos consideran que esta situación no sólo era previsible sino que además es saludable. Es el proceso normal de una disciplina nueva que ha intentado alcanzar su identidad en medio de contextos intelectuales e históricos cambiantes. Sin embargo, esto parecería, en el fondo, una justificación de los investigadores de políticas públicas, cuya visión

* Este trabajo fue originalmente publicado como "Trends in Policy Sciences Research: Determinants and Developments", en *European Journal of Political Research*, núm. 14, 1986. Se publica con la autorización de Kluwer Academic Publishers.

¹ Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951.

² Harold D. Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier, 1971.

³ Yehezkel Dror, *Design for the Policy Sciences*, Nueva York, American, 1971.

⁴ Garry D. Brewer, "The Policy Sciences Emerge: To Nature and Structure a Discipline", en *Policy Sciences*, núm. 5, 1974; Peter deLeon, "Policy Sciences: The Discipline and the Profession", en *Policy Sciences*, núm. 13, 1981; Ronald D. Brunner, "Integrating Knowledge and Action", en *Policy Sciences*, núm. 17, 1984.

de largo plazo resulta incierta y ambivalente. Para los filósofos de la ciencia, la acumulación de conocimiento, condición necesaria para estructurar y difundir una disciplina, exige compartir un mismo marco analítico.⁵ Si no se procede de esta manera, el resultado es una serie disímil de observaciones con poca conexión y coherencia; y esto significa, en términos epistemológicos, que la disciplina no existe. Las proposiciones *ad hoc* que a menudo formulan los investigadores de las políticas pueden criticarse por la ausencia de una teoría que las fundamente, el poco rigor empírico o incluso, más tajantemente, por ser sofismas políticos irrelevantes.⁶ De ser ciertos, estos cargos resultan muy graves para una disciplina que se define a sí misma en términos de su relevancia y que pretende tener aplicación práctica en el mundo real.

Estas críticas no son, por cierto, ni completamente irrelevantes ni injustificadas. No hay duda que reunir e integrar un conocimiento socialmente relevante y aplicarlo a los asuntos de las políticas es una tarea difícil.⁷ Pedirle además a quienes se dedican a estas disciplinas que asuman la carga adicional de desarrollar un conjunto de temas integradores es quizás poco razonable; no porque ello sea innecesario, sino porque representa un problema que, aparte de distraer su atención, es inabordable dada la complejidad inherente a la utilización del conocimiento en la arena de las políticas públicas. En tal contexto, uno debe esperar encontrar lo que Polanyi⁸ llama el conocimiento "tácito", esto es, un conocimiento adquirido en la práctica pero que no puede articularse explícitamente. Pero este argumento, aunque razonable, no exige a las ciencias que estudian las políticas de pasar de ser un conjunto de temas heterogéneos a convertirse en una disciplina respetable de conocimiento socialmente relevante y sólido.

En consecuencia, cabría preguntarse qué ha motivado y dado forma a las ciencias que estudian las políticas públicas. ¿Qué tendencias y condiciones han afectado su evolución como disciplina y profesión? Abordar estas preguntas nos permitirá también entrever cuáles podrían ser los avances futuros de las ciencias de las políticas y, lo que resulta más importante, qué perfil le podrían dar los especialistas a dichos

⁵ Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution*, Chicago, University of Chicago Press, 1970; Karl Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, Nueva York, Harper & Row, 1968.

⁶ Charles E. Lindblom y Cohen, David K., *Usable Knowledge: Social Science and Problem Solving*, New Haven, Yale University Press, 1979.

⁷ Bjorn Wittrock, "Social Knowledge, Public Policy and Social Betterment: A Review of Current Research on Knowledge Utilization in Policy-Making", *European Journal of Political Research*, 1982.

⁸ Michael Polanyi, *The Tacit Dimension*, Garden City, N.Y., Doubleday, 1966; véase también *Personal Knowledge*, Chicago, University of Chicago Press, 1974.

avances. En otras palabras, cómo puede uno predecir, regular e incluso superar a las "fuerzas del mercado" que hasta ahora han moldeado el cuerpo amorfo de las ciencias que estudian las políticas públicas.

El presente trabajo pretende hacer un recuento del desarrollo de estas ciencias y de sus causas determinantes, utilizando un marco teórico lasswelliano. Dicho marco tiene dos ventajas. Primero, posee una cierta cohesión interna que permite aplicar, de manera estructurada, el enfoque de estas ciencias. Segundo, permite vislumbrar acontecimientos futuros y preguntarse qué influencia pueden tener. De esta manera, aplicaremos el enfoque de las ciencias de las políticas a estas mismas ciencias con el fin de identificar tanto sus logros presentes como posibles.

Cabe hacer dos advertencias. La primera es que todos los ejemplos de este trabajo provienen casi exclusivamente de la realidad norteamericana. En algún momento, esto habría resultado lógico por varias razones, puesto que las ciencias que estudian las políticas públicas eran, por mucho, un fenómeno norteamericano. Éste ya no es el caso. Tanto entre los expertos en estas ciencias como entre las instituciones de investigación (por ejemplo, la Oficina de Estudios sobre el Futuro de Estocolmo y el Centro de Ciencias de Berlín) encontramos europeos que participan de manera activa e importante en este terreno. Por ello, el énfasis de este trabajo en la realidad norteamericana muestra necesariamente su estrechez de miras. Segundo, la evolución de las ciencias de políticas es atravesada por dos tipos de influencias. De un lado, por el conjunto de perspectivas y metodologías propias de las disciplinas que han contribuido a su desarrollo, tales como el derecho, la ciencia política, la economía, etc., que podríamos denominar factores endógenos. Del otro lado, su evolución se ha visto también afectada por los acontecimientos de la realidad social, que han influido tanto en la elección de sus problemas como en la manera de enfocarlos. A estos factores podríamos llamarlos factores exógenos.⁹ Obviamente se encuentran íntimamente relacionados. Aunque no ignoramos las variables externas, el trabajo se concentrará particularmente en los factores endógenos.

EL CARÁCTER INTELECTUAL DE LAS CIENCIAS QUE ESTUDIAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las ciencias que estudian las políticas públicas representan un conjunto de fenómenos distintos y, por tanto, pueden analizarse en muchos

⁹ Muchos de éstos vienen referidos en deLeon, *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 1988.

niveles. Sin embargo, en el esquema lasswelliano puede considerarse que como actividades intelectuales y profesionales poseen tres características distintivas: un enfoque multidisciplinario; una naturaleza contextual y orientada hacia el análisis de los problemas; un carácter explícitamente normativo.

En más de un sentido, estas características representan niveles diferentes de análisis, puesto que reflejan fenómenos y condiciones particulares. En otros sentidos, pueden considerarse como interdependientes y complementarias. Para propósitos de esta exposición, se analizarán individualmente, ya que cada una de ellas ha influido en el crecimiento o evolución de las ciencias que estudian las políticas públicas.

El enfoque multidisciplinario

El término "ciencias que estudian las políticas públicas" se escogió deliberadamente con el fin de enfatizar la idea de que era necesaria la intervención de múltiples disciplinas intelectuales para estudiar los problemas, ya que debido a su complejidad sería muy difícil que una sola disciplina lograra dominarlos: "llamarle ciencias, en plural, extendería la invitación a todas las disciplinas científicas a participar sin dar preferencia a alguna de ellas".¹⁰ Esta pretensión universal de Lasswell y sus colegas no era, desde luego, nueva ni única. A finales de la década de los veinte, Mannheim¹¹ escribió que "la historia, la estadística, la teoría política, la sociología, la historia de las ideas y la psicología social, entre muchas otras disciplinas, son campos de conocimiento importantes para el líder político".¹² Merton¹³ afirmó que era "bien sabido que un problema práctico dado requiere de la investigación conjunta de varias ciencias sociales", y señaló a la antropología, la psicología, la psicología social y la sociología como particularmente importantes. Lasswell¹⁴ escribió de manera específica: "no debe pensarse que las políticas son exactamente idénticas a lo que estudian los científicos políticos". En particu-

¹⁰ Garry D. Brewer, y Peter deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, 1983.

¹¹ Karl Mannheim, *Ideology and Utopia*, Louis Wirth and Edward Shils, Nueva York Harcourt, Brace, 1936, pp. 99.

¹² Resulta interesante observar que Mannheim excluyó de su lista a disciplinas tan germánicas como la administración pública, la economía y el derecho.

¹³ Robert K. Merton, "The Role of Applied Social Sciences in the Formation of Policy", en *Philosophy of Science*, 1949, p. 163.

¹⁴ Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation", *op. cit.*

lar, su experiencia en la Biblioteca del Congreso durante la guerra lo llevó a privilegiar a las ciencias de la conducta y al derecho.

Sin embargo, a pesar de este alegato multidisciplinario, los primeros estudios de políticas públicas estuvieron profundamente influidos por la ciencia política y la administración pública. Ello se debió sobre todo al hecho de que se había puesto el énfasis en el conocimiento *del* proceso de la política y *en el* proceso de la política tal y como ocurría realmente en los círculos gubernamentales, un campo disciplinario dominado tradicionalmente por los politólogos.¹⁵ La atención se centró en los problemas administrativos y fue así que la racionalidad de Dewey y la burocracia de Weber terminaron siendo remplazados por la práctica de “salir del paso”; asimismo, la teoría de grupos amplió de manera significativa la comprensión del proceso decisorio de la política. Sin embargo, la ciencia política era demasiado “académica” en su estructura y tradición, estaba demasiado alejada de los asuntos relevantes como para hacer suya la agenda propuesta por Lasswell y los otros fundadores.¹⁶ Aunado a ello, los supuestos básicos de la disciplina y sus propios conflictos (por ejemplo, la controversia conductista) limitaron sus contribuciones al desarrollo de las ciencias de las políticas públicas.¹⁷

Al mismo tiempo, otra escuela de pensamiento percibió que dichas ciencias brindaban la oportunidad para crear una metateoría omnicomprehensiva de las relaciones políticas cuyo propósito fuera integrar las ciencias físicas y sociales con el fin de aliviar los males de la sociedad. Merton¹⁸ aseguró que “la función esencial de la investigación aplicada es crear las condiciones para las investigaciones interdisciplinarias y desarrollar un sistema teórico de una ‘ciencia social básica’...” Dror¹⁹ fue más lejos en su pronóstico al afirmar que “las ciencias de las políticas deben integrar el conocimiento de una variedad de ramas cognoscitivas en una supradisciplina, cuyo foco de atención sea la elaboración

¹⁵ Hugh Hecló, “Review Article: Policy Analysis”, en *British Journal of Policy Science*, 1972.

¹⁶ Hubo, por supuesto, excepciones. Véase H. Lasswell, “The Political Science of Science”, en *American Political Science Review*, núm. 50. Ésta fue su admonición como presidente de la American Political Science Association en 1956.

¹⁷ Robert L. Lineberry, *Policy Analysis. Policy Sciences, and Political Science*, ponencia presentada a la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, Chicago, 1982.

¹⁸ Robert K. Merton, “The Role of Applied Social Sciences in the Formation of Policy”, en *Philosophy of Science*, 1949, p. 163.

¹⁹ Yehezkel Dror, “Prolegomena to Policy Sciences”, en *Policy Sciences*, 1970, p. 138.

de las políticas públicas".²⁰ Aunque bien intencionados, estos esfuerzos fueron abandonados rápida y discretamente por tres razones. La nueva disciplina carecía de fundamentos teóricos sólidos y de una referencia empírica sustancial para sostener dicho enfoque. Más aún, cualquier esfuerzo hacia una mejor definición resultaba contraproducente para el desarrollo del recién creado campo. Y, por último, defender la perspectiva de una metateoría en esta fase inicial habría privado a las ciencias de las políticas de otras características esenciales, tales como su atención y aplicación a los dilemas del mundo real, además de reforzar las críticas que se hacían a las deficiencias del enfoque (por ejemplo, su falta de rigor cuantitativo).

Otros, quizá más modestamente, vieron en la naciente disciplina un medio para integrar varias ciencias sociales, aun cuando cada una de ellas mantuviera su identidad individual.²¹ Este movimiento mantenía la vaga expectativa de que las distintas disciplinas pudieran brindar perspectivas tal vez diferentes, pero complementarias para un problema dado. Este movimiento también terminó por desvanecerse, debido fundamentalmente a la falta de principios rectores. La sola promesa de una ciencia social integrada no era suficiente puesto que no atinaba a responder a las preguntas centrales: ¿qué integraría dicha ciencia y con qué propósito?

Más tarde, las aportaciones principales a la disciplina provinieron de la investigación de operaciones y luego de la economía. De hecho, Lineberry argumenta²² que la cuna de las ciencias de las políticas se encuentra en la economía, no en la ciencia política, y cita a de Tjalling Koopmans y "sus esfuerzos por desarrollar una teoría de asignación de recursos durante la Segunda Guerra Mundial" a fin de asociar "el origen de las ciencias de las políticas [...] con una persona y un lugar específicos". Muy probablemente el surgimiento de estos enfoques más cuantitativos para el estudio de las políticas públicas se dio como una reacción en contra de los análisis más amorfos y distantes de los politólogos y puede, en parte, atribuirse a la influencia que ejerció el conductismo en todas las ciencias sociales. Al mismo tiempo, reflejó el éxito que la economía y los análisis de sistemas y de costo-beneficio habían logrado en ciertos sectores gubernamentales, en particular en el Depar-

²⁰ La idea de metateoría de Dror se puede encontrar en Y. Dror, *Design for the Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier, 1971.

²¹ James C. Charlesworth, *Integration of the Social Sciences through Policy Analysis*, Filadelfia, American Academy of Political and Social Sciences, núm. 14. 1972; James C. Coleman, *Policy Research in the Social Sciences*, Morristown, NJ, General Learning Press, 1972.

²² Lineberry, *op. cit.*

tamento de Defensa de Estados Unidos. Aunque los autores más lúcidos siempre advirtieron los límites de tales metodologías, el análisis de costo-beneficio, el de sistemas y los modelos cuantitativos dominaron la investigación de las políticas públicas.²³ En muchas instancias, la técnica parecía sustituir al análisis; se hizo imperante la "necesidad" de cuantificar, de reducir todas las políticas a un conjunto de indicadores económicos o cuantitativos. Se diseñaron índices de la calidad de vida y prácticamente se le puso precio a la vida humana.²⁴

Esta preeminencia, como su predecesora basada en la ciencia política, fue contrarrestada más tarde. Se consideró que el análisis de sistemas era profundamente insensible a los asuntos de políticas públicas, en especial a aquellos de carácter normativo.²⁵ El reconocimiento de las limitaciones de la economía, incluso de los mismos análisis económicos y de sus recomendaciones en el campo de la política pública,²⁶ fue una de las principales causas de este ataque. La perspectiva agnóstica respecto a las metas de las políticas, la insistencia en la optimización y la aceptación de los supuestos de la microeconomía para explicar el comportamiento humano eran simplemente bases inadecuadas para abordar los asuntos de las políticas.²⁷ La tendencia generalizada de estas disciplinas a excluir todo tipo de consideración normativa (dando preeminencia a la eficiencia con exclusión de la igualdad) era inaceptable para quienes elaboraban las políticas públicas. Por último, era común, quizá típico, que la propia naturaleza de los problemas públicos a menudo hiciera imposible tratarlos siguiendo el enfoque de un libro de texto; esto condujo a los analistas de políticas a explorar nuevas perspectivas conceptuales y metodológicas para problemas que de otra forma eran "inasibles".²⁸

²³ Uno de los libros más serios en el género, aunque ilustrativos de esta tendencia es E. Quade y W. Boucher (eds.), *Systems Analysis and Policy Planning: Applications in Defense*, Nueva York, American Elsevier, 1968.

²⁴ John D. Graham, y James W. Vaupel, "The Value of a Life: What Difference Does it Make", en Zeekhauser y Leebaert (eds.), *What Role for Government?*, Durham, NC, Duke University Press, 1983.

²⁵ Ida Hoos, *Systems Analysis in Public Policy*, Berkeley, University of California Press, 1972.

²⁶ Wade Green, "Economists in Recession: After an Inflation of Errors and a Depletion of Theory", *New York Times Magazine*, mayo 12, 1972.

²⁷ Lawrence M. Mead, "The Interactive Problem in Policy Analysis", en *Policy Sciences*, núm. 16, 1983; Susan B. Hansen, "Public Policy Analysis: Some Recent Developments and Current Problems", en *Policy Studies Review*, núm. 12, 1983.

²⁸ Ralph E. Strauch, "A critical Look at Quantitative Methodology", en *Political Analysis*, 1976.

Las evidentes deficiencias del derecho, la ciencia política, la investigación de operaciones, la sociología, la economía y otras ciencias sociales para abordar los asuntos de política pública provocaron una crisis general de identidad y un pesimismo.²⁹ Weiss³⁰ se refirió a un “vacío cognoscitivo” y se preguntó si las ciencias sociales podrían hacer algo más por el proceso de toma de decisiones que cumplir con una función “iluminadora”. Lindblom y Cohen consideraron que el éxito de la investigación social en el ámbito profesional era un acontecimiento casi fortuito.³¹ Con todo, en la misma medida en que el manantial teórico de las diferentes disciplinas evidenciaba su aridez, la demanda por encontrar sus aguas curativas aumentaba. A pesar de ser una “industria en expansión”, como las calificara más tarde Wollmann, los enfoques de las diversas disciplinas dieron prueba de su ineficacia, salvo en problemas específicos y muy limitados. Cierta grado de humildad (ciertamente bienvenido) en lo que se refiere a la arrogancia de la disciplina pareció arraigar en las ciencias de las políticas.

La observación anterior no es absoluta. Las tendencias unidisciplinarias siguen activas. La Policy Studies Organization [Organización para Estudios de las Políticas] está profundamente orientada hacia los aspectos políticos de la ciencia de las políticas públicas, mientras que la Association for Public Policy and Management [Asociación de Gestión y Política Pública] tiene en su enfoque un fuerte componente económico.³² Pero el hecho de que los textos de investigación de operaciones incluyan ya capítulos sobre la ejecución de las políticas al lado de sus exégesis técnicas³³ demuestra la aceptación generalizada de la perspectiva multidisciplinaria.

En lugar de adoptar un enfoque estrictamente unidisciplinario, estas experiencias han llevado a una vuelta a los principios originales de este campo de estudios, es decir, a un compromiso mucho más auténtico con la investigación multidisciplinaria. Este compromiso es ahora mucho más profundo por dos razones. En primer lugar, el llamado inicial en

²⁹ Martin Rein y Sheldon H. White, “Can Policy Research Help Policy?”, en *The Public Interest*, núm. 49, 1979.

³⁰ Carol Weiss, *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, DC, Heath, 1976.

³¹ El título de su libro, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, es indicativo de esta preocupación.

³² Por ejemplo, los trabajos presentados en las reuniones de la Asociación en 1981 se basaban casi exclusivamente en la microeconomía; véase Zeckhauser y Leebaert, *op. cit.*

³³ Richard C. Larson y Amedeo Odoni, *Urban Operations Research*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1981.

favor de la investigación multidisciplinaria en políticas se dio en el vacío, sin considerar su viabilidad. Sus defensores fueron pocos y sus oponentes muchos. En esa etapa eran raros los analistas que sabían cómo involucrarse en una investigación multidisciplinaria, ya que se habían formado en una sola disciplina: los Lasswells (e incluso sus discípulos) eran escasos en el mundo. Aunque todavía no existe una fuerte tradición en investigación multidisciplinaria, ésta se encuentra indudablemente más extendida que hace veinte años. Las prácticas de investigación multidisciplinaria, actualmente presentes en los planes de estudio de políticas públicas, legitima la existencia de varias perspectivas de investigación. En segundo lugar, ante la evidencia de que los enfoques de las disciplinas particulares son inadecuados, se ha señalado la necesidad de los análisis interdisciplinarios, aun cuando la recomendación no siempre se ha observado en la práctica. Sin embargo, los académicos de las ciencias de las políticas "buscan ser más fieles a la complejidad de los hechos sociales".³⁴ Las barreras disciplinarias son consideradas de nuevo como un impedimento para la investigación contextual en política pública.³⁵ En este sentido, la evolución de las ciencias de las políticas ha dado un giro de 360 grados. La orientación hacia la investigación multidisciplinaria de las políticas (en oposición al enfoque de una sola disciplina) será, en efecto, un factor determinante para la evolución futura de dichas ciencias.

*La orientación hacia el análisis de los problemas
y el principio contextual*

La definición inicial de las ciencias que estudian las políticas públicas ponía énfasis en el proceso de la elaboración de las políticas y, particularmente, en el conocimiento *del* proceso y *en el* proceso.³⁶ Asimismo, estas ciencias estaban explícitamente orientadas hacia los problemas y utilizaban una amplia base contextual, en el entendido de que la mayoría de los problemas sociales no pueden abordarse al margen del entorno político, económico, social y cultural en el que se encuentran. Por último, los problemas considerados debían ser socialmente significativos en su esencia y magnitud: "El enfoque de las políticas públicas no

³⁴ Hugh Hecló, *op. cit.*, p. 87, 1972.

³⁵ Garry D. Brewer y Peter deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, H. Dorsey, 1983.

³⁶ Harold D. Lasswell, "The Emerging Conception of the Policy Sciences", en *Policy Sciences*, vol. 1, 1970, p. 3.

significa gastar energías en simples problemas coyunturales sin importancia, sino atender aquellos problemas trascendentales, en ocasiones descuidados, que surgen del ajuste de la vida del hombre en sociedad".³⁷

Estos tres puntos han sido constantes y tenido una influencia central en la evolución y en los paradigmas de la investigación sobre políticas públicas. Particularmente, han permitido elaborar un modelo del proceso de las políticas. Lasswell estableció una versión preliminar de este proceso cuando se refirió a sus fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, evaluación, terminación y valoración. Por su parte, May y Wildawsky describen un ciclo de política como un proceso constituido por: la agenda, el análisis de las cuestiones, la ejecución, la evaluación y la terminación. Brewer y deLeon concibieron el análisis de políticas con base en una serie de etapas sobre las cuales definieron el proceso de toma de decisiones: iniciación, estimación, selección, instrumentación, evaluación y terminación. Ninguno de estos modelos ha sido aceptado universalmente, aunque su orientación, forma y aceptación son ampliamente reconocidas, como lo evidencia la literatura de las políticas públicas que puede clasificarse fácilmente bajo esos encabezados (evaluación, selección, ejecución, etcétera).

Son pertinentes dos aclaraciones. En primer lugar, a pesar de lo que algunos especialistas desearían, el enfoque de las ciencias de las políticas está orientado mucho más hacia conceptos que hacia temas específicos. El analista está mucho más interesado en el proceso que en las áreas específicas de los asuntos. Esto no significa, desde luego, que los asuntos específicos no sean importantes, puesto que ello iría en contra del principio de la orientación hacia problemas, característico de las ciencias de las políticas. Lasswell destacó el conocimiento *de y dentro del* proceso de decisión. Sin embargo, la orientación arriba indicada sugiere un enfoque contextual más amplio para analizar los problemas, a diferencia de aquel que se restrinja a un conjunto específico de temas y cuestiones de políticas. En segundo lugar, estos paradigmas sirven para que la disciplina no sea sólo un acercamiento meramente académico y se convierta en un arte y una artesanía de aplicación real. La idea de distintas fases identificables en el ciclo de las políticas implica que hay enfoques, percepciones y metodologías que pueden ser aplicadas con más éxito en una fase que en otra. Por ejemplo, el análisis de costo-beneficio es más apropiado para la fase de estimación de políticas que para la fase de ejecución.

Naturalmente, ninguna de estas distinciones es inmutable. Ni debiera serlo. La selección y la ejecución no pueden ser separadas arbi-

³⁷ Lasswell, *op. cit.*, p. 14.

trariamente. Sin embargo, sirven de base para una tipología útil para analizar la evolución de las ciencias de las políticas en términos de su orientación hacia el análisis de los problemas y su naturaleza contextual. De manera más precisa, se puede observar cómo estas fases han recibido una mayor atención de acuerdo con el área temática. Tomadas en conjunto, a través de un gran número de áreas temáticas, estas diversas perspectivas han sido elementos determinantes en la evolución de la disciplina. Se pueden citar distintos temas, por ejemplo: la política de energía, el interés por el medio ambiente, la seguridad nacional o los programas de bienestar social. Con propósitos ilustrativos, en este ensayo se hará alusión a ejemplos de la política norteamericana contra la pobreza, pero dando por supuesto que en otras áreas existen tendencias similares que pueden ser igualmente analizadas.

A finales de los años cincuenta se hizo evidente que un enorme número de norteamericanos padecía formas permanentes y agudas de pobreza, lo que obligó a los grupos gobernantes a tomar medidas al respecto.³⁸ Los presidentes Kennedy y Johnson declararon la "guerra contra la pobreza" y destinaron considerables recursos del gobierno federal para la empresa. Difícilmente se puede encontrar un caso más claro del inicio de una política: ejemplos casi tomados de los libros de texto acerca del proceso de reconocimiento público de un problema, su definición normativa y la elaboración de un programa de acción entre una variedad de opciones estaban a la orden del día. La comunidad de analistas de políticas se vio presionada a diseñar nuevos programas para aliviar los problemas relativos a la salud, la renovación urbana, la vivienda, la educación, la asistencia legal, la asistencia social y el hambre.³⁹ Gran parte de esta actividad culminó con la Economic Opportunity Act (Ley de Oportunidad Económica) de 1964 y la creación de la Office of Economic Opportunity (Oficina de Oportunidad Económica, OEO). El énfasis se ponía en la acción más que en el análisis, con muy poca atención a la fase estimativa. Por ejemplo, ¿cuáles podrían ser los efectos de los programas tanto en el problema específico que atendía como en el medio social circundante? Se tomaron decisiones sin considerar la complejidad de los problemas, menos aún el tipo de soluciones planteadas. Por ejemplo, casi nadie argumentó en contra de la necesidad de aumentar los subsidios dentro del Programa de Asistencia de las Familias con Menores Dependientes (AFDC), pero menos personas tomaron

³⁸ Michael Harrington, *The Other America: Poverty in the United States*, Nueva York, Macmillan, 1963.

³⁹ Robert A. Levine, *Evaluation Research and Practice*, Beverly Hills, Sage Publications, 1981.

en consideración el efecto que estos subsidios podrían tener sobre la estructura familiar y el empleo. Independientemente del resultado de estos programas, se puede afirmar que, durante este periodo, los estudios de las políticas públicas se concentraron muy marcadamente en el reconocimiento de problemas y la elaboración de programas, situación que afectó a todo el campo intelectual e implicó la exclusión del estudio de prácticamente cualquier otra fase del proceso de decisión.

Hacia finales de los sesenta era claro que la mayoría de los programas de la "guerra contra la pobreza" habían fracasado o, menos dramáticamente, no habían tenido éxito. Las evaluaciones de los programas lo demostraban consistentemente. Los fracasos de programas tales como *Head Start*, el *New Town-In Town* relativo a las áreas urbanas, y el AFDC sólo indicaban el mal general: la población que se hallaba por debajo de la línea de pobreza seguía siendo tan numerosa como en la década anterior. Los apologistas argumentaron, no sin cierta justificación, que los niveles absolutos de pobreza y marginalidad habían disminuido y que el problema radicaba en el aumento de las expectativas sociales y no tanto en la baja de los servicios. Independientemente de los resultados reales, los programas de la "guerra contra la pobreza" generaron un gran número de estudios de evaluación para responder a la legítima interrogante de cuáles programas parecían exitosos y cuáles parecían fracasar. El propósito obvio era aprender de los programas, de manera que los objetivos que se habían planteado a principios de los sesenta pudieran ahora alcanzarse con nuevos y mejores programas.⁴⁰

Casi en tropel la comunidad dedicada al estudio de las políticas públicas (cuyas filas se habían engrosado con evaluadores profesionales, en su mayoría universitarios, convertidos en analistas de las políticas casi sin considerar la capacitación específica que quizá necesitaban) se abocó casi exclusivamente a la evaluación de las políticas. Esta fase del proceso se benefició por la atención que recibió. Surgieron nuevas metodologías, en su mayoría procedentes de la psicología, y otras se fueron ajustando a las necesidades específicas. Quizá lo más importante fue que se reconocieron las diferencias entre las habilidades de los evaluadores y los requerimientos de los administradores de los programas, lo que ayudó a aligerar algunas de las tensiones que existían anteriormente entre el analista y su cliente.⁴¹ Pero, independientemente de las razones o de los resultados, hacia finales de los sesenta y principios

⁴⁰ Eleanor Chelimsky, *A Symposium on the Uses of Evaluation by Federal Agencies*, McLean, VA, MITRE Corporation, 2 vols., 1977.

⁴¹ Robert A. Levine, *op. cit.*; Robert Lineberry, *op. cit.*; Susan Hansen, *op. cit.*

de los setenta la comunidad de investigadores estaba concentrada en los problemas relativos a la evaluación de políticas.

Durante la primera mitad de los setenta el foco de atención fue de nuevo encontrar la raíz de los problemas que habían causado el fracaso de los programas gubernamentales. Un informe⁴² señalaba:

Hacia finales de los sesenta estábamos cada vez más preocupados por aquellos aspectos del ejercicio de las autoridades gubernamentales ligados a la ejecución de las políticas. Se reconoció en todos lados que los resultados alcanzados por los programas de la década habían sido inadecuados. El origen de los fracasos se reflejó claramente: tanto los participantes del gobierno como los analistas formales de políticas que los asesoraban no habían tomado prácticamente en cuenta los aspectos políticos y burocráticos del proceso de ejecución de las políticas.

No cabe duda de que a principios de los setenta la fase de ejecución del proceso de las políticas públicas era una etapa descuidada tanto en términos conceptuales como en la práctica. La investigación pionera de Pressman y Wildavsky no tuvo precedente de consideración en el estudio sobre el tema de la ejecución. Cuando señalaron que la ejecución era el "eslabón perdido" entre la elaboración de un programa y su éxito en la práctica, la comunidad de los investigadores de las políticas se volcó de manera entusiasta hacia esta nueva fase del proceso de la política.⁴³ Berman y McLaughlin⁴⁴ analizaron la ejecución en términos de nuevos programas educativos mientras que Derthick⁴⁵ concluyó que el fracaso de los programas de *New Town-In Town* tuvo su origen en la fase de ejecución. Algunos propusieron el "análisis de la ejecución" como una herramienta necesaria en el análisis previo a la decisión. Esto aseguraría en cierta medida que el responsable de tomar las decisiones conociera de antemano los errores derivados de una instrumentación equivocada o negligente y estuviera en posibilidad de evitarlos.

⁴² Research Seminar of Bureaucracy, Politics and Policy, "A Report on Studies of Implementation in the Public Sector", Cambridge, Mass, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1983.

⁴³ Edwin C. Hargrove, *The Missing Link: The Study of Implementation*, Washington, DC, The Urban Institute, 1975; Daniel A. Mazmanian y Paul A. Sabatier, *Effective Implementation Policy*, Lexington Books, 1981.

⁴⁴ Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977.

⁴⁵ Edwin C. Hargrove, "The Search for Implementation Theory", en Richard Zeckhauser y Derek Leebaert, *What Role for Government?*, Durham, NC, Duke University Press, 1983.

Al igual que cuando se puso énfasis en el origen y la evaluación de los programas, también los estudios sobre la ejecución fueron recibidos con entusiasmo. Se llevó a cabo un gran número de investigaciones de caso que señalaron tanto las dificultades de la ejecución como las formas de preverlas y reducirlas. Los estudiosos de las políticas plantearon tipologías de ejecución,⁴⁶ y unos cuantos bosquejaron una teoría general de la ejecución de las políticas públicas.⁴⁷ De nuevo, independientemente del resultado de estas actividades, se puede afirmar que durante mediados y finales de los setenta la comunidad de investigadores de las políticas públicas respondió a las interrogantes de la ejecución, dejando de lado las otras fases del proceso.

Para finales de los setenta se multiplicaron las presiones para que los gobiernos sanearan la economía. Los contribuyentes exigían la reducción de los impuestos y un menor desperdicio del gasto público.⁴⁸ Esta tendencia también estaba presente en las inclinaciones políticas e ideológicas de los representantes electos.⁴⁹ En estas circunstancias, los temas principales de la investigación de políticas públicas fueron los referentes a la fase de terminación de políticas en sus diversas modalidades (redimensionamiento de la administración, *sunset legislation*,* reducciones fiscales, etc.), aunque sin el énfasis que antes se hacía sobre la ejecución y evaluación. Los ejemplos provenientes de la "guerra contra la pobreza" son fácilmente identificables. Bajo el gobierno de Nixon, Howard Phillips trabajó con empeño para eliminar la OEO, a pesar de ser su director. Aunque la *Community Services Act* (Ley de Servicios Comunitarios) de 1974 hizo desaparecer a la OEO de manera oficial, muchos de sus programas continuaron hasta los años ochenta, cuando empezaron a sucumbir bajo los recortes presupuestarios de Reagan.⁵⁰ Con una

⁴⁶ Eugene Bardach, *Policy Sciences*, Special Issue on Termination, vol. 7, núm. 2, 1976.

⁴⁷ Peter deLeon, "A Theory of Policy Termination", en Judith May y Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*, Beverly Hills, Sage Publications, 1970, cap. 12; James Cameron, "Ideology and Policy Termination", en Judith May y Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*, Beverly Hills, Sage Publications, 1978, cap. 13.

⁴⁸ Elizabeth Drew, "A Reporter At Large: Legal Services", *The New Yorker*, 1 de marzo de 1983, pp. 97-113; Jo Ann Boyd, "Despire Setbacks, Reagans Assault on Legal Services Corp. Bears Fruit", en *National Journal*, núm. 15, 1983, pp. 562-64.

⁴⁹ Demetrios Caraley, *Doing More with Less*, Nueva York, Columbia University Graduate Program in Public Policy, 1982; Robert Levine, *op. cit.*

⁵⁰ Peter deLeon, "Public Policy Termination: An End and a Beginning", en *Policy Analysis*, 1978, pp. 369-92.

* Legislación que regula la terminación de programas públicos.

gran cantidad de materiales en los cuales basarse y un sector público creciente, los especialistas en políticas públicas se dedicaron a sugerir una serie de estrategias para dar por terminadas ciertas políticas, particularmente en el nivel municipal.⁵¹

Esta rápida revisión del surgimiento, desarrollo y declinación de los programas norteamericanos contra la pobreza nos deja ver el papel determinante de las condiciones políticas en la evolución de las ciencias de las políticas. A principios de los setenta la demanda generalizada por atacar la pobreza en todas sus manifestaciones dio como resultado que se realizara un gran número de investigaciones sobre la iniciación de los programas. Sus defectos predecibles generaron un exceso de estudios de evaluación durante los primeros años de la década de los setenta. Los investigadores de las políticas públicas dedicaron entonces toda una serie de estudios sobre la fase de ejecución a mediados de los setenta y más tarde, obligados por las demandas de recortes fiscales, se volcaron hacia la fase de terminación, que vieron como el signo distintivo de las ciencias de las políticas a principios de los ochenta.

Ciertamente ninguna de estas etapas significó un desperdicio de esfuerzos. Mucho se ha aprendido sobre cada una de las fases de las políticas. Sin embargo, se ha descuidado el precepto inicial de Lasswell de que las diferentes etapas son inseparables, de que cada una de ellas está por fuerza estrechamente vinculada con la otra, de que el proceso de elaboración de las políticas públicas es una serie consecuente de etapas que se asientan en la fase subsecuente: la iniciación está ligada a la estimación, la selección sólo puede entenderse si está vinculada a la ejecución; asimismo, la evaluación debe preceder y orientar a la terminación. De hecho, deLeon asevera que la terminación y la iniciación forman parte del mismo cuerpo.⁵²

En un sentido muy real, las condiciones políticas externas a las disciplinas que estudian las políticas públicas (en este caso, la "guerra contra la pobreza" y sus diferentes programas) han tenido efectos determinantes en la evolución de éstas, y han estimulado a los investigadores a concentrar su atención en fases específicas en perjuicio de una consideración del proceso como un todo. Sin embargo, las fallas presentes en el análisis de las políticas públicas han renovado la conciencia sobre la complejidad de los problemas y la diversidad de las herramientas disciplinarias para tratarlos, pero sobre todo han expuesto la

⁵¹ Alice Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action*, Washington, DC, Brookings Institution, 1971.

⁵² Karl Mannheim, *Ideology and Utopia*, Nueva York, Harcourt, Brace, 1936.

necesidad de un enfoque contextual.⁵³ Esto también ha servido para crear conciencia de que el proceso de las políticas públicas no es una serie de acontecimientos individuales sino una suerte de telaraña, que por tanto requiere de una variedad de perspectivas contextuales y metodológicas para abarcar las múltiples ramificaciones del problema.

De esta forma, la evolución de las ciencias que estudian las políticas públicas parece haber completado un círculo, que nos lleva nuevamente a las hipótesis lasswellianas fundadoras. Independientemente de la claridad y congruencia de la visión de Lasswell, el hecho es que, quizá más que ninguna otra disciplina intelectual, las ciencias de las políticas públicas se ven afectadas por los hechos externos más allá de su control. Aunque esto no es una máxima (es claro que no deben embarcarse sin orden ni concierto en cualquier tema), su legado de orientarse hacia los problemas ha ocasionado, en efecto, que se rindan ante fuerzas que no pueden controlar. No hay una respuesta fácil para esta situación, en virtud de que dichas ciencias se han colocado deliberadamente en medio del remolino del mundo real y, por tanto, deben resistir las mareas políticas que las jalen en su camino. Lo anterior ha sido claramente demostrado en el pasado y posiblemente siga dictando la evolución futura de la disciplina.⁵⁴ Éste es el desafío profesional de ésta: ser capaz de ajustarse a las vicisitudes políticas sin ser pervertida indebidamente por ellas, lo que requiere de una confianza legítima en las herramientas con que cuenta. Aunque los factores exógenos puedan estar fuera de su control, los científicos dedicados al estudio de las políticas públicas deben abocarse al perfeccionamiento de los factores endógenos. De hecho, con la debida concentración y dedicación, las ciencias que estudian las políticas públicas deberían florecer gracias a las vicisitudes externas y no a pesar de ellas.

Normatividad explícita

Desde su concepción misma, las ciencias que estudian las políticas públicas han sido explícitamente normativas en su contenido y su interés por los valores humanos. Según las palabras de Lasswell,⁵⁵ “el enfoque

⁵³ Lasswell, 1951, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁴ Harold Lasswell y Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven, Yale University Press, 1950.

⁵⁵ Abraham Kaplan, *American Ethics and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1963; Duncan MacRae, “Valuative Problems of Public Policy Analysis”, en John Crecine (ed.), *Research in Public Policy Analysis and Management*, Greenwich, Ct., JAI Press, vol. 1, 1981, pp. 175-95.

de las ciencias que estudian las políticas públicas [...] exige esclarecer las metas valorativas implícitas en la política”, en pos de lo que denominó las “ciencias que estudian las políticas públicas de la democracia”. Lasswell y Kaplan definieron a estas ciencias como aquellas que facilitan la función de “inteligencia necesaria para la integración de valores que se plasman y encarnan en las relaciones interpersonales”; inteligencia que “no estima la gloria de un Estado despersonalizado o la eficiencia de un mecanismo social, sino la dignidad humana y la realización de las capacidades humanas”. Este énfasis en los valores, especialmente en los relacionados con la protección de la dignidad humana, continúa siendo uno de los puntos nodales del enfoque de las ciencias que estudian las políticas públicas. Igual importancia tiene la idea de que estos valores sean una parte reconocida y explícita del análisis de los problemas sociales.⁵⁶ Desde la perspectiva de estas ciencias una de las preguntas pertinentes sería ¿se pueden entender los derechos civiles o los programas de bienestar sin tener una clara conciencia de que todas las personas deberían tener el mismo derecho de acceso a ellos sin importar raza, credo o religión?

A pesar de estas advertencias iniciales, prácticamente todos aquellos que sostuvieron esta propuesta terminaron por ignorar los aspectos normativos de las ciencias que estudian las políticas públicas. Fueron tres las razones que posiblemente propiciaron esta situación. En primer lugar, algunos aseveraron que los gobiernos y programas no hacían mucho más que “salir del paso” e insistieron en que incorporar un enfoque incrementalista en la elaboración de las políticas contendría o equilibraría cualquier imperativo de normatividad que pudiera surgir, incluso si apareciera solamente como un brote muy sutil de inconformidad.⁵⁷ En segundo lugar, otros afirmaron que las metodologías cuantitativas, tales como la investigación de operaciones y la economía, eran campos esencialmente libres de valores y que, por tanto, no podían involucrarse en cuestiones de carácter ético o valorativo. Una fe tácita en la racionalidad de Dewey, la burocracia weberiana y el positivismo apuntalaban este supuesto. Y en tercer lugar, un número considerable de analistas de políticas públicas sostuvo que los valores eran dominio exclusivo de los reponsables de tomar las decisiones, por lo que sería

⁵⁶ Charles Lindblom, “The Handling of Norms in Policy Analysis”, en Paul Baran, *et al.* (eds.), *The Allocation of Economic Resources*, Stanford, Stanford University Press, 1959.

⁵⁷ Douglas J. Amy, “Why Policy Analysis and Ethics are Incompatible”, *Journal of Policy, Analysis and Management*, 1984, pp. 573-591.

injustificado y acaso "erróneo", desde la ética democrática,⁵⁸ que el analista incursionara en ese terreno (esto es, más allá de su tema o metodología de especialización).

Todos estos argumentos son parcialmente válidos. Sin embargo, desvirtúan la noción original de las ciencias que estudian las políticas públicas. El negarse a considerar de manera explícita los aspectos normativos e ideológicos ha provocado análisis carentes de contenido que "explican" inadecuadamente lo que ocurrió o podría suceder. Mientras que una aproximación libre de valores podría ser tal vez suficiente para el tratamiento de un problema muy concreto o técnico, los problemas amplios, socialmente relevantes y contextuales, a los que se orientan las ciencias de políticas, resultan incomprensibles sin un reconocimiento abierto de los valores sociales pertinentes. Abordarlos desde una base incremental equivaldría a deshacerse de ellos mediante la asunción tácita de que "de una u otra forma al final todo se arregla". Hace muchos años Dror demostró la falsedad de ese argumento. Por otra parte, la mayoría de los observadores concuerdan en que los métodos estrictamente cuantitativos son insuficientes para lograr un acercamiento a la mayoría de los problemas de las políticas públicas, y consideran que es de suma importancia incluir el tema de la equidad. Más aún, en la actualidad se acepta ampliamente que la elección de cualquier metodología supone también un conjunto de valores claro e influyente. Se ha demostrado que la idea de un gobierno racional y una burocracia eficiente y neutral es simplemente errónea.⁵⁹ En suma, no existe nada similar a un estudio o enfoque "exento de valores". Además, son pocos los analistas dispuestos a afirmar que pueden "resolver" los problemas normativos a partir de sus análisis, pero es cada vez más considerable el número de los que admite que dichas consideraciones valorativas son un aspecto abierto de su trabajo y sus recomendaciones.

Es fácil encontrar numerosos ejemplos de los efectos que producen en el análisis de las políticas públicas los patrones normativos y la ideología política. Uno de éstos es el "Nuevo Federalismo" del presidente Reagan "basado en el supuesto de que los programas cancelados en el ámbito federal podían ser reinstalados en el ámbito estatal o municipal, lo que les permitiría responder mejor a las necesidades de la comuni-

⁵⁸ Douglas Yates, *Bureaucratic Democracy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982.

⁵⁹ Peter deLeon, "Policy Evaluation and Program Termination", en *Policy Studies Review*, 1983, pp. 631-647; véase también Richard Nathan, *The Consequences of Cuts*, Princeton Urban and Regional Research Center, 1983.

dad. La evidencia de este supuesto queda abierta a debate”.⁶⁰ Los responsables de este proyecto externaron su posición en un informe del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano: “Los gobiernos estatal y municipal han demostrado que, si son debidamente apoyados, son capaces de tomar mejores decisiones que el gobierno federal que actúa en su nombre”.⁶¹ También es difícil pasar por alto las resonancias normativas en la visión que el gobierno tiene de los fondos compensatorios para la educación:

Es sencillamente algo que el gobierno federal no debería hacer. La educación es competencia de los estados y las localidades [...] y no importa cuán efectivo pueda ser un programa federal, resulta una intromisión en el dominio estatal y local.⁶²

La decisión de desaparecer el Departamento de Energía fue anunciada en términos no menos ideológicos. El siguiente párrafo ha sido extraído del documento de evaluación que dio fin al DOE.⁶³

Muchos de los programas del departamento han perdido validez a la luz del papel que el gobierno federal debe desempeñar en el sector energético de la economía [...] Considerando el éxito evidente que los mercados energéticos han demostrado en los casos en que se les ha permitido funcionar libremente, y en virtud del papel y de las responsabilidades limitadas del gobierno federal en este sector de la economía, ya no resulta necesario ni apropiado seguir manteniendo un Departamento Federal de Energía. El departamento se creó para enfrentar un conjunto de problemas particulares en un tiempo determinado y, fundamentalmente, fue resultado de la filosofía que defendía una intervención gubernamental excesiva en el mercado energético.

Se pueden encontrar ejemplos similares en los debates sobre seguridad nacional, en donde los argumentos centrales giran alrededor de la cuestión de si es posible confiar en la URSS o no, una creencia ligada claramente a principios morales.

⁶⁰ Citado en Lee May, “U.S. Softens Urban Policy After Criticism”, en *Los Angeles Times*, julio 10, p. 6.

⁶¹ Rochelle L. Stanfield, “If it Ain’t Broke, Dart Fix It, Say Defenders of Compensatory Aid”, en *National Journal*, núm. 15, 1982, pp. 201-204.

⁶² Burt Solomon, “DOE Memairs to Congress”, *Energy Daily*, núm. 10, 1982, p. 10.

⁶³ Martin Rein, “Value-Critical Policy Analysis”, en Daniel Callahan y Bruce Jennings (eds), “Ethics, the Social Sciences and Policy Analysis”, Nueva York, Plenum, 1983, cap. 5.

Si se asume que en la toma de decisiones existen valores normativos específicos, es claro que deben ser reconocidos explícitamente en el ejercicio del análisis de políticas.⁶⁴ Las ideas (o esperanzas) de que podrían ser ignorados o sacrificados a las sofisticaciones técnicas ya no son sostenibles, si es que alguna vez lo fueron. Así, por tercera vez, las ciencias de las políticas parecen haber vuelto a su marco lasswelliano. Aunque podría ser difícil predecir el efecto preciso de esta toma de conciencia, se puede prever que influirá de manera definitiva tanto en la dimensión conceptual como en el mundo cotidiano.

CONSIDERACIONES FINALES

Si estas tendencias o ciclos en la evolución de las ciencias que estudian las políticas públicas son válidas, puede uno legítimamente preguntarse qué le espera al mundo de los analistas de políticas públicas en lo que respecta a su multidisciplinariedad, orientación hacia el análisis de problemas y normatividad. Las respuestas provienen de las dos perspectivas planteadas al inicio de este trabajo: una externa y otra interna. La primera requiere de capacidad para predecir cuáles serán los factores externos que incidirán en los estudios de las políticas en el futuro, esto es, cuáles serán los temas candentes en la agenda (por ejemplo: los depósitos para los desperdicios tóxicos, las telecomunicaciones o la reconversión industrial). La perspectiva interna está más relacionada con los elementos inherentes que moldean la investigación de políticas públicas, tales como nuevos enfoques y conceptos para abordar los problemas. Sin negar la importancia de las influencias externas, por el momento nos centraremos en las consideraciones endógenas, en virtud de que resulta más factible manejarlas y decidir sobre ellas de manera consciente. Me vienen a la mente seis posibles tendencias.

La primera es que el enfoque multidisciplinario debería seguir desarrollándose en tanto no surjan nuevas metodologías aplicables a las ciencias que estudian las políticas públicas. Un ejemplo más o menos reciente en los métodos de la investigación de políticas es la utilización del análisis formal de riesgos.

La segunda, siguiendo esta misma línea de pensamiento, sería la aplicación a nuevas situaciones de metodologías ya probadas. Por ejemplo, cuando el PPBS fue aplicado con éxito en el Departamento de Defensa, se ordenó su aplicación en otros organismos, con diversos resultados. Sin necesidad de recurrir a decretos presidenciales, diversos enfoques

⁶⁴Garry Brewer y Peter deLeon, *op. cit.*

tales como los análisis del impacto social y la evaluación de la tecnología pueden ser transferidos a otras áreas de problemas con resultados satisfactorios (por ejemplo, la lluvia ácida u otras situaciones propias de las ciencias naturales). Sin embargo, al promover las nuevas metodologías y aplicaciones, es importante advertir que éstas sólo pueden aportar un número limitado de piezas al complejo rompecabezas de las políticas públicas. No deberían olvidarse las lecciones ofrecidas por las insuficiencias del PPBS y del Presupuesto Base Cero.⁶⁵

Ello nos lleva a la tercera observación, a saber, que la complejidad de las condiciones sociales no acepta soluciones ubicuas o aproximaciones uniformes.⁶⁶ Este hecho nos obliga a multiplicar la diversidad de las ciencias que estudian las políticas públicas, puesto que la mayoría de sus aplicaciones tienen que elaborarse a la medida de los problemas específicos. Este requisito plantea un cuarto desafío: la tensión entre los estudios de micropolítica y los de metapolítica. Por un lado, como se señaló anteriormente, la complejidad y riqueza de cada problema nos obliga a diseñar una estrategia particular para abordarlo. En otras palabras, los casos individuales son reacios a las agregaciones y generalizaciones burdas. Esto conlleva también implicaciones críticas tanto para la disciplina como para la profesión porque, por otro lado, para que una disciplina progrese intelectualmente debe ser capaz de formular un marco teórico-conceptual coherente.⁶⁷ La acumulación de conocimiento comparable y la creación de un cuerpo teórico es una dinámica propia de casi todas las ciencias sociales. No hay razón para creer que ello no pueda ocurrir en las ciencias que estudian las políticas públicas, a menos que, por diversas razones, se ignore.

La quinta tendencia se refiere a la internacionalización de las ciencias que estudian las políticas públicas. Aunque existen notables ejemplos de análisis de políticas comparadas,⁶⁸ éstos son escasos ya que las diferencias culturales y políticas de los contextos nacionales respectivos dificulta metodológicamente su estudio.⁶⁹ Sin embargo, en la medida

⁶⁵ Peter deLeon, *op. cit.*, 1981.

⁶⁶ Toold LaPorte, *Organized Social Complexity: Challenge to Politics and Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

⁶⁷ Arnold Heidenheimer, Hugh Hecló y Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*, Nueva York, St. Martins, 1983; Cynthia Enloe, *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective*, Nueva York, McKay, 1975.

⁶⁸ Hugh Hecló, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.

⁶⁹ Jeremy Richardson, *Policy Styles in Europe*, Londres, Allen and Unwin, 1983.

en que cada vez más analistas de diferentes países intercambian experiencias, estas barreras comienzan a derribarse sistemáticamente. Los primeros intercambios de información eran muy concretos y de carácter personal. Actualmente las instituciones de investigación y organismos de financiamiento promueven el intercambio regular. Esta tendencia parece tener dos fuentes. La primera es la conciencia de que muchos de los problemas contemporáneos son globales e interdependientes, tanto en su naturaleza como en sus efectos (por ejemplo, las reservas energéticas, el control de los armamentos y de la población), lo que implica que deban ser abordados en una perspectiva multinacional. En segundo lugar, existe una conciencia aguda de que si bien las condiciones particulares demandan soluciones específicas, existen problemas de política pública y niveles de análisis que son comparables y se pueden compartir;⁷⁰ en consecuencia, las dudas que existían originalmente con respecto a los análisis comparados de política comienzan a desaparecer. Este hecho seguramente enriquecerá a las ciencias que estudian las políticas públicas, puesto que aumenta el número de enfoques pertinentes. Un ejemplo podría ser el estudio de Lundqvist (1980) sobre Suecia y Estados Unidos en relación con la política ambiental. Una posibilidad sugerente sería la unión de esfuerzos y el intercambio de ideas y experiencias entre los programas europeos y norteamericanos de asistencia y bienestar social. En este sentido, podemos esperar un giro hacia el análisis de políticas públicas comparadas, pero sin olvidar que las condiciones no son universales y que cualquier comparación debe ser considerada en el contexto particular del problema. Esta advertencia resulta especialmente relevante para la tentación de extrapolar conceptos y enfoques de los países industrializados a las naciones menos desarrolladas.

La sexta y última tendencia en las ciencias que estudian las políticas públicas se basa en la mayor conciencia de que los aspectos normativos son parte inherente de la investigación de las políticas públicas. Si los criterios normativos se convierten en elementos determinantes en la elección de una política, es previsible que algunos sectores sean excluidos políticamente de las arenas propias de la elaboración de políticas, por carecer de voz para expresar su desamparo. En este caso, el analista de políticas habrá de articular los intereses de los grupos con menor influencia. Dicho papel revivirá la discusión sobre la distinción entre el análisis de las políticas públicas y el compromiso político; sin embargo,

⁷⁰ Argumenta que los analistas seguirán negando las consideraciones éticas; en caso de resultar esto cierto, nuestra proyección tendencial es cuestionable. Amy, *op. cit.*

existen algunos valores como el de la equidad y el de la distribución que son imposibles de ignorar.

Sería ocioso, quizá imprudente, especular en este momento sobre los efectos específicos que estas tendencias, o algunas otras, podrían tener sobre la evolución futura de las ciencias que estudian las políticas públicas. Arriesgarse a hacer predicciones a sabiendas de los flujos y reflujos de la vida política y de los avatares metodológicos puede resultar presuntuoso y contraproducente si termina por limitar la exploración intelectual. Lo que puede decirse con cierto grado de certeza es que la evolución de las ciencias que estudian las políticas públicas durante las últimas décadas ha confirmado muchas de las ideas de sus pioneros. Resulta atractivo y prometedor seguir construyendo el edificio sobre los cimientos de la evidencia que han dejado veinte años de experiencia, utilizando el cemento metodológico acumulado con el paso del tiempo. En conclusión, el reto último para las ciencias que estudian las políticas públicas, y sus especialistas, consiste en diseñar y construir una estructura que sea más el producto de la deliberación que del destino.