

EL ESTUDIO
de las
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



Primera edición, julio de 1992

© LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
Estudio introductorio y edición



© 1992, Por características tipográficas
de edición y derechos adquiridos
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA
LIBRERO-EDITOR

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN: 968-842-318-1

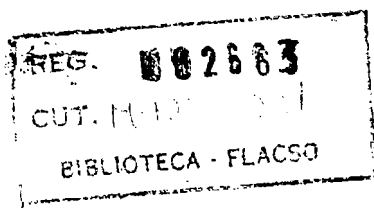
IMPRESO EN MÉXICO • PRINTED IN MEXICO

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

FLACSO . Biblioteca



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 Roqueff.

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 "políticos", 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 interdisciplinariedad 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, psicólogos 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

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

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

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

⁷ Chester 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 hecra 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

⁸ Los 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.