

EL ORIGEN DE LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

José María Gerardo Carmona Rocha¹
Elvira del Carmen Arriaga Torres²

RESUMEN.

A mediados del siglo XX, Harold D. Lasswell anuncia en su obra *The policy orientation* una nueva orientación de las ciencias sociales, que tras un difícil período de particularización, parecían ahora encontrar un elemento de reencuentro y entendimiento compartido, encaminado a iluminar un objeto cuyo estudio había sido olvidado: las políticas públicas. En los siguientes apartados se describe cómo fue que el estudio de las políticas públicas se convirtió en un área de interés para las ciencias y cómo los gobiernos comenzaron a apostarle a procesos de decisión apoyados en las aportaciones de las diversas áreas del saber.

Palabras clave: Políticas públicas, *policy sciences*, *policy analysis*, investigación científica.

ABSTRACT.

A mid-twentieth century, Harold D. Lasswell announced in his text *The policy orientation* a new direction of social sciences, which after a difficult period of particularization, now seemed to find an element of reunion and shared understanding, which aims to illuminate an object whose study had been forgotten: public policies.

The following sections describe how was the study of public policies became an area of interest to science and how governments began to bet on decision-making processes supported by contributions from the different areas of knowledge.

¹ Profesor – Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. E – mail: geracarmona@gmail.com

² Maestrante del programa de Políticas Públicas, inscrita en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad CONACYT, del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. E – mail: ecat_alfa70@hotmail.com

Key words: Public policy, policy sciences, policy analysis, scientific research.

Clasificación JEL: H11, H79.

INTRODUCCIÓN.

Las políticas públicas son definidas por uno sus principales estudiosos en México, Luis F. Aguilar ³ como las decisiones de gobierno que por su carácter público, incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Manuel Tamayo Sáenz⁴ por su parte sugiere que son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Sin embargo, a pesar de la gran importancia del papel que las políticas públicas juegan en la definición y tratamiento de los problemas públicos de los países, su estudio no llamó la atención de los intelectuales sino hasta mediados del siglo XX, por lo que se puede considerar que el área de conocimiento interesada en las políticas, las ciencias de políticas, constituye una disciplina relativamente nueva.

EL ORIGEN DE LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS.

Aún cuando autores como William Dunn señalan que el análisis de las políticas es tan antiguo como la civilización misma, los más grandes y sistematizados esfuerzos por crear una disciplina entorno a las decisiones de gobierno se dieron a partir de la segunda mitad del siglo XX, en particular en el mundo anglosajón. La razón que Aguilar ⁵ atribuye a este olvido del estudio de las políticas la centra en la orientación que tomaron tanto la ciencia política como la administración pública, disciplinas a las que, por su campo de conocimiento, podrían considerarse las áreas afines al estudio de las políticas, siendo, a pesar de esto, que en ninguna de ellas el proceso decisorio de las políticas ocupó un lugar trascendental.

³ Aguilar, L. F. (2000). *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed.). México: M.A. Porrúa.

⁴ Bañón, R., & Castillo, E. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Madrid: Alianza Editorial.

⁵ Aguilar, L. F. (2000). *La hechura de las políticas públicas* (3ª ed.). México: M.A. Porrúa.

Por el lado la ciencia política, diversas teorías consideraban a la decisión gubernamental como una variable dependiente de fuerzas externas al gobierno mismo (el sistema político, la estructura económica, el comportamiento social); y por parte de la administración pública, la decisión gubernamental se consideraba como algo dado, de modo que esta disciplina se centraba únicamente en definir cómo realizar lo decidido y no cómo y porqué se llegó a la decisión.

Es hasta los años de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial cuando los gobiernos estadounidenses comienzan a valorar la importancia de la investigación y de las aportaciones de la ciencia para la resolución de los duros problemas que tuvieron que enfrentar en ese entonces, y con ello se inicia una amplia participación, durante el periodo de la guerra, de científicos naturales y sociales, principalmente economistas y psicólogos, y comienza entonces a tejerse una interesante relación entre los intelectuales y las políticas. Además, ante el escenario de inseguridad que plantearon los años tensos de la Guerra Fría, los políticos estadounidenses se percataron de que la política requería “un mayor conocimiento e integración del conocimiento para poder abordar con responsabilidad y eficacia problemas de superior complejidad y escala en un escenario mundial conflictivo”⁶.

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial se buscó continuar con esta colaboración ciencia-poder, a través de la creación de organismos de apoyo y fomento de la investigación científica patrocinados por el gobierno estadounidense, por ejemplo la National Science Foundation y la Rand Corporation, esta última creada por la Fuerza Aérea norteamericana y subsidiada en parte por la Fundación Ford.

En este sentido, en 1951, Harold D. Lasswell⁷ publica un programa de investigación que pretendía, por un lado, ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales, que habían protagonizado hasta entonces un intenso proceso de particularización que hacía imposible el entendimiento y la colaboración entre los estudiosos de las diversas ciencias y había abierto una gran brecha entre la ciencia y la práctica; y por el otro, sugerir una solución a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas; facilitando así la continuidad de la naciente articulación de la ciencia y la decisión de gobierno.

En su publicación *The policy orientation*, Lasswell describe que esta tendencia hacia el tratado del proceso decisorio de las políticas que se ex-

⁶ Aguilar, L. F. (2000). *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed). México. M.A. Porrúa.

⁷ Sociólogo y exdirector la División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en tiempos de guerra, de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, cuyo artículo *La orientación hacia las políticas* se considera el texto fundador en la investigación de las políticas públicas.

perimentaba en todas las especializaciones, las encaminaba a romper con particularidades y rigideces disciplinarias y a generar una nueva integración de la ciencia social.

Esta “orientación” de las ciencias hacia el estudio de las políticas, dio origen a lo que Lasswell denominó las “ciencias de políticas” entendidas como un campo de conocimiento multidisciplinario cuyo objeto de estudio sería el proceso de decisión de las políticas. Al respecto señala Aguilar⁸:

Cuando las ciencias sociales, que tienen sus propios objetos de investigación, dirigen sistemática y estrictamente su atención a la elaboración e implementación de la(s) política(s) y, en consecuencia, buscan contribuir a la solución de “los problemas de políticas en un período determinado” o a “las necesidades de inteligencia del momento”, entonces llegan a ser partes activas e integrantes de las ciencias de políticas.

En su primera publicación⁹ Lasswell señala que las ciencias de políticas incluyen:

- 1) Los métodos de investigación del proceso de política.
- 2) Los resultados de los estudios de las políticas.
- 3) Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.

De esto se desprende que dentro de las ciencias de políticas se identifiquen dos dimensiones: el conocimiento *del* proceso de la política y *en* el proceso de la política. La primera dimensión se refiere a una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado, elabora las decisiones relativas a asuntos públicos, que son las políticas públicas.

La segunda dimensión describe una empresa de teoría normativa, que busca ofrecer, con base a los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Es decir, pretende introducir los datos y teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión política.¹⁰

⁸ Aguilar, op. cit.

⁹ Lasswell, H. D. (1951). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 79-103). México: M.A. Porrúa.

¹⁰ Aguilar, L. F. (2000). *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed). México. M.A. Porrúa.

De este modo las ciencias de políticas buscan por un lado describir cómo es que los sistemas políticos o los gobiernos específicos toman sus decisiones de hecho, y, a la vez, poner a disposición de estos mismos gobiernos conocimientos, técnicas y herramientas con fundamento científico que les permitan mejorar sus procesos de decisión.

A partir de esta división en las funciones de las ciencias de políticas, los estudiosos que se inclinaban hacia la parte normativa y técnica del conocimiento en el proceso de las políticas, se separaron de aquellos interesados por el conocimiento de cómo se realizaban efectivamente las decisiones gubernamentales, para formar así la corriente del “policy analysis” en el caso de los primeros, y de “policy sciences” en el caso de los segundos.

Ahora bien, como se puede apreciar, la orientación científica hacia las ciencias de políticas no solamente corresponde a las ciencias sociales, pues partiendo de que no se trata únicamente de describir cómo se están tomando las decisiones sino de incorporar el conocimiento proveniente de cualquier área del saber que permita solucionar los problemas de un determinado momento, hablamos de una “cooperación fluida entre equipos multidisciplinarios” donde se da un “intercambio creativo entre los físicos, los científicos sociales y los hombres de acción”¹¹.

Según Lasswell¹², las ciencias de políticas deben conseguir tres atributos:

- La contextualidad, pues “el problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia”.
- La orientación hacia problemas, pues los científicos de políticas deberán esclarecer las metas, tendencias, proyecciones y alternativas de cada situación.
- Diversidad, derivada de la cantidad y diversidad de métodos y recursos utilizados por los científicos de políticas en el desarrollo de su tarea.

Harold Lasswell, por otra parte, es cuidadoso al señalar que si bien la palabra “política” ha sido utilizada para designar a las elecciones más importantes de la vida gubernamental, empresarial o, incluso, personal; al referirse a la “orientación hacia las políticas”, o bien a las “ciencias de políticas”, no hace alusión a cualquier tipo de política, sino a las decisiones políticas democráticas, por lo que complementa el nombre del reciente

¹¹ Aguilar, op. cit.

¹² Lasswell, op. cit.

campo de conocimiento que él describe al llamarlas “ciencias de políticas de la democracia” .

Lo anterior se atribuye a que son las decisiones políticas de regímenes democráticos las que exigen cierta función de inteligencia, pues mientras en los totalitarismos o autoritarismos las malas decisiones de los gobiernos quedan lejos de poder ser discutidas o reprochadas por la amenaza constante de la coacción, en las sociedades con una democracia creciente los gobernantes se enfrentan a la exigencia de cuentas por parte de la ciudadanía, a la crítica de la opinión pública y a la necesidad de conservar votos a través de cada vez mejores decisiones de gobierno.

Ahora bien, una vez definido el nuevo campo de conocimiento, se da a partir de 1970 una expansión en las escuelas y programas de política pública. Los programas pioneros en los Estados Unidos fueron los de las universidades de Berkeley, Carnegie-Mellon, Duke, Harvard, Ann Arbor, Austin, Stanford y Rand. Siendo así que actualmente existen más de 150 programas universitarios encaminados al estudio de las políticas.¹³

En el caso de México, el primer posgrado en políticas públicas fue creado en 1987 por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)¹⁴, y a la fecha aun cuando en los años recientes diversas instituciones de educación superior han incluido en su oferta programas referentes al estudio de las políticas solo una decena de ellos se encuentran dentro del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología¹⁵.

CONCLUSIONES.

El estudio de las políticas públicas, emerge como un punto de encuentro entre las diversas ciencias y como una respuesta a la necesidad de decisiones de gobierno más efectivas, que respondan de forma inteligente a los problemas públicos del momento, de forma particular en sociedades cada vez más democráticas, con ciudadanos participativos y ávidos de rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

Es deber por lo tanto, de los estudiosos de las políticas, ofrecer por el lado de las *policy sciences*, investigaciones y descripciones de la forma en que los gobiernos llevan a cabo la toma de decisión de las políticas; y por

¹³ Aguilar, L. F. (2000). *El estudio de las políticas públicas*(3ª ed.). México. M.A. Porrúa.

¹⁴ Aguilar, op. cit.

¹⁵ CONACYT. (2011). Programa Nacional de Posgrados de Calidad. Recuperado el 26 de agosto de 2011, de www.conacyt.mx

lo que refiere al *policy analysis*, poner a disposición de los gobiernos los datos, técnicas y avances resultados de las diversas ciencias para la toma de mejores decisiones de política.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar, L. F. (2000). *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed.). México: M.A. Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2000). *La hechura de las políticas públicas* (3ª ed.). México: M.A. Porrúa.
- Bañon, R., & Castillo, E. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Madrid: Alianza Editorial.
- CONACYT. (2011). *Programa Nacional de Posgrados de Calidad*. Recuperado el 26 de agosto de 2011, de www.conacyt.mx
- Lasswell, H. D. (1951). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 79-103). México: M.A. Porrúa.