
LA CONCEPCIÓN EMERGENTE DE LAS CIENCIAS DE LAS POLÍTICAS COLECTIVAS*

Harold D. Lasswell

Los estudios científicos sobre políticas colectivas han surgido de manera silenciosa, se tiene poca conciencia de que comparten una identidad común, y no se cuestiona si tienen una perspectiva distintiva o son una síntesis de habilidades. Sentimos el compromiso —aunque algo tardíamente— de evaluar estos avances y proponer futuras líneas de desarrollo. De ahí nuestro presente interés por la concepción emergente en estos estudios. Para fines de este trabajo describo a las ciencias de las políticas colectivas como las interesadas en dos marcos de referencia distintos aunque relacionados: el conocimiento *del* proceso de las políticas y el conocimiento *dentro* del proceso.¹

Carreras profesionales sobre políticas colectivas

Las carreras profesionales en áreas teórico-analíticas sobre políticas colectivas no son una novedad en los Estados Unidos ni en Europa Occidental ni en ningún centro urbano civilizado del pasado o del presente. Estas carreras

* Este artículo se publicó bajo el nombre de *The Emerging Conception of Policy Sciences* en *Policy Sciences I*, American Elsevier Publishing Company, Inc., 1970, pp. 3-14. La traducción es de Ma. del Carmen Roqueñi Ibarquingoitia.

Hemos traducido el término como políticas colectivas para diferenciarlo del de "política" (en Inglés, Politics) y para darle la doble connotación que le da el autor como procesos de decisión que incluyen tanto el ámbito público como el privado.

¹ Harold D. Lasswell. "Ciencias de las políticas", en D.L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* Nueva York, The Macmillan Company of the Free Press, 1969, vol. 12; Lasswell, "La orientación de las políticas", en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds.), *Las Ciencias de las Políticas: desarrollo reciente sobre perspectivas y métodos* Stanford, Stanford University Press, 1951, pp. 3ss.

se encuentran, por lo general, en departamentos universitarios específicos o en escuelas que, por tradición, tienen muy poco que ver entre sí. Se les identifica con las áreas académicas de ciencia política, leyes, economía política, administración pública, administración de empresas y otras similares.

En las últimas décadas ha habido una multiplicación prodigiosa de las carreras científicas sobre este tema en campos que tienen poco contacto directo con la teoría tradicional de las políticas. El origen de tales carreras puede ser un laboratorio, un área departamental, o un archivo, cuando el científico o catedrático está absorto en contribuir directamente al avance del conocimiento en un área específica. Si se convierte en el jefe del laboratorio, del área departamental o de la biblioteca, quizá descubra que tiene un don para mediar entre sus colegas y el entorno social. La relación con el entorno se da en dos sentidos: los especialistas científicos deben ser protegidos y, a la vez, deben recibir incentivos de apoyo.

El medio donde inicie sus actividades puede ser un modesto *campus* universitario, una universidad, un organismo de investigación público o privado. Los recursos pueden ser igualmente modestos: unos cuantos miles de dólares, el apoyo político de un rector o un director ambicioso, el conocimiento interno de planes futuros y posibilidades de expansión institucional, el respeto de sus colegas, la capacidad de atraer promisorios talentos teóricos o empíricos para adscribirlos a un centro en expansión, etcétera. Posiblemente se sorprendan de su capacidad para hablar en términos sencillos y persuasivos con colegas de áreas afines y de que, paralelamente, otros tomen nota de tales capacidades.

El siguiente paso hacia una carrera científica como experto en políticas colectivas tendrá lugar cuando se deje atrás la atención y apoyo a un pequeño grupo de asociados íntimos y se emprenda la tarea de buscar un cuerpo más grande de especialistas para abordar un campo social más amplio. Como director de una escuela, rector de una universidad, director de un instituto público o privado o de una asociación de profesionales, el individuo suele entrar en ambientes cuyos componentes no-científicos y no-académicos son especialmente importantes. De inmediato resulta evidente —si es que no fue obvio desde un principio— que quienes lo rodean no están necesariamente interesados en el conocimiento en sí mismo. Descubre entonces que el apoyo

para el conocimiento se obtiene cuando logra mostrar que la ciencia y la actividad de investigación pueden ser también medios y valores básicos para obtener seguridad y salud, riqueza, poder, prestigio y otros productos igualmente importantes.

En la medida en que se desarrolla la carrera del intermediario se transforman sus perspectivas y formas de operación. En un principio se identifica con el pequeño grupo al cual está ligado por una subcultura común de ciencia y escolaridad profundamente arraigada. Se ve a sí mismo como un “agente”, “delegado” o “interlocutor” responsable de sus colegas inmediatos. Por tanto, sus demandas específicas en el entorno social son las de defender o mejorar su posición. Su mapa cognoscitivo está lleno de detalles acerca de los intereses pasados, presentes y prospectivos del grupo. En algún momento de este proceso, el intermediario se encuentra dispuesto a emprender una reorientación fundamental en su actividad. Sus operaciones comienzan a interesarse cada vez más en el mapa del proceso social, el cual tiene un horizonte mucho más amplio que el de sus primeros intentos, todavía centrados en las posibilidades e intereses de su grupo intelectual. Puede no hacer ninguna contribución a la teoría de la toma de decisiones pero entiende cada vez más, en términos teóricos, lo que está haciendo. La carrera que comenzó como proveedor de un conocimiento que podría aplicarse inmediata o potencialmente al diseño de políticas se transforma ahora en el complejo y gran papel de un científico de las políticas colectivas convertido en el conocedor del proceso político-administrativo.

Tal reorientación es con frecuencia acelerada por las oportunidades y requerimientos del gobierno. El interlocutor que ha trabajado en una comunidad científica y académica puede ser llamado a participar en el proceso de decisión de los niveles municipal, distrital, estatal, nacional o internacional. Las carreras pueden empezar con consultorías técnicas y convertirse en comisiones administrativas de tiempo completo y, ocasionalmente, en liderazgos políticos.

Una transición similar de la academia al gobierno puede suceder en relación con cualquier sector de la sociedad. Es común que alguien que se inicia como consultor de negocios continúe su carrera como ejecutivo de tiempo completo, y de ahí salte al papel interempresarial como operador propietario de un proyecto de investigación de carácter lucrativo. La misma dinámica puede

ocurrir, entre otras, en la empresa privada o en las organizaciones de beneficencia.

Las carreras mencionadas pueden tener su origen en cualquier rama del conocimiento, sea la física, la biología o la cultura. Esto ocurre porque las políticas colectivas, ya sea públicas o privadas, suelen recurrir a cualquier indicio de conocimiento disponible dentro del acervo intelectual de la sociedad. Hemos señalado la manera como los especialistas del conocimiento lanzan sus iniciativas para obtener el apoyo de la sociedad. Llamamos la atención sobre la utilidad que pueden tener ciertas formas especializadas del conocimiento para realizar las metas valorativas de un número cada vez mayor de participantes en la comunidad nacional, transnacional o local.

Por otra parte, todavía no hemos mencionado una serie de desarrollos cuyo impacto sobre el proceso político-administrativo de la sociedad es particularmente importante. Me refiero a las innovaciones en el conocimiento que han tenido mayor influencia en las políticas colectivas que en el simple acceso a la información sobre un asunto de política. Las operaciones de innovación de los procedimientos se reflejan en la expansión espectacular de las industrias de almacenamiento y procesamiento electrónico de información, en el crecimiento explosivo de los servicios de consultoría empresarial, y en la proliferación de oficinas de capacitación y otras instituciones profesionales en el campo de las políticas.

Las carreras de quienes se especializan en algún aspecto del conocimiento de las políticas se desarrollan de manera bastante similar a la de los especialistas del conocimiento *dentro* de las políticas. Por ejemplo, un grupo está interesado en un modelo de computación específico y puede o no tener la capacidad para adecuarlo a las políticas de un cliente o comprador. Otro ofrece o vende un sistema específico de costo-beneficio, otro sugiere procedimientos de simulación, otro señala una técnica de encuestas para realizar estimaciones del futuro, otro promueve técnicas de creatividad de libre asociación (por ejemplo, "lluvia de ideas"), y así por el estilo. En un mundo competitivo —lucrativo o no—, quienes diseñen técnicas específicas estarán en capacidad de adaptarse a los patrones dominantes de compra-venta de servicios en la sociedad y a dejar los problemas de integración —si es que acaso piensan en ellos— en la mano invisible de la que hablaba Adam Smith.

A partir de una fantástica creatividad y de los retos y oportunidades de nuestro tiempo, existe una corriente de interés creciente por desarrollar un conocimiento más sólido sobre la mano invisible, aunque no con el fin de usurpar su función. Al mirar en sus experiencias retrospectivamente, muchos científicos de las políticas colectivas se preguntan si hubieran podido salvar a otros del error (y cómo lo hubieran hecho) debido a expectativas inviables, a falta de atención en los nuevos procedimientos, o a desconocimiento de los efectos colaterales de carácter destructivo para el proceso político-administrativo o para el ambiente bio-físico.

Una perspectiva distintiva: la contextualidad

En cualquier caso, los científicos de las políticas, ubicados en muy diversos niveles de sofisticación, parecen estar convergiendo hacia una perspectiva particular.² Teniendo en cuenta que las diferencias han sido ampliamente destacadas, queda por subrayar las semejanzas.

Los enfoques sobre políticas públicas tienden a la contextualidad en lugar de a la fragmentación, y se orientan a solucionar problemas en lugar de ignorarlos.

Considérese, primero, la *contextualidad*. El enunciado principal afirma que los enfoques parciales tienden a convertirse en contextuales; se tiende entonces a operar con una concepción explícita de todo el proceso político administrativo y del proceso social en su conjunto (véase la tabla 1). Hemos advertido que los puntos de partida consisten en un procedimiento político administrativo específico, —en la programación de datos, por ejemplo— o en un cuerpo de conocimiento altamente especializado en la solución de un problema particular, como es el caso de la extracción de elementos radiactivos de las fuentes naturales. Cualquiera que sea su formación, un intelectual tiende a desarrollar un mapa conceptual generalizador con un marco terminológico que permita pensar y hablar conjuntamente de la política y la sociedad. En principio, sus conceptos pueden ser tratados como *equivalencias* abstractas

² Para información bibliográfica y una presentación original sobre el tema, véase particularmente, Yehzekel Dror, *Una revisión sobre políticas públicas*, San Francisco, Chandler Publishing Co., 1968.

con cualquier otro mapa cognoscitivo; sus términos pueden constituirse, extenderse, reducirse o complementarse para designar cualquier componente dentro del todo. Resulta común para un novato en el campo de las políticas descubrir de manera paulatina que los términos que ha utilizado —generalmente mediante la extrapolación de su uso en su propia disciplina de origen— son equivalentes a las categorías establecidas en las fórmulas comprensivas más clásicas de la política y la sociedad. Esto no implica que sus neologismos deban ser desechados, ya que pueden tener un público para quienes esas nomenclaturas constituyan un vocabulario convencional. En el futuro, el novato hacedor de políticas puede reelaborar sus términos de tal forma que permitan incrementar el intercambio entre los diferentes códigos de lenguaje.

Tómense, por ejemplo, los equivalentes del producto de una decisión política que formula un *mandato*,* esto es, *una norma generalizada que tiene efecto en circunstancias contingentes y que se espera sea defendida contra cualquier posible oposición*. En un órgano convencional de gobierno tales productos pueden ser denominados “votos” de apoyo o rechazo a estatutos legislativos, tratados, ordenanzas generales o decretos. Un producto prescriptivo equivalente en el medio universitario sería el voto de su patronato, de su personal académico y otros representantes similares. El equivalente en las corporaciones empresariales sería el voto de los principales accionistas o ejecutivos. En instituciones privadas relacionadas con la seguridad, la salud y el bienestar, el producto prescriptivo sería el voto de la mesa directiva del hospital. Las asociaciones de carácter profesional, ocupacional o artístico pueden aceptar o rechazar las disposiciones mediante votos en las juntas de sus miembros o por *referendum*. En las organizaciones eclesiásticas generalmente se legisla por decreto en la cúpula oficial o mediante consejos, legislaturas o asambleas de miembros. En algunas sociedades, al igual que en los grupos de parentesco, los estratos o clases sociales actúan a través de estructuras inclusivas.

Hemos venido hablando acerca de mandatos promulgados. Tarde o temprano, en todo sistema conceptual relacionado con las decisiones políticas se está obligado a reconocer entre los estatutos meramente formales y los que se espera sean (y de hecho son) aplicados cuando menos en un cierto número de

* En inglés, “prescription”, “prescriptive”.

circunstancias a las que se refieren nominalmente. Con frecuencia se utilizan términos equivalentes en los distintos ámbitos para distinguir entre las disposiciones formales *de autoridad* y aquellas que son, a la vez, de autoridad y *control* (“legales”). Otra diferencia importante se da entre disposiciones *implícitas* y *legítimas*; la primera es, por ejemplo, el estatuto aprobado por un legislador auto-designado o por una mesa directiva que ha concluido el término de su gestión.

Fig. 1. Proceso de decisión de autoridad

Pre-Arena	Arena		Post-Arena
Eventos precipitantes participantes valores +,-	Pre-decisión participantes partes involucradas	Decisión +,-	Oficial internos (en, por)
Eventos preparatorios Eventos paralelos	Representantes Peticiónes hecho-forma Demandas justificaciones	+,-	Externos (en, por) No-oficial Por valor- institución
		Fase: inteligencia; promoción; mandato; concertación; aplicación; terminación; evaluación;	
	Eventos co-arena participantes y peticiones		

La figura 1 es útil para localizar con fines comparativos los eventos que constituyen el proceso de toma de decisiones. Hemos llamado "arena" a una situación en la cual están involucradas autoridades. Es necesario, por tanto, identificarlas dentro del proceso social con referencia a los eventos que suceden en una "pre-arena", "co-arena" y "post-arena". Por ejemplo, un juzgado es una arena y está sujeta a los sucesos que provocan sus eventuales controversias. Las audiencias que siguen el proceso están entre los eventos de la "co-arena". Los efectos posteriores a la decisión en litigio implican cambios en los "valores" y en las "instituciones". La arena incluye tanto la presentación de demandas como la toma de decisiones.

Todo marco de referencia de políticas, con pretensiones de totalidad, puede extenderse más allá de las categorías de productos derivados de un *mandato* a fin de que incluyan tantos productos coordinados como convenga distinguir. Por ejemplo, se puede utilizar los equivalentes funcionales para lo siguiente: *inteligencia*, o votos para aprobar o bloquear información, incluyendo planes; *promoción*, o comisiones en favor o en contra de las plataformas y resoluciones de partidos o grupos de presión; *concertación*, o caracterización preliminar de circunstancias concretas en términos de mandatos; *aplicación*, o la caracterización final (por ejemplo, una demanda civil o criminal es un mandato; un juicio administrativo o judicial es una aplicación); *terminación*, o cancelación de un mandato y análisis de las expectativas que surgieron durante el tiempo en que el mandato estaba en vigor (por ejemplo, la compensación otorgada por expropiación de empresas); *evaluación*, o una declaración del éxito o fracaso en la realización de los objetivos de una política, con una imputación de responsabilidad.³

Los modelos sistemáticos proveen de un medio para explorar la *interdependencia entre los componentes funcionales de un proceso político administrativo*. También sirven para el estudio de la interacción entre *estructuras* especializadas para cada función, tales como agencias de planeación rivales o asociadas, partidos políticos, cámaras legislativas, agencias de demandas civiles o policiales, departamentos administrativos (comisiones, autoridades), agen-

³ Para ejemplos parciales, ver los estudios sobre orden público, fundamentalmente los publicados en la Yale University Press, dirigida por Myres S. McDougal y Harold D. Lasswell, que incluyen tratados sobre los reglamentos internacionales de guerra, espacio, recursos marinos, propaganda, interpretación de tratados, etc., por autores decanos, entre otros: Florentino P. Feliciano, William T. Burke, Ivan A. Vlassic, Douglas M. Johnson, B.F. Murty, James C. Miller.

cias de revisión o compensación legislativa, o comisiones de control. Los modelos de subsistemas pueden ser utilizados para investigar el intercambio político administrativo en los *niveles de las estructuras jerárquicas o dentro de una entidad*. Un modelo global de políticas puede ser empleado para describir *el grado en el que cualquier persona, grupo o estructura está involucrado* en cada uno de los procesos políticos que tienen lugar en cada arena (nacional, transnacional, local).

Hacemos notar que los análisis detallados de cada función o estructura resultante tienden a ser examinados en términos equivalentes en todos los sistemas comprensivos. Existen, por ejemplo, términos para identificar a los *participantes* (individuos, grupos); las *perspectivas* adoptadas por los participantes (las demandas buscadas, las expectativas asumidas, las identidades aceptadas); las *situaciones* involucradas en el concurso interactivo (organizado, no organizado, inclusivo o limitado en tiempo y espacio); los *valores básicos* o capacidades disponibles por utilizar en la búsqueda de productos afectados; las *estrategias* empleadas; los *resultados* del suceso (éxito, fracaso, no clasificable); los *efectos* (cómo fue afectado el contexto posterior al suceso por los eventos previos al suceso y por el suceso mismo).

Los científicos de las políticas no solamente trabajan con mapas aparentemente equivalentes del proceso político administrativo, sino que ubican las interacciones de la política en el contexto social del cual forman parte y con el cual están en interacción constante. Las equivalencias fundamentales entre las concepciones del proceso social incluyen la distinción entre *valores e instituciones*. Para los propósitos de este análisis, el término valor es una categoría relacionada con los *eventos culminantes (productos)* en el proceso de interacción entre los participantes en un contexto social determinado.

Un postulado fundamental acerca del hombre y otros seres vivientes es que sus actos pueden verse como intentos de *optimización*, como aproximaciones a eventos gratificantes. Tales eventos gratificantes (culminantes) pueden definirse de acuerdo a las perspectivas de un individuo o de una selección de participantes en un contexto colectivo. No es difícil localizar en nuestra sociedad situaciones culminantes en transacciones que involucran *poder político* (por ejemplo, un voto o una victoria o derrota militar); *ilustración* (por ejemplo, la publicación de una teoría científico-comprensiva); *riqueza* (por ejemplo, el logro de un producto nacional bruto más alto); *bienestar* (por

ejemplo, la reducción en los índices de morbilidad); *habilidad* (por ejemplo, niveles más elevados de conocimiento matemático); *afecto* (por ejemplo, la reducción de conflictos privados); *respeto* (por ejemplo, una disminución en la discriminación contra el mérito individual); *rectitud* (por ejemplo, una mayor preocupación y un servicio más responsable para el bienestar común).

Una breve lista de categorías valorativas (como las ocho que se han mencionado) pueden ser usadas por cualquier analista de políticas colectivas para aludir a todos los eventos en cualquier contexto social y, por tanto, servir como medio para calibrar equivalencias de referencia en el lenguaje indicativo de cualquier otro analista. (Entre los muchos términos que funcionan como equivalencias parciales de “valores” están “preferencias”, “necesidades”, “impulsos” o “fines”).

Concebir el proceso social como un proceso de *conformación* y *co-participación de valores* otorga al analista de políticas varias ventajas. Le permite enfocar el proceso, ya sea desde una situación *agregada* o desde la posición de los participantes *particulares*. Le permite dirigir su atención hacia los flujos de *productos brutos o netos*, y particulares o agregados en un periodo seleccionado. Esta práctica está bien definida como una descripción de valor, puesto que estamos acostumbrados tanto a operacionalizar el término y a hablar de cambios de ingreso brutos o netos a través del tiempo: como a resumir la categoría de riqueza neta o bruta durante intervalos de tiempo determinados. También sumamos los flujos de inversión y los flujos de consumo. Cuando las demandas de riqueza se utilizan como valores básicos para aumentar la riqueza desde una perspectiva valorativa durante un periodo determinado, estamos hablando de *inversión*; cuando las demandas se utilizan para otros productos valorativos diferentes a la inversión, el proceso se considera como *consumo* (bienestar, respeto y demás).

La utilización del análisis valorativo como una técnica para describir todos los procesos de conformación y participación de valores es una práctica menos generalizada, pero importante desde el punto de vista analítico. Considérese el dar y recibir apoyo en decisiones importantes (los productos que deben ser, y de hecho son obligatorios mediante la imposición de sanciones severas a los opositores en caso necesario). Nos referimos a los cambios de poder bruto y neto en las predisposiciones y recursos disponibles en el orden público de un Estado-nación o en un grupo o individuos participativos, y de manera

similar para la modificación del *status* de poder bruto y neto en un periodo de tiempo determinado. Más aún, el poder puede ser utilizado como base para su posterior incremento (de manera similar a la inversión) o utilizado según otros valores (como el consumo).

Estas distinciones se pueden hacer para los demás valores (de acuerdo a nuestro listado, ilustración, bienestar, habilidad, afecto, respeto, rectitud).⁴

A fin de poder hacer comparaciones más exactas, se requieren términos “institucionales”, los cuales se definen como *patrones, relativamente especializados orientados a la conformación y la co-participación de una categoría de valores*. La técnica de referencia dual —de localización de eventos resultantes y de identificación de subpatrones— es una forma de obtener estudios comparativos. Facilita la tarea de describir el significado de cualquier detalle institucional o configuración de detalle. Por ejemplo, los análisis sobre políticas pueden ocuparse de evaluar el impacto de instituciones cuya especialización primaria se orienta a cada proceso valorativo, pero que tienen repercusiones en todos los sectores. Considérense las instituciones que producen riqueza, sean capitalismo privado, socialismo o cooperativas de consumidores. Estas pueden ser comparadas en términos de ingreso, riqueza o niveles de consumo. En el caso de las instituciones de poder resulta relevante comparar sistemas de reglamentación popular, oligárquica y monocrática, en términos de sus consecuencias para el poder y otros valores. Se puede hacer comparaciones similares para los muchos arreglos institucionales de otras tantas instituciones valorativas y para los componentes de una institución determinada, tales como el grado de especialización de los participantes, sus perspectivas, sus características situacionales, sus mecanismos estratégicos (y tácticos), sus rutinas y efectos productivos.

⁴ Ver Harold D. Lasswell y Allan R. Holmberg, “Hacia una teoría general de acumulación dirigida de valores y desarrollo institucional,” en Ralph Braibanti, *Desarrollo político y administrativo*, Duke University Press, Durham, N.C., 1969; Bruce M. Russett, Hayward R. Alder, Jr., Karl W. Deutch, Harold D. Lasswell, *Manual mundial de indicadores políticos y sociales* New Haven, Yale University Press, 1964; C.L. Taylor (ed.) *Análisis de agregación de datos; indicadores políticos y sociales en investigación a nivel nacional* International Social Science Council, núm. 10, Paris and The Hague, Mouton & Co., 1968.

Una perspectiva característica: la orientación de una problemática

La perspectiva que distingue a los científicos de las políticas colectivas es aquella *orientada hacia una problemática* tanto como el enfoque contextual. Piénsese en los cinco componentes que es conveniente distinguir en cualquier proyecto que sea orientado problemáticamente.

El primero es el esclarecimiento de la *meta* o la formulación de los postulados valorativos que se persiguen en el análisis de políticas. Tradicionalmente, ésta ha sido la preocupación de los metafísicos, teólogos y éticos. Es la dimensión normativa (la “preferencial” o la “imperativa”) de un acto social y requiere consideración explícita por parte de los actores.

Otra dimensión es la búsqueda de las *tendencias*: la sucesión y distribución de eventos pasados y presentes. Por tradición, éste es el campo del historiador.

Una tercera tarea intelectual es la científica. Su enfoque es explicativo. Implica información teórica y procedimientos de confirmación empírica. El reto es descubrir relaciones interdeterminadas (llamadas *condicionantes* en este caso). El propósito es la obtención de conocimiento, con frecuencia considerado como libre de valores o al menos sin compromiso con otros productos de valor que no sean el enriquecimiento intelectual.

La cuarta tarea es la *proyección* de posibilidades futuras y probabilidades de transformación de las instituciones valorativas, especialmente en relación con patrones de metas postuladas (tales como dar preferencia a valores que son más ampliamente compartidos en relación con los que no lo son). En la tradición académica moderna los especialistas dedicados al papel profético o de pronóstico son escasos.

Finalmente, llegamos a la invención, evaluación y selección de objetivos y estrategias *alternativas*. Obviamente este es el principal marco de referencia de un científico de políticas, sea su preocupación el cambio instrumental en el dominio, el rango y las perspectivas de los productos, o la transformación revolucionaria de sistemas.

Cualquiera que sea el conjunto de problemas que le interese manejar, un científico social logra una concepción del proceso político administrativo y

también del proceso social que sea al menos equivalente, en forma latente, a cualquier otro sistema comprensivo de análisis de políticas.

Una síntesis distintiva de la técnica

La perspectiva particular del nuevo científico de políticas se conjuga con una serie de herramientas técnicas. Cada vez está menos atado a un método. La aproximación a métodos múltiples refleja tanto como contribuye a la contextualización y a la problematización de los fenómenos.

Con frecuencia, las técnicas emergentes integran dos conjuntos de instrumentos íntimamente relacionados que son manejados de manera separada y que, a la larga, impiden la realización de su potencial pleno. Algunas técnicas ponen el acento en qué es lo que piensa el realizador de políticas o el analista. El énfasis está en el contenido manifiesto de las operaciones del contexto o de la solución de los problemas. En contraste, otras técnicas enfatizan el cuándo: la ubicación dentro de una secuencia establecida. Dos conjuntos de principios interrelacionados están inmersos: *los principios de contenido* y *los principios de procedimiento*.

Las cinco categorías de solución de problemas que mencionamos pueden ser empleadas como guías de contenido o procedimiento por los realizadores de políticas o los analistas. Las afirmaciones sobre cualquier problema se refieren a metas, tendencias, condiciones, proyecciones o alternativas, y las categorías pueden servir como relación para revisar los puntos a ser cubiertos en una secuencia de actividades orientadas a la solución de un problema.

La búsqueda de equivalencias referenciales entre los teóricos o los participantes de políticas es una cuestión de contenido; el uso de la técnica para establecer los “referentes” empleados en una situación particular es un asunto de procedimiento. El entrecruce de los dos principios sucede a lo largo de cualquier ejercicio de solución de problemas. Considérense, desde este punto de vista, los requerimientos para la conformación de la teoría. Dentro del contenido distinguimos entre postulados prescriptivos y designativos. Sin embargo, las técnicas a través de las cuales estos postulados se elaboran dentro de los modelos es un asunto de procedimiento. Las jerarquías o *co-arquías* de abstracción son distinciones de contenido y utilizan signos o símbolos verbales, matemáticos o gráficos y los relacionan con índices o indicadores. Los

principios de procedimiento se definen como reglas para establecer afirmaciones que conducen a operaciones matemáticas o gráficas y mapas. Los postulados teóricos requieren interpretaciones en cada paso. Las categorías de análisis sintáctico (lógico), por ejemplo, enfatizan la presencia o ausencia de contradicciones y alimentan los principios procedimentales para la prueba de hipótesis o contradicciones en una instancia concreta.

La síntesis de técnicas apropiadas al análisis de políticas implica tanto los modos de observación cuanto la conformación de la teoría. Los puntos de vista del acercamiento difieren en el grado de intensidad con el que se analizan los eventos en un campo de observación. La investigación a través de encuestas es mucho menos intensiva, por ejemplo, que la entrevista a profundidad, la cual requiere un entrenamiento prolongado por parte del entrevistador y un gasto considerable de tiempo en caso de aplicarse.

Debido a que deben utilizarse una cantidad considerable de datos en relación con la mayoría de las cuestiones de políticas, el analista de políticas contemporáneo emplea muy diferentes técnicas —así como diversos modos de presentación— para elegir aquella que resulta más adecuada a sus propios ojos o a los que deciden. Se toma en cuenta el hecho de que para mucha gente las palabras no representan una sensación de realidad vívida. De ahí la ventaja de los mapas y las gráficas, como también del material matemático adicional con exhibiciones, dramatizaciones y visitas al campo.

La tarea de movilizar el potencial de comprensión de un responsable de políticas exige procedimientos de introspección, tales como entrenamiento de sensibilización, entrenamiento en libre asociación o control de ambiente a través del uso de alcohol o drogas.

Una estrategia compleja como la del “seminario de decisión” puede ser adaptada para la incorporación de cualesquiera técnicas que prueben ser eficaces con varios grupos, tomando en cuenta la configuración de eventos importantes, tanto internos como externos. No menos importante en un seminario intensivo, es la maestría que los sistemas de datos sofisticados proporcionan para el flujo de información interna y externa. La contextualidad y la solución de problemas requieren, ambos, un perpetuo ir y venir entre imágenes de conjunto y detalles particulares de tiempo, lugar y figura.

Una característica esencial y exclusiva del analista de políticas moderno es el énfasis que él ponga en cualquier cosa que cree un “ambiente impactante” para la solución novelada y realista de un problema. ¿Cómo exponer la información factual y las interpretaciones para lograr una reorganización creativa? ¿Mediante qué secuencia de experiencias puede uno engrandecer el mapa conceptual y, por tanto, la contribución potencial de individuos que han sido reconocidos en el pasado como especialistas de parte de un todo relevante? (Cualquiera reconoce las limitaciones iniciales de un responsable de políticas que ha sido gerente de producción, especialista en mercadotecnia, abogado o demás). El rango de soluciones disponibles para lograr la transición hacia la participación creativa en los asuntos del alto mando, es actualmente lo novedoso.

Identidad distintiva

La perspectiva y las técnicas sintetizadoras de los modernos analistas de políticas están entrelazadas con la evolución de una imagen de identidad distintiva. La concepción de las ciencias de las políticas es, por el momento, un producto colateral cuya imagen apenas se vislumbra y a la que hay que contribuir para su esclarecimiento futuro.

El científico de políticas contemporáneo se ve a sí mismo como un integrador del conocimiento y la acción, por tanto, como un especialista en crear y dar efecto a toda la racionalidad de la que son capaces los individuos y grupos en un momento dado. Es un mediador entre aquellos que se especializan en áreas específicas del conocimiento y aquellos que ejecutan los mandatos en la vida pública y privada (el orden público y civil). Se ve desafiado constantemente a mejorar su teoría sobre el proceso político administrativo en sí y, en consecuencia a jugar un papel crucial, especialmente en las fases de inteligencia y evaluación de las políticas.

Para lograr la nueva identidad ha sido necesario superar la imagen de hombre de segunda clase dentro del conocimiento y de la acción, y a reconocer que el papel integrador del científico de políticas es indispensable para la seguridad y el avance de una civilización mundial basada en la ciencia y la tecnología. El científico o académico que se convierte en mediador entre el ambiente social y sus colegas es blanco de sentimientos ambivalentes por

parte de éstos y del medio ambiente en general. Sus compañeros especialistas lo llegan a catalogar como un oportunista, como un hombre que trata de substituir las acciones serias por el poder. Lo consideran casi como un excientífico o un exacadémico. El ambiente social en general no tiene muy claro cómo catalogar a un hombre que presume de científico y, sin embargo, es un hombre de acción. Como hombres de acción, el decano, el presidente, el secretario de la asociación, o el consultor parecen poco comprometidos. No es necesariamente un político de carrera que dirige una oficina o se encarga de la maquinaria de un partido. Es lo suficientemente intelectual para provocar sentimientos de inferioridad entre los hombres de acción, y lo bastante hombre de acción para incomodar a la comunidad intelectual. Se le percibe como “mitad hombre, mitad cerebro”.

Ambas, la comunidad intelectual y la comunidad general, han comenzado a reconocer el papel indispensable del integrador, mediador e intermediario. Sin embargo, la imagen apropiada aún está poco definida. Las perspectivas están en camino.

Y, ciertamente, esta imagen algo confusa, contradictoria, no es incongruente con el presente estado de transición. La incertidumbre básica es “¿de qué lado está?”

Supuestamente, los científicos de políticas en general pueden compararse con uno de los practicantes tradicionales del papel mediador: el abogado. Este se “alquila”, por tanto, se le permite que sirva tanto al presunto culpable como al presunto inocente. No obstante, su libertad tiene límites. Es, después de todo, un oficial de la Corte, lo cual le proporciona una capacidad semioficial. Existen límites en las estrategias que el consejero puede utilizar en beneficio de un cliente, y posiblemente exista una vaga percepción de que los objetivos de las políticas son atendidos si cualquiera que esté involucrado en una controversia pública se hace de un experto que le señale cualquier cosa que pueda argumentar en favor de su causa. Obviamente, con ello la información acerca del responsable de tomar decisiones se hace del conocimiento público, que de otra manera hubiera sido negada. De ahí que pueda ser útil a la racionalidad.

¿Pero, a quién sirve el hombre de ciencia, especialmente el intermediario entre los especialistas y el medio ambiente social? La respuesta es sencilla;

en principio, los mediadores del conocimiento buscan servir a sus intereses, de ahí que sirvan a los ricos si los ricos quieren comprar conocimientos. Sirven a los poderosos si los poderosos quieren comprar *know-how* en materia de armamento. Pero esto no es todo. Muchos de ellos pretenden servir a una gama más amplia de intereses. Quieren persuadir a los ricos y a los poderosos para que apoyen el conocimiento que curará a los enfermos o que mejorará la posición de los marginados sociales en cualquier categoría.

En virtud de que las ciencias de las políticas se ocupan de los patrones valorativos agregados tanto como de los individuales, son responsables de perfeccionar las herramientas requeridas para evaluar las consecuencias de todos los grupos e instituciones. Esto incluye a todos los especialistas y a todas las instituciones del conocimiento. Es por ello que los científicos de las políticas deben preguntarse: ¿es la función del hombre de ciencia tomar iniciativas en favor de la humanidad? ¿O solamente servir a los ricos y a los poderosos? ¿O deberían tratar de volverse ricos y poderosos? Y si es así, ¿deberán servir a sus intereses o a la humanidad?

Los problemas de identidad de los científicos de políticas contemporáneos son tan complejos como los de cualquier elemento de la sociedad. No obstante, los principios que ya se han desarrollado para la revisión del autocontexto contienen las semillas de la solución. Tal es, al menos, la oportunidad de las nuevas escuelas existentes o en proyecto para la profesión emergente.

Harold D. Lasswell