



# mundosplurales

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 1, Número 1 - noviembre 2014



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 1, Número 1, noviembre 2014

MUNDOS PLURALES 1

## **Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (FLACSO Ecuador)

2

## **Comité Editorial**

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

## **Comité Asesor Internacional**

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

**Cuidado de la edición:** Verónica Puruncajas

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:** Hominem

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2014

1ª. edición: noviembre 2014



## **Índice**

Presentación .....	5
Introducción .....	7-8

## **Artículos**

---

<b>La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?</b> .....	11-27
André-Noël Roth	
<b>¿Qué es una capacidad?</b> .....	29-57
Jean De Munck	
<b>Tecnología Social e Economía Solidaria: construyendo a ponte</b> .....	59-78
GAPI- Unicamp	
<b>¿Evaluar el trabajo de investigación?</b> .....	79-92
Thomas Périlleux	

## **Reseñas**

---

<b>Rosanvallon, Pierre</b>	
<b>“La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad”</b> .....	95-97
Servio Alberto Caicedo	
<b>Fischer, Frank</b>	
<b>“Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry”</b> .....	99-101
Ana María Fernández	
<b>André-Noël Roth Deubel</b>	
<b>“Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”</b> .....	103-105
Verónica Vallejo	
Política editorial.....	107-112

# La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?

por André-Noël Roth D.\*

## Introducción

El análisis de política, como campo de investigación científica que pretende aportar mayor racionalidad, efectividad y democracia a los procesos de formación, decisión e implementación de políticas públicas, se ha desarrollado a partir de mediados del siglo pasado. En este lapso, las llamadas “ciencias de la política” (policy sciences) pasaron por importantes desarrollos que permiten hoy señalar, por lo menos, tres grandes perspectivas de análisis: una perspectiva tradicional basada en los datos y las evidencias, una segunda perspectiva llamada cognitivista que toma en consideración el papel de las ideas y, por última, una perspectiva postempiricista que pretende democratizar el análisis de políticas. Proponemos al lector una síntesis de estas perspectivas (Roth, 2014) y concluimos señalando algunas pistas para repensar la democracia y sus instituciones desde el análisis de políticas públicas.

11

## El desarrollo inicial de la investigación en políticas públicas

En 1951, el norteamericano Harold Lasswell (1992) publicó un artículo titulado “La orientación hacia las políticas”, en el cual proponía el desarrollo de un nuevo campo de investigación que debía, según sus propios términos, permitir “resolver las necesidades políticas” de la época. En plena guerra fría, este nuevo campo investigativo hacía parte de un proyecto que tenía una doble ambición: científica y política. Así, el logro de una comprensión más científica de la conducta humana, de la opinión pública y de las instituciones

---

\* Politólogo, Magister en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales –mención Ciencia Política– de la Université de Genève, Suiza. Actualmente es profesor investigador asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. E-mail: anrothd@unal.edu.co

con el fin de racionalizar la acción de los gobiernos, en particular el proceso de las políticas públicas, permitirá “mejorar las condiciones sociales de los ciudadanos, proteger la nación de las naciones enemigas, hacer crecer la economía y fortalecer la democracia” (Lasswell, 1992). Para ello, la orientación hacia las políticas implicaba tres características fundamentales. Primero, debía ser una actividad investigativa orientada hacia la resolución de los problemas más importantes de la nación. Segundo, ser multi o interdisciplinar y, tercero, ser claramente normativa u orientada por valores democráticos. El desarrollo de esta actividad, que debía traducirse en un aumento de la racionalidad y eficiencia de las decisiones políticas y en la consolidación de los valores y sistemas políticos democráticos, necesitaba el uso de “manera más eficiente de la fuerza de trabajo, las instalaciones y otros recursos del pueblo norteamericano” (Lasswell, 1992: 101).” Lasswell confiaba en que el desarrollo de los métodos de investigación empíricos, en particular con los progresos realizados en términos de métodos cuantitativos en disciplinas como la psicología y la economía, permitirían el desarrollo de unas ciencias de la política capaces de contribuir de manera efectiva a que los gobiernos tomen mejores decisiones políticas. Así mismo, abogó por una perspectiva interdisciplinaria que permitiera una “interacción creativa entre los físicos, los científicos sociales y los hombres de acción” (1992: 101). El enfoque debía, además, atribuir una importancia particular “al acto de imaginación creativa, capaz de políticas nuevas y exitosas, (...) y propuestas político-administrativas históricamente viables” (1992: 97). Lasswell consideraba entonces imperativo y urgente que las elites científicas de la nación contribuyesen al trabajo gubernamental mediante el desarrollo de un campo de investigación que estudiaría el proceso de la política (*policy process*) integrando “los objetivos y métodos de la acción pública y privada” con la “esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones” de los gobiernos.

Al mismo tiempo, esta práctica, apoyándose sobre la filosofía pragmatista de Dewey (2010), debía estar atenta a las instituciones sociales y contribuir a la formación de una ciudadanía democrática. Para ello, consideraba esencial el desarrollo de instituciones que, mediante *encuestas*<sup>1</sup> permanentes, permitirían la auto-observación del hombre en la sociedad para disponer de la información necesaria para definir las metas de políticas apropiadas (Lasswell, 1992: 98). En este sentido, la perspectiva lasswelliana de 1951 parece ser muy afín con lo que escribía John Dewey (2010) en su introducción de 1946 a su texto *The Public and its Problems* cuando señalaba que la ciencia, “siendo una construcción humana”, podía ser usada, como cualquier desarrollo tecnológico, de forma mala o abusiva. Para el filósofo pragmatista, el

1 Existe a nuestro juicio una influencia clara de *las encuestas sociales* propuesta por Dewey sobre las *ciencias de las políticas* de Lasswell.

conocimiento y los métodos de observación disponibles debían ser utilizados para “la promoción de una previsión efectiva de las consecuencias de las políticas sociales y de los dispositivos institucionales” (Dewey, 2010: 80). Se trataba entonces para Lasswell de desarrollar unas ciencias de la política de la democracia (*policy sciences of democracy*) capaces de descubrir y de seleccionar los instrumentos más adecuados para profundizar y defender la democracia.

Apoyada por la herramienta analítica conocida como el “ciclo de política”<sup>2</sup>, la *Policy Sciences*<sup>3</sup> imaginada por Lasswell, como ciencia “democráticamente orientada” bajo un gobierno liberal y humanista, debía permitir el diseño y la realización de políticas públicas<sup>4</sup> eficientes mediante “la utilización de una objetividad escrupulosa y a un máximo ingenio técnico en la ejecución de los proyectos emprendidos”. Y su “meta última” es la “realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos” (Lasswell, 1992: 103). En síntesis, en esta perspectiva las ciencias de la política “tenían por base habilidades metodológicas comunes y eran un movimiento interdisciplinario emergente que servía simultáneamente a los valores democráticos, a la construcción académica de teorías y a las necesidades gubernamentales” (Garson, 1992: 166).

El llamado lanzado por Lasswell fue ampliamente seguido por investigadores originarios de varias disciplinas y las ciencias de la política se convirtieron en un tema de especial interés para las ciencias políticas y económicas. Sin embargo, la propuesta lasswelliana intensificó la controversia y el debate epistemológicos y metodológicos entre una perspectiva empírico-analítica, cuyo liderazgo se encontraba *grosso modo* en Harvard, y una perspectiva pluralista o neopluralista basada en Berkeley. La primera perspectiva, llamada “sinóptica”, consideraba que la racionalidad podía abarcar el todo (racionalidad exhaustiva) y fue condensada en el análisis de sistemas y el análisis operacional (por ejemplo, Easton). La segunda perspectiva, bautizada “antisinóptica”, consideraba, *a contrario*, que el conocimiento racional de un sistema entero de acción era un imposible (por ejemplo, Herbert Simon). Esta contradicción reflejaba el debate entre los partidarios de una ciencia política

---

2 El ciclo de política es concebido como una serie de fases que se suceden de manera lógica. Según la conceptualización más conocida de Jones, el ciclo se inicia con la definición del problema, seguida por la puesta en agenda, la formulación de la solución, la toma de decisión, la implementación y, finalmente, la evaluación. Esta última permite una redefinición del problema para la reformulación de una solución adecuada al estado del problema. Cada fase de la política ha dado lugar al desarrollo de teorías específicas. La comprensión del proceso completo de política se logra mediante el ensamblaje de todas las fases del ciclo.

3 La *Policy Sciences* es definida por Lasswell (1992: 102) como el “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y de ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de un período determinado”.

4 Las definiciones del concepto de política pública son numerosas. Una entre tantas: para Dubnick las políticas públicas son “las acciones gubernamentales (...) con relación a un problema o una controversia”. Citado en Roth Deubel (2002: 102).

esencialmente “científica” y positivista versus los partidarios de una ciencia política “humanista” o, en otros términos, el debate en relación con la política entendida como ciencia o como arte (o artesanía). Si esta última perspectiva fue dominante en la ciencia política en general, en los partidarios de las ciencias de la política pública (*policy sciences*) la perspectiva sinóptica tomó la ventaja. Esta pudo contar con apoyos importantes como el auge de las teorías conductistas en ciencias sociales y los avances realizados en las metodologías cuantitativas y en el desarrollo de los métodos estadísticos. A esta corriente se sumaron numerosos economistas que entraron en las oficinas gubernamentales logrando éxitos y prestigio en el desarrollo de modelos formalizados como el de planeación presupuestal conocido como PPBS (Sistema de Planeación y Presupuesto por Programa) y que impusieron la práctica del análisis costo-beneficio y de la evaluación de programas hasta el punto de que se llegó a considerar a estas actividades como un sinónimo de análisis de política.

Sin embargo, esta perspectiva racionalista de análisis de política será duramente atacada desde el pluralismo de Dahl, el incrementalismo de Lindblom y el “satisfacionismo” y la racionalidad limitada de Simon. Luego, Simon y March sostuvieron convincentemente que la irracionalidad, o por lo menos elementos extrarracionales, jugaba un papel importante en la decisión política (Garson, 1992). Mostraron empíricamente que las decisiones políticas no correspondían, y sostenían que *no podían* corresponder, a la aplicación de un esquema absolutamente racional ya que las emociones, los valores, la psicología de los decisores, el tiempo y los recursos disponibles implicaban limitaciones a la racionalidad de las decisiones y de las conductas humanas.

Sumada a estos ataques académicos, la derrota posterior de los Estados Unidos en la guerra de Vietnam (1975) constituyó probablemente un punto de inflexión que cuestionó el papel de los expertos (científicos) en políticas y sus presupuestos metodológicos (Fischer, 2003: 9). En efecto, se puede considerar a esta también como la derrota paradigmática de la perspectiva sinóptica, con su pretensión de una perspectiva basada en una racionalidad exhaustiva. El mero empirismo y el cálculo racional tendían a eludir las cuestiones esenciales: las referidas a los valores. El modelo sinóptico no permitía cuestionar los fundamentos de las políticas, sino que no hacía más que proponer soluciones incrementales a las ya existentes: en el caso de la guerra de Vietnam, las recomendaciones de políticas desde esa perspectiva sinóptica se resumían, forzando a penas, a más bombas, confiando en que la superioridad militar iba mecánicamente a provocar la victoria. Apenas unos años antes, en 1971, Allison había ya señalado como el desarrollo de la crisis de los misiles de Cuba de 1962 era una prueba más del carácter *limitado* de la racionalidad en un proceso de decisión y destacaba la importancia crucial que jugaron los valores de los decisores

en este proceso político exitoso para los EE.UU. (Allison, 1971). En los años 70, pareció evidente que la propuesta lasswelliana de constitución de una ciencia de la política objetiva bajo una orientación democrática había fracasado. La mayoría de los analistas de política desarrolló sus herramientas considerando que en manos de un gobierno democráticamente electo servirían a la democracia y al interés público. Resultó que, más que servir a la democracia, servirían los intereses de los gobernantes de turno y los analistas se constituyeron en una tecnocracia alejada del interés público y de la voluntad democrática.

Así que en los años 80 se abandonaron las ilusiones iniciales en relación con el encuentro de las soluciones racionales y objetivas a los grandes problemas de la nación. Desde entonces, los analistas de política empírico-analíticos se hicieron un tanto menos ambiciosos y replegaron sus actividades hacia la solución de problemas más concretos. Se pasó de planear a las “macropolíticas” de la nación, a ofrecer informaciones, habilidades y técnicas a las instituciones y a los encargados de formular políticas específicas. Al mismo tiempo, es a través del desarrollo de la teoría de la elección pública (Niskanen), aunque implicaba también una recusación de la visión sinóptica exhaustiva, que la perspectiva racionalista encontró un segundo aire, más modesto, y que terminó por definirse como neorracionalista. En particular, con el desarrollo de la teoría neoinstitucionalista, en su vertiente económica o de elección racional, se integraba la racionalidad limitada (H. Simon) de los individuos y organizaciones con una lógica competitiva o de mercado en la determinación de las soluciones a los problemas públicos. Se superaba así el antagonismo que parecía hasta entonces excluyente entre mercado y Estado (Garson, 1992; Ostrom, 2000) y entre las visiones sinóptica y antisinóptica.

En otras palabras, se retomó el modelo de la ingeniería (Garson, 1992: 167-168) asumiendo algunas limitaciones. Esta estrategia de reposicionamiento académico fue ampliamente favorecida por la alta dependencia de los analistas de política en relación con la contratación pública. En efecto, el análisis de políticas se había constituido en un verdadero mercado para universidades, institutos de investigación públicos y privados y expertos diversos ya que, en los Estados Unidos, la mayoría de los análisis de políticas se hacían mediante financiación gubernamental. Respondían a una demanda oficial en materia de informaciones, recomendaciones, validación y legitimación científicas en una época en que las intervenciones y las responsabilidades públicas se incrementaron de manera importante (desarrollo del Estado de bienestar y problemas públicos nuevos).

Sin embargo, era siempre más evidente que esta situación de dependencia afectaba seriamente tanto a la capacidad de crítica como a la misma utilidad real de los análisis. En una investigación realizada en 1976, Dye había concluido que en este

tipo de análisis de políticas surgen muchos problemas tales como la “resistencia a la evaluación”, la “predisposición a mostrar solo resultados positivos”, los “intereses creados en los programas”, la “presión del tiempo” y la “subordinación del investigador respecto de la dependencia oficial responsable”, que limitaban seriamente la validez y la utilidad misma de estos análisis. Otro estudio recalcó la fragilidad de estos debido a un “énfasis excesivo en los datos disponibles” y a un “exceso de simplificación en las explicaciones causales”<sup>5</sup> (Garson, 1992: 170). Igualmente, Lindblom (1984) desvirtuó los principios de lo que se considera generalmente como un buen análisis: defensa del interés o del bien público, énfasis en políticas factibles, respuestas prácticas centradas en la labor de los funcionarios públicos para que solucionen los problemas, suministrándoles, en particular, recomendaciones. En lugar de estas reglas convencionales, Lindblom consideró que los análisis de políticas generaban más impacto cuando tomaban claramente partido (estudio partidista), cuando examinaban una diversidad de soluciones (y no sólo las que se considera “factibles”), cuando se centraban más en ayudar al ciudadano en vez del funcionario y cuando, en vez de recomendaciones, señalaban las “necesidades críticas” (1984: 470). Por su lado, y en el mismo sentido, Weiss (1999) señala que los análisis de políticas suelen tener más efectos sobre las decisiones políticas de manera “indirecta”, cuando “ilustran” sobre los problemas específicos mediante nuevas orientaciones y maneras de pensar (la investigación de políticas como ideas y argumentos), que cuando pretenden influir “directamente” a la manera de una ingeniería social (la investigación de políticas como datos). Es decir, los análisis tendrían mayor impacto cuando se vinculan con una posición ideológica o “en valor” que cuando, como es tradicional, están “llenos de datos, conclusiones, estadísticas y descubrimientos” (1999: 377).

El desarrollo en los años 80-90 de una epistemología pospositivista y constructivista, y el llamado giro argumentativo, terminaron por poner aún más en aprieto al análisis tradicional de políticas y profundizaron la división acerca de su desarrollo futuro. Resultaba evidente que el análisis de políticas se encontraba, y desde finales de los años setenta por lo menos, en una encrucijada (DeLeon, 1994). O bien se limitaba a ser una especie de ingeniería social acrítica y hasta de dudosa calidad científica por su exceso de confianza en la objetividad de los datos, o bien intentaba refundarse. Tratando de sobrellevar estas desilusiones y hacer frente a estos retos, va-

5 Es de anotar que esta tendencia instrumental del análisis de política resultó mucho más marcada en la academia norteamericana que en la academia europea (en particular continental) debido a un grado menor de dependencia económica y de interacción o intercambio de personal entre gobierno y academia en este último caso. En efecto, en Estados Unidos, es común que los académicos trabajen en la administración de un gobierno durante un tiempo y luego regresen a la Universidad. Mientras que en Europa los cargos tanto académicos como en la alta administración pública son más estables y las “idas y vueltas” entre administración y universidad mucho menos frecuentes.

rios investigadores propusieron nuevas pistas para una redefinición o reorientación de la investigación para el análisis de políticas.

### Tres perspectivas contemporáneas del análisis de políticas

En la actualidad, se puede categorizar a grandes rasgos el análisis de políticas en tres distintas corrientes que se diferencian por su perspectiva epistemológica y su manera de concebir la interacción o la transacción entre conocimiento, investigadores, gobierno y ciudadanía.

Primeramente, tal vez la principal perspectiva, sustentada en una visión técnica o ingenieril, por lo general dominante en términos de cantidad de estudios, es de tipo neopositivista (neorracionalista) y no tan lejana heredera de la matriz sinóptica. Pretende ofrecer datos objetivos en relación con los problemas y políticas públicas para toda una serie de usos especializados y temas detallados y cotidianos. Esa perspectiva parte de un supuesto dado o no cuestionado que considera, en el caso de las democracias representativas liberales, que los gobiernos son legítimos y democráticos y que sus políticas representan la voluntad de los electores. De este modo, los objetivos de las políticas no son puestos en duda y se trata de encontrar, mediante técnicas de medición objetiva, las herramientas y las estrategias político administrativas más adecuadas para alcanzarlos. Se trata de contribuir en la construcción de un “gobierno por indicadores”. Esta postura sitúa entonces el trabajo del analista de políticas en el marco epistemológico del desarrollo de una ciencia “normal” (Kuhn) o, dentro una lógica popperiana, de un perfeccionamiento continuo de las políticas mediante el ensayo y error o la falsación. Por este motivo, los altos funcionarios o analistas contratados se consideran como “técnicos”, es decir como “no politizados” y objetivos, en la medida que son afines ideológicamente al marco político dominante. No se cuestionan las hipótesis fundamentales de las políticas ya que corresponden a la ciencia “normal” en el sentido de Kuhn. Buscan mejorar las respuestas gubernamentales a los problemas públicos escogidos y definidos frecuentemente por los mismos gobiernos.

Una segunda perspectiva de análisis considera central el papel de las ideas y de los argumentos para la explicación y el desarrollo de las políticas. Las ideas son tratadas entonces como datos que pueden ser medidos o develados y que son factores explicativos de las posturas de los diferentes actores o grupos de actores de las políticas y de sus variaciones. Existe así una competencia o lucha entre diferentes ideas o valores (sistemas de creencias, referenciales, etc.), traducidos en argumentos, acerca de un problema y en un momento y lugar en particular. Los momentos de cambio

de, o de cuestionamiento a, la política reflejarían así una disputa entre varias ideas en relación con la construcción del problema y de su posible solución (situación de “crisis”). En este caso, la explicación de la política, considerada como una hipótesis, se hace en un marco epistemológico kuhniano en donde, en momento de “crisis”, existen simultáneamente varios “paradigmas”. O, en una perspectiva lakatosiana, siempre existen y compiten distintos “programas de investigación” que aparecen como regresivos o progresivos. Los analistas pueden así contribuir a validar u ofrecer argumentos para los distintos grupos en disputa para convencer a los decisores.

Y, finalmente, una última perspectiva cuestiona el papel de la investigación científica tradicional basada en la búsqueda de datos objetivos y de comprobación empírica de hipótesis, para abogar a favor de una democratización de la experticia en políticas y reivindica una postura postempiricista<sup>6</sup>. Esta postura considera que el análisis tradicional de políticas se ha desviado de su misión democratizadora y ha fracasado en su objetivo científico de descubrir evidencias útiles para la toma de decisiones acertadas. Para remediar esto, intenta, desde una perspectiva crítica e interpretativa, incorporar al análisis el saber local y los argumentos de la ciudadanía mediante una estrategia de construcción de escenarios de democracia deliberativa y participativa.

### **El análisis de política como ingeniería social**

Los defensores de la perspectiva neopositivista tradicional, partidarios de la colaboración estrecha con los entes gubernamentales en su función de planeación constituye el primer grupo de analistas, herederos de la perspectiva positivista y tecnocrática de los años 60. Fieles a las ambiciones iniciales, ahora en el marco de un enfoque principalmente neoinstitucionalista y de elección pública (*Public Choice*), estos analistas desarrollaron y afinaron sus herramientas de medición cuantitativa o cuali-cuantitativa y sus modelos a pretensión explicativa y predictiva. De esta manera pretenden ofrecer a los decisores políticos, a la manera de un ingeniero, las herramientas y conceptos necesarios para la consecución de sus metas y objetivos.

El ejemplo más elaborado lo constituye, a nuestro juicio, el impresionante trabajo realizado por Elinor Ostrom (2000; 2005) con su marco llamado *Institutional Analysis Development* (IAD). El propósito inicial de Ostrom y del IAD era prever los comportamientos de los individuos y resultados de ciertas configuraciones ins-

6 Se entiende por postempiricista una postura que trasciende la ideología empiricista que ha fallado en reconocer el contexto social normativo en el cual está insertada. En el enfoque postempiricista, lo empírico es solo uno de los componentes que constituye lo que se considera como saber (Fischer, 2009, 4)

titucionales y, desde allí, proponer soluciones a problemas mediante un adecuado diseño institucional. Toda la perspectiva neoinstitucional consiste en determinar cuál diseño institucional permite favorecer el logro de los objetivos deseados. Constituye así una estrategia muy llamativa para los actores políticos, los cuales pueden así proponer cambios institucionales y reformas políticas. Sin embargo, la creciente complejidad del marco IAD –aumento importante de variables pertinentes para tener en cuenta en el análisis debido a la diversidad de situaciones– termina, a nuestro juicio, en una impasse. En efecto, Ostrom (2005) llega a considerar que la especificidad de cada situación o de cada proceso de política implica prácticamente la imposibilidad de establecer generalizaciones. Cada caso es único. Esto hace que el uso de su modelo, aunque posible, resulta muy trabajoso para gobiernos e instituciones internacionales que prefieren soluciones relativamente rápidas, sencillas y sobre todo generalizables o traspasables sin mayor adaptaciones (recetas).

Pero, por lo general, a partir de modelos menos complejos que el propuesto por Ostrom –por lo tanto, menos rigurosos–, y apoyándose en particular en la sofisticación matemática y estadística facilitada por las herramientas informáticas, los analistas inscritos en esta perspectiva desarrollaron diferentes instrumentos y técnicas para el control de la gestión pública, del desempeño y de la medición de resultados e impactos para todas las esferas de actividad pública (en particular, en temas que parecían “resistentes” a medición objetiva como la salud, la educación o la seguridad). Esa corriente, conformada esencialmente por economistas, administradores y científicos sociales proporciona a lo(a)s funcionario(a)s gubernamentales nacionales e internacionales y otros tomadores de decisión –siempre en busca de soluciones prácticas para sus problemas de gestión político administrativa cotidiana– análisis y evaluaciones *ex ante*, concomitante o *ex post*. A partir de los datos empíricos recolectados y tratados como evidencias, estos estudios entregan unas conclusiones sobre los resultados e impactos probables o alcanzados por los diferentes diseños institucionales y emiten unas recomendaciones de políticas y de instituciones para la acción futura.

En esta perspectiva, se privilegia, por lo general, una relación directa entre los analistas de políticas profesionales y los tomadores de decisión (altos funcionarios y políticos). El conocimiento producido por los primeros debe permitir, con base en las evidencias producidas por los estudios, facilitar la toma de decisiones por parte de los segundos. Estos pueden así argumentar, ante los diversos públicos, la legitimidad y conformidad científicas de sus decisiones.

Este enfoque considera que si bien ya no se pueden deducir verdades y reglas generales de las conclusiones de los estudios de política, sí se puede obtener, a partir de las evidencias encontradas, *lecciones* inspiradoras también para otros escenarios,

acuñando el concepto de “lecciones aprendidas”. Este grupo alcanzó a difundir e imponer, en un momento de aceleración de la globalización (años 80-90), un lenguaje y una metodología comunes en relación con los métodos y principios de “buen gobierno”, de “gerencia” y de “eficiencia”, constituyéndose en una auténtica tecnocracia de alcance global que inspiró las reformas de los años 80 y 90 en particular.

### **El análisis de política como ideas y argumentos**

Otros autores, a partir de los años 80, consideraron que el enfoque basado en el ciclo de la política ya no permitía dar cuenta de manera satisfactoria o innovadora del objeto de estudio, y que se necesitaban “mejores teorías” (Sabatier, 1999). Para ello, Sabatier, con Jenkins-Smith, propusieron reemplazar la herramienta del ciclo de política, demasiado centrado en el papel de las instituciones públicas, la norma legal y sin hipótesis falseables, por un nuevo marco de análisis llamado *Advocacy Coalitions Framework* (ACF)<sup>7</sup>. A su vez, otros autores desarrollaron también modelos explicativos diferentes. En Francia, Bruno Jobert y Pierre Muller (1987) y Muller (2002) desarrollaron una perspectiva basada en los *referenciales* de políticas. Estos dos marcos de análisis, cercanos en muchos aspectos, se constituyeron en una alternativa al ciclo de política. Sus marcos de análisis de las políticas se caracterizan por introducir en su modelo explicativo elementos subjetivos y tener en cuenta una mayor diversidad de actores –en particular de la sociedad civil–. Se agrupa con frecuencia esta perspectiva bajo el nombre de enfoques cognitivos o también con la denominación de las tres “I”: tanto los intereses, las instituciones y las ideas son así considerados como factores explicativos de las políticas públicas.

Los enfoques cognitivos significaron una importante renovación del análisis de políticas y tuvieron (tienen) un gran impacto y receptividad en la academia. Con ellos, se fortalece el intento de una explicación de las políticas desde una lógica de tipo causal, mediante datos observables, objetivos y medibles. Sin embargo, su capacidad prescriptiva o predictiva se encuentra aún relativamente reducida. La ambición de estos marcos de análisis consiste en considerar que a medida que se acumulen conocimientos sobre las políticas (consideradas entonces como hipótesis falseables), se podrá progresivamente conocer lo que no hay que hacer y limitar así la amplitud del margen de error en la formulación e implementación de las políticas, situándose en una perspectiva de tipo popperiana y/o lakatosiana del progreso científico. El avance del conocimiento se hace aquí mediante una

7 Sabatier presenta en sus dos libros (1999 y 2007) una serie de enfoques analíticos diferentes al ciclo.

concepción de “ensayo y error” que permite, progresivamente, eliminar las actuaciones equivocadas o desacertadas (Popper) y desarrollar una heurística positiva (Lakatos). Sin embargo, por ahora, a nuestro parecer, sus conclusiones apuntan aún más a la explicación y conocimiento del pasado que a la posibilidad de ofrecer modelos de respuestas instrumentales o guiones certeros o plausibles para la acción gubernamental. A pesar de esto, es claro que estos enfoques pusieron en evidencia el papel importante que juegan las ideas en las decisiones políticas. En este sentido, es ejemplar el estudio realizado por Peter Hall (1993) en la explicación del cambio de política económica en el Reino Unido bajo el gobierno conservador de Margaret Thatcher (Hall, 1993). Por su parte, un autor como Majone (1997) mostró de manera magistral las limitaciones intrínsecas a la lógica racional o de cálculo del “decisionismo” aplicado en los procesos de formulación y decisión de política y la importancia de la argumentación y la deliberación. Concluye considerando al analista de política más como un artesano productor de argumentos que como un científico que descubre evidencias.

### ***El análisis de política como experimentación democrática***

A partir de finales de los ochenta y en los años noventa, se fortaleció un tercer grupo de analistas de políticas como Roe (1994), Yanow (2000) y Fischer (2003), entre otros, muy críticos con las perspectivas “objetivistas” y empiricistas, tanto tradicionales (neopluralistas y neoinstitucionalistas) como revisadas y enriquecidas por los enfoques cognitivistas. Fundamentándose en los postulados pospositivistas del construccionismo y de la teoría crítica, esta corriente puso su mayor énfasis en los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos o narrativos en sus análisis, hasta asumir una postura epistemológica postempiricista que minimiza la importancia de los tradicionales factores objetivos e institucionales y que rechaza las pretensiones “evidenciadoras” y generalizadoras basadas en el empiricismo. Esta perspectiva significa también, en términos epistemológicos, entrar en diálogo con las tesis relativistas o basadas en el anarquismo metodológico (Roth, 2007; 2010). En términos de práctica investigativa esa postura implica también, desde una perspectiva democrática radical, un cuestionamiento de la tradicional relación de subordinación del saber profano de la ciudadanía en relación al conocimiento científico producido por los expertos.

Esta última tendencia del análisis político ha logrado, sin embargo, un cierto impacto en la medida en que ha puesto en evidencia el efecto de las estrategias discursivas, de los argumentos, y de las representaciones (creencias, símbolos, me-

táforas) sobre el comportamiento político y en la toma de decisiones. De hecho, con ella se está redescubriendo la importancia de la retórica, de la argumentación, de la narrativa y del *storytelling* (Salmon, 2007) en la actividad política en general y, por lo tanto, también en las políticas públicas<sup>8</sup>. Se considera que los valores, es decir las ideas y creencias, son determinantes mucho más fundamentales para las políticas públicas que los intereses o las instituciones. Esta postura se acerca a su vez más a la de Aristóteles, y se aleja de la de Platón. En la perspectiva de Aristóteles, la retórica, entendida como teoría de la argumentación persuasiva y no como mero ornamento lingüístico, ocupa un lugar central en la acción y decisión humanas. Para él, el racionalismo científico es incapaz de dar razón de todo. Y si es así, en ausencia de evidencias científicas, solo quedan argumentos que buscan convencer o persuadir al auditorio sobre un curso de acción probable. Y ese es el espacio de la política y también de las políticas públicas: las pruebas científicas sobre los méritos de las acciones públicas son, por su misma complejidad, por lo general escasas, como lo demostró Majone (1997) en su crítica del análisis tradicional. Por ello, en el análisis de política, es imposible dejar a un lado los aspectos retóricos o argumentativos<sup>9</sup> que se encuentran en los fundamentos de las acciones humanas y, por lo tanto, en cada política pública. Estos aspectos serían primordiales: las políticas son fundamentalmente textos y discursos contruidos. Esta corriente que introduce el giro argumentativo en el análisis de políticas pretende así volver a dar importancia a la tercera característica de la propuesta inicial formulada por Lasswell: unas ciencias de la política como una actividad claramente orientada por valores democráticos. Esta característica tendía a ser minimizada u olvidada por la perspectiva de análisis tradicional (empiricista y (neo)positivista), ya que partía del presupuesto de que el gobierno era democrático y representativo de la voluntad soberana del pueblo elector. Es sobre esta característica, olvidada, minimizada o considerada como un dado por los analistas tradicionales, que esta corriente legitima su “filiación” con el área, al mismo tiempo que critica la orientación positiva, tecnocrática, que ha llevado el análisis tradicional de política, según esa perspectiva, por un callejón sin salida.

Un pionero de esta corriente construccionista es, sin lugar a dudas, Emery Roe (1994). Para este autor, basándose, entre otros, en su experiencia con proyectos de

8 En este sentido vale la pena señalar con Hood (1998) el carácter retórico, argumentativo y claramente *no científico* de la muy influyente obra de Osborne y Gaebler (1992). Basándose en unos pocos ejemplos exitosos bien seleccionados (conocida figura de la retórica) de reforma privatizadora a la gestión pública, los autores se proponían “reinventar el gobierno”. Este texto sirvió como “evidencia” para legitimar la reforma neoliberal del Estado y de la gestión pública, en particular en América Latina.

9 Latour (2005, 81ss, 146-151) muestra también como la retórica, entendida como el estudio de la manera como se persuade a la gente de creer algo o de comportarse de una cierta manera, es la forma habitual de los debates y que estos son los que favorecen, a través de una *retórica científica*, el desarrollo de la ciencia.

desarrollo en África, las políticas públicas deben ser consideradas como “relatos” y su interpretación realizarse mediante el uso de métodos de análisis literario o narrativo. Otro autor, Hajer (2003), identifica a los partidarios de distintas soluciones de política, por su lado, con el término de “coaliciones discursivas”. La introducción de estos conceptos se relaciona con la importancia creciente tomada por la epistemología construccionista en las ciencias sociales, en particular por la obra de los sociólogos Berger y Luckmann (1975).

Como ilustración de esta corriente que radicaliza el giro argumentativo o interpretativo, se destacan también autores como John Forester (1993) y Franck Fischer (2003). Apoyándose en las propuestas teóricas de Habermas y de Foucault, han desarrollado un importante trabajo en relación con la planeación de políticas y la democracia, que recoge las posibilidades de democratización de la formación de las políticas públicas, en particular con “jurados”, “foros” o “convenciones” ciudadanos como estrategias de participación ciudadana y de deliberación pública, como auténtica experimentación democrática. Por su parte, Roe considera que los relatos usualmente utilizados para describir y analizar las controversias de políticas públicas representan por sí mismos una “fuerza”, la cual debe ser considerada explícitamente. Esos relatos de políticas, observa Roe, se resisten a cambiar o a modificarse, incluso en presencia de datos empíricos o evidencias que los contradicen, pues continúan subyaciendo y persistiendo en las creencias de los actores y decisores, en particular en casos de gran incertidumbre, complejidad y polarización. Para Roe es, justamente en estos casos, cuando las evidencias y conocimientos científicos son escasos, cuando intervienen muchas variables interdependientes, y cuando hay una polarización fuerte entre los diferentes actores que participan en una controversia en relación con un problema social, que resulta particularmente pertinente realizar un análisis narrativo de las políticas públicas<sup>10</sup>. En esta perspectiva, la democracia participativa o deliberativa toma su sentido y el analista trata de descubrir un “metarrelato” que podría permitir una solución aceptable para todas las partes en conflicto. De manera general, los analistas de políticas son, entonces, constructores de argumentos de política para los diferentes grupos en disputa alrededor de un problema social en particular o expertos en metodologías y propuestas de soluciones concertadas. Los analistas, en este caso, se dedican más a desarrollar estrategias relacionadas con cómo encontrar soluciones que en señalar cuáles son las soluciones posibles. Esta perspectiva conlleva a una transformación radical de las instituciones democráticas representativas para su implementación.

---

10 En este punto Roe coincide con Weiss, cuando considera que las ideas y argumentos tienen más influencia en situaciones de incertidumbre, crisis o intenso conflicto (1999: 389-390).

## Conclusión: ¿de la ingeniería a la epiqueya<sup>11</sup>?

La revisión del desarrollo de esta peculiar disciplina muestra una renovación y una diversificación profundas de las perspectivas de análisis en relación con sus inicios. Si tradicionalmente, desde una perspectiva *top-down*, se consideraba que la política pública era un producto de la actividad política (*politics*), en la actualidad existen muestras claras que es también la *policy* que determina la *politics*, y no solo al revés. Debido a la pérdida de centralidad de los partidos políticos y al debilitamiento de las instituciones de la democracia representativa como determinante de la ley, el escenario decisivo de la política parece haberse desplazado hacia las políticas públicas y, en particular, en la valoración conflictiva de sus resultados y efectos<sup>12</sup>. Un síntoma de este desplazamiento, de esta pérdida de centralidad del sistema político tradicional y nacional, se evidencia con la intervención creciente de los jueces y de los organismos internacionales en el ámbito de las políticas públicas: la tan mencionada “judicialización de lo político” (Shapiro et al., 2002; Commaille, 2010) por un lado, e internacionalización o globalización por el otro. Las políticas públicas son la concreción, a través de procesos político administrativos complejos, de ideas, valores y argumentos en relación con un problema social. Y estos elementos subjetivos parecen ser, según algunos, los determinantes o condicionantes principales de las políticas.

La perspectiva postempiricista de análisis abre nuevas pistas para la intervención política. Si hasta hoy la principal corriente de análisis de política, de corte neopositivista, consideró la información ofrecida por los análisis de políticas públicas como una información útil solo para los decisores políticos —en una perspectiva *top-down* netamente tecnocrática si no autoritaria—, los aportes realizados por la teoría crítica, el construccionismo y la corriente interpretativa de análisis de políticas permiten reintroducir los valores y el debate democrático en el centro del proceso mismo de las políticas y de la acción pública. Es decir, se reafirma el carácter fundamentalmente político, “en valor”, del análisis frente a una ilusoria pretensión de objetivismo científico y apolítico. Se rehabilita el valor del debate político, del saber local, en donde se confrontan diferentes puntos de vista, frente a unas ciencias de la política que pretendieron quedar separadas de la política y que desembocaron,

11 Agradezco a mi colega Betty Espinosa (Flacso-Quito) quien me señaló la existencia del término *epiqueya* como la “interpretación moderada y prudente de la ley, según las circunstancias de tiempo, lugar y persona” (*Diccionario de la Real Academia Española*).

12 Una solución parcial a este problema consistiría en fortalecer la capacidad real de control político al ejecutivo por parte de los parlamentos atribuyéndoles competencias investigativas en materias de políticas públicas. En la actualidad, estas capacidades, en América Latina, se encuentran en manos de la rama ejecutiva. Concretamente, las distintas comisiones parlamentarias deberían poder contar con servicios propios de investigación en políticas públicas. Un ejemplo podría ser el de México en donde el Congreso cuenta con institutos de investigación especializados.

debido al enfoque epistemológico investigativo escogido, en elitismo y tecnocracia –en ingeniería sociopolítica– por lo general al servicio de los valores de los gobiernos de turno o de los grupos dominantes. Ahora, el análisis interpretativo señala nuevos horizontes para el desarrollo de modalidades alternativas de gestión pública promoviendo un marco de acción más incluyente y más democrático, reconociendo el valor del saber profano, para que todas las partes involucradas en un problema público participen y deliberen en el proceso de formulación y de decisión pública en pie de igualdad real<sup>13</sup> (ver Torgerson, 1986; Fischer, 2009). Dicho de otro modo, el análisis postempiricista de política pública abre camino para construir una democracia participativa y deliberativa como alternativa a una democracia representativa hoy seriamente cuestionada, desgastada y hasta desprestigiada, y que tiende a encarnar, además, un modelo de representación social y política y de gestión pública tendiente a la exclusión, al elitismo y a un ejercicio y una concepción verticales del poder, además de con frecuencia, oligárquico y plutocrático.

En este sentido, el análisis de políticas, renovado por su perspectiva postempiricista, se constituye en un reto importante para la sociedad: permite abrir nuevas vías para refundar tanto la disciplina como tal, como la práctica política y las instituciones de la democracia (¿una democracia real?), reintroduciendo y legitimando en estas la participación y la deliberación de la ciudadanía como modo de construcción, decisión e implementación de las políticas públicas<sup>14</sup>. El papel de los analistas de políticas se transforma más bien en el de un promotor y organizador local de la deliberación pública entre los distintos actores involucrados en relación con un problema socialmente situado, garantizando la igualdad de los recursos disponibles para los actores involucrados en la defensa de sus argumentos. O, como productor de argumentos, el analista puede también contribuir a la defensa de algún punto de vista sostenido por un grupo social en particular (análisis partidario de Lindblom). El análisis de políticas públicas debería de esta manera contribuir a la aceptación y construcción de una sociedad plural y democrática, en donde las intervenciones de las instituciones públicas deberían desarrollarse según los principios de la *epiqueya*: las políticas y principios de políticas deben aplicarse de manera prudente, y modulados en función del tiempo, lugar y personas, respetando así la diversidad social y cultural del ser humano. Esperamos que estas reflexiones puedan ser particularmente útiles para una América Latina en constante búsqueda de instituciones generadoras de mayor legitimidad, democracia y justicia.

---

13 Eso implica no solamente igualdad en términos de tiempo de audición, sino en términos de recursos (tiempo, dinero) disponibles para producir argumentos.

14 Para América Latina, ver la interesante experiencia uruguaya de juicios ciudadanos como adaptación de la *Conferencia de consenso danesa* (Lázaro et al., 2013).

## Bibliografía

- Allison, G. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown, Boston.
- Berger, P. L. y T. Luckmann (1975). *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Commaile, J. (2010). “¿Es la justicia la nueva razón política universal?”. Conferencia mimeo, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 7 de mayo.
- DeLeon, P. (1994). “The Policy Sciences Redux: New Roads to Postpositivism”. *Policy Studies Journal*, vol. 22, N°1, pp. 176-184.
- Dewey, J. (2010). *Le public et ses problèmes*. Folio Essais. Paris : Gallimard.
- Fischer, F. (Ed.) (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F. (2009). *Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Forester, J. (1993). *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*. Albany: State.
- Garson, G.D. (1992). “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, En *El estudio de las políticas públicas*, Aguilar L.F. (ed.). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Hall, P. (1993). “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, vol. 25, N°3, pp. 275-296.
- Hajer, M. (2003). “A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics”, En *Deliberative Policy Analysis*, Hajer M. y H. Wagenaar (Eds.): 88-110. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.
- Jobert, B. y P. Muller (1987). *L'état en action*. Paris : PUF.
- Lasswell, H. D. (1992). “The Policy Orientation”. En *The Policy Sciences*, Lerner y H. Lasswell (Eds.). Stanford University Press.
- Latour, B. (2005). *La science en action*. Paris : La Découverte.
- Lázaro, M., M. Trimble, A. Umppiérrez, A. Vásquez y G. Pereira (2013). *Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología*. Montevideo: Universidad de la República
- Lindblom, C. (1999). “¿Qué tipo de investigación social se necesita para el diseño de políticas?”, En *Democracia y sistema de mercado*. México: FCE.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.

- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Osborne D. y E. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes*. México: FCE.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis*. London: Duke University Press.
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A. N. (2007). “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo metodológico”. *Revista Ciencia Política*, N°3, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 39-64.
- Sabatier, P. (Ed.) (1999, 2007). *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Salmon, C. (2007). *Storytelling*, Paris: La Découverte.
- Shapiro, Y. y A. Stone (2002). *On Law, Politics & Judicialization*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Torgerson, D. (1986). “Between Knowledge and Politics: Three faces of Policy Analysis”. *Policy Sciences*, vol. 19, pp. 33-59.
- Weiss, C.H. (1999). “La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos? *Ciencias sociales y Estados modernos*, Wagner et ál., (Comp.): 377-406. México:, FCE.
- Yanow, D. (2000). *Conductive interpretive policy analysis*. Thousand Oaks: Sage Publication.