

LASSWELL

Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL ORIGEN DE UNA DISCIPLINA

La necesidad de fortalecer la relación entre el conocimiento científico y la formulación de políticas fue el núcleo del trabajo del politólogo y sociólogo Harold Lasswell: definió y estructuró la disciplina de las políticas públicas, y le asignó la misión de resolver problemas prácticos.

Víctor Carrillo y Verónica Medina

HAROLD LASSWELL (1902-1978) fue un politólogo y sociólogo estadounidense, reconocido en los ámbitos de la academia y la asesoría gubernamental por su contribución a la estructuración de la disciplina de las políticas públicas. Se le considera el padre fundador del análisis de políticas como campo de estudio independiente y el pionero, a mediados del siglo XX, de un movimiento para racionalizar la toma de decisiones en los asuntos gubernamentales, línea que seguirían autores prominentes como Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton.

Desde sus inicios Lasswell se preocupó por las relaciones entre el conocimiento, la formulación de políticas y el poder. Por ello, su producción académica giraría en torno a la creación de una disciplina aplicada a la solución de problemas sociales mediante el uso de métodos y herramientas rigurosas, a la que daría el nombre de ciencias de las políticas (*policy sciences*).

Lasswell introdujo su concepto de ciencias de las políticas a comienzos de los años cincuenta, en un llamado —para entonces novedoso— a racionalizar el proceso de formulación de las políticas públicas. Esta contribución probablemente animó el surgimiento a mediados de los sesenta de la primera ola de reformas del sector público, un movimiento centrado en Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia que se planteó el objetivo de incorporar criterios científicos en las decisiones colectivas.

Se puede apreciar la influencia del pensamiento lasswelliano en los trabajos iniciales sobre evaluación de políticas. En 1969, Donald Campbell propuso el enfoque experimental para evaluar la efectividad de los programas sociales. Desarrolló un método para contribuir a la selección de las mejores políticas en la reforma social estadounidense, y a principios de los noventa acuñó el término «la sociedad que experimenta» para referirse a un andamiaje institucional de políticas públicas que utiliza regularmente el método experimental en la evaluación de programas.

Independientemente del impacto teórico y práctico de Lasswell en el campo del análisis de políticas (*policy analysis*) existen razones para examinar su influencia. Se han presentado pruebas de que su profuso legado se encuentra subutilizado. Por ejemplo, Eulau y Zlomke (1999) describieron los patrones de utilización de los argumentos de Lasswell por la comunidad científica en una muestra de 75 artículos académicos.

Víctor Carrillo, profesor del IESA. Verónica Medina, egresada del IESA.

micos escritos entre 1977 y 1994. Los hallazgos son reveladores: el 36 por ciento de los investigadores hicieron un uso «superfluo» (sin contribución sustantiva) de las ideas de Lasswell, 27 por ciento las utilizaron de manera «sugestiva» (uso genérico para sostener el punto de vista del investigador) y solo el 11 por ciento intentó «extender» sus ideas (aplicación de teorías y métodos en nuevas áreas de investigación).

En el contexto actual es pertinente reflexionar sobre las implicaciones teóricas del concepto de ciencias de las políticas de Lasswell en el análisis de políticas públicas, y destacar su intención de conformar un programa de investigación dirigido a resolver problemas públicos desde la perspectiva epistemológica pragmática. Tal reflexión incluye analizar la influencia de las ideas de este científico estadounidense en la concepción del presupuesto público basado en desempeño.

El concepto de ciencias de las políticas y el análisis de políticas públicas

Según Nick Turnbull (2008: 73) Lasswell «trató de formalizar la relación entre las ciencias sociales y la formulación de políticas, e hizo de la solución de problemas la característica definitoria del análisis de políticas». En la misma línea argumentó otro académico:

En el período de posguerra, Harold Lasswell fue el principal proponente de unas ciencias sociales enfocadas en las políticas. Propuso el desarrollo de la ciencia política (o ciencias de las políticas): un campo interdisciplinario que abarca todas las ciencias sociales para producir conocimiento aplicable a los problemas públicos (Torgerson, 1985: 242).

La propuesta conceptual de Lasswell impulsó un programa de investigación innovador que separó la política (*politics*) de las políticas (*policy*), y dotó a estas últimas de identidades distintivas en un esfuerzo para profesionalizar los procesos de decisiones en el sector público. De esta manera se podría apreciar una diferencia sustancial entre la ciencia política (orientada al análisis teórico del poder) y las ciencias de las políticas (una metaciencia que se nutre de distintas disciplinas y métodos para apoyar los procesos de decisiones de los burócratas en el mundo real).

Lasswell (1951: 4) expresó esta idea de la siguiente manera: «No debe considerarse a “las ciencias de las políticas” completamente idénticas a la materia de estudio de los “polítólogos”, término común para designar a los profesores universitarios y escritores que se ocupan del gobierno». Y más adelante explicó:

La palabra «política» [en el original: *policy*] ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la vida privada. Hablamos de «política gubernamental» [*government policy*], «política empresarial» o «mi propia política» con referencia a las inversiones y a otros asuntos. Por lo tanto, «política» [*policy*] está libre de muchas de las connotaciones indeseables de la palabra «política» [*politics*], que con frecuencia se cree que implica «partidismo» o «corrupción» (Lasswell, 1951: 5; los corchetes son agregados).

Luego el autor dividió el espectro de análisis de las ciencias de las políticas en «dos polos» (Turnbull, 2008): uno orientado al estudio de los procesos de formación e implementación

de políticas públicas, y otro dirigido a producir, sintetizar e integrar información en las distintas fases de la creación de políticas para mejorar las decisiones. Así se comienza a hablar de dos subespecialidades en el área de políticas públicas: la primera se refiere a lo que en lengua anglosajona se conoce como *policy making process* (proceso de formulación de políticas) y la segunda al *policy analysis* (análisis de políticas).

Con esta propuesta conceptual Lasswell contribuyó a expandir (y a enriquecer) el marco de la reflexión sobre los asuntos públicos. Por ejemplo, en el polo de la formulación de políticas se segmentaron los programas de investigación en cada fase, aparecieron trabajos relevantes sobre el proceso de adopción de políticas, para explicar cómo la agenda de decisión es influida por la vinculación entre la urgencia de los problemas públicos, las corrientes políticas (*politics*) y las políticas públicas (*policies*) disponibles (Kingdon, 1984). En otra etapa, Pressman y Wildavsky (1973) inauguraron el estudio de la implementación de políticas, cuando indagaron sobre los problemas de ejecución de un programa de desarrollo económico

Lasswell separó las investigaciones sobre las políticas (*policies*) de las disertaciones sobre la política (*politics*), más relacionadas con el estudio del poder

en California. También aparecieron trabajos centrados en la elaboración de marcos conceptuales para evaluar los impactos de las intervenciones públicas (Weiss, 1998).

En el polo del análisis de políticas se encuentran autores como Eugene Bardach y William Dunn, cuyos trabajos dotan de madurez al campo. El objetivo de ambas propuestas era sistematizar el proceso de producción, integración y uso de información rigurosa y pertinente para apoyar las decisiones de los encargados de formular políticas. Bardach (1998), con su clásico camino de ocho pasos, aportó una estructura a los procesos de decisiones públicas: una ruta lógica que va desde la definición del problema hasta la creación de narrativas de políticas públicas (*policies*) que faciliten su comunicación. Dunn conceptualizó el análisis de políticas como

... un proceso multidisciplinario de búsqueda dirigido a la creación, la evaluación crítica y la comunicación de información relevante para las políticas. Como disciplina de solución de problemas, se basa en las teorías y métodos de las ciencias sociales, y en los hallazgos sustantivos para resolver problemas prácticos (Dunn, 2012: 2).

Es bastante difícil no ver la conexión entre el desarrollo de estas dos subespecialidades (formulación y análisis de políticas) y los tempranos llamados de Lasswell a sistematizar la actividad del análisis de políticas públicas; y, por lo tanto, es difícil no apreciar su aporte como pionero en la esquematización de la disciplina. A principios de los cincuenta señaló lo siguiente:

Se ha venido desarrollando una orientación hacia las políticas (*policy orientation*) que atraviesa todas las especializaciones. Esta orientación tiene una doble dimensión. En parte está dirigida hacia el proceso de las políticas y en parte hacia las necesidades de inteligencia de las políticas. La primera tarea, el desarrollo de una ciencia de la formación y la ejecución de las

políticas, utiliza los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea, la búsqueda de la mejora del contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para los hacedores de políticas, supera comúnmente las fronteras de las ciencias sociales y la psicología (Lasswell, 1951: 3).

Ciencias de las políticas: una disciplina dirigida a resolver problemas prácticos

Lasswell forjó el núcleo de su pensamiento en un período de treinta años, desde los años cuarenta hasta los sesenta. Sus ideas fueron moldeadas en una época claramente dominada por los paradigmas epistemológicos del positivismo lógico y el pospositivismo. No obstante, sus propuestas conceptuales siguieron otra perspectiva: el pragmatismo. Extendió el trabajo de John Dewey (Turnbull, 2008), uno de los principales exponentes de esta corriente epistemológica (Cherryholmes, 1992).

El pragmatismo no enfoca su atención en la solución de dilemas epistemológicos (naturaleza y posibilidades del conocimiento) u ontológicos (naturaleza del ser y la realidad). Su objetivo es menos abstracto: intenta resolver problemas concretos en la sociedad. Mientras que el pospositivismo y el constructivismo social constituyen posturas epistemológicas y ontológicas dicotómicas, el pragmatismo es ecléctico y da como igualmente válidas ambas interpretaciones. Por ejemplo, en lo que respecta a la naturaleza de la realidad, el pragmatismo aprueba tanto la noción de una realidad independiente del pensamiento (positivismo) como la de múltiples realidades validadas intersubjetivamente por los actores (constructivismo). Este paradigma no rechaza ninguna de las posiciones porque «se toma seriamente el supuesto de que estamos situados histórica y socialmente, y al momento de leer el mundo nunca podremos estar completamente seguros de si estamos leyendo “el mundo” o nos leemos a nosotros mismos» (Cherryholmes, 1992: 14).

Esta flexibilidad le permite al pragmatismo privilegiar el estudio de las «consecuencias» del fenómeno sobre el análisis de sus «antecedentes» (Cherryholmes, 1992: 13). En última instancia, su misión es teorizar sobre las consecuencias de los problemas para producir pruebas de lo que

funciona en la práctica real. Esta visión práctica del mundo fue influyente a partir de los años sesenta y se expandió en la comunidad científica gracias a los trabajos de autores como Thomas Kuhn, cuya noción de paradigma puede ser interpretada como un «conjunto de las realizaciones científicas que proporcionan modelos y ejemplos de problemas y soluciones a la comunidad científica» (Nogueira, Nogueira y Navarro, 2005: 414).

El objetivo de Lasswell —enfocar a las ciencias de las políticas hacia la solución de problemas concretos— se relaciona con su elección del pragmatismo como base epistemológica. Es imposible subestimar la importancia de un hecho que diferenció a la disciplina del análisis de políticas de otros campos como la filosofía política, la sociología política y la teoría política, cuyos esfuerzos científicos van fundamentalmente dirigidos a la construcción de teorías y hallazgos empíricos generalizables.

La propuesta lasswelliana fue criticada desde dos frentes. En primer lugar, en lo que respecta a su concepción de los problemas públicos, se le criticó su énfasis excesivo en la actividad de solución de problemas y el hecho de que relega a un segundo plano y da por sentado el proceso de problematización, «excluyendo la dimensión simbólica de las políticas», «prestando insuficiente atención a la estructuración del problema» y «no lidiando con la creación de agenda» (Turnbull, 2008: 73).

El diálogo dentro de la comunidad científica sentó las bases conceptuales para que autores como Dunn y Bardach propusieran marcos analíticos de políticas públicas que resaltan la importancia de la problematización. Dunn (2012) separó la actividad de análisis de políticas en 1) estructuración de problemas (identificación, descripción y clasificación de las interpretaciones de distintos actores sociales sobre las relaciones de causa y efecto de una situación problemática) y 2) solución de problemas (diseño de alternativas, proyección de resultados, evaluación, selección de la intervención, implementación y seguimiento); reconoció, además, que el ejercicio de estructuración es subjetivo, ideologizado y guiado por intereses. Adicionalmente indicó uno de los grandes riesgos metodológicos: incurrir en un error tipo III (aplicar una política a un problema mal estructurado).

Las propuestas de Lasswell hallaron eco en la perspectiva epistemológica pragmática: una visión de la ciencia que incentiva la utilización del mejor método disponible para responder a la cuestión más importante, la pregunta de investigación

La segunda área de crítica correspondió a los autores que concibieron el proceso de decisión sometido a una condición de racionalidad limitada: Herbert Simon y Charles Lindblom. Lindblom (1959) argumentó que los problemas públicos pueden dividirse en simples y complejos; estos últimos son más frecuentes, caracterizados por ambigüedad de objetivos, vaga relación entre medios y fines, y dificultad

Lasswell vinculó las ciencias de las políticas con la perspectiva pragmática: su misión es estudiar y contribuir a la solución de problemas prácticos

para prever las consecuencias de las políticas. Su argumento central es que las decisiones sobre problemas complejos deben ser tomadas con un método incremental, sostenido por criterios de intersubjetividad (la buena política es la que genera consenso) e iteración (ensayo y error). El núcleo de la crítica de Lindblom es que la desatención del proceso de estructuración de problemas (y ciertamente Lasswell incurrió en esto) impide seleccionar el método de decisión que mejor se ajuste a la complejidad de la situación.

Otro gran aporte de Lasswell fue su propuesta de multiplicidad metodológica. Uno de los atributos que debían alcanzar las ciencias de las políticas era la «diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos» (Lasswell, 1971a: 110). Esta fue una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales que observó en su tiempo.

Fragmentación... Implica que quienes contribuyen al proceso de conocimiento pierden su visión del todo y su preocupación está casi exclusivamente en su especialidad. Desarrollan habilidades más complejas para lidiar con sus problemas inmediatos. Les prestan menos atención a las consecuencias sociales o a las implicaciones de política de lo que hacen (Lasswell, 1971b: 440).

La fragmentación de la ciencia dificulta la solución de problemas sociales complejos y restringe la formación de cualquier programa de investigación que se plantee ese objetivo. Por tal razón, las propuestas de Lasswell hallaron eco en la perspectiva epistemológica pragmática: una visión de la ciencia que incentiva la utilización del mejor método disponible para responder a la cuestión más importante, la pregunta de investigación.

Al reconocer el pragmatismo que las visiones pospositivista y constructivista son igualmente valiosas tiene la posibilidad de combinar métodos cuantitativos y cualitativos para diseñar estrategias de investigación más eficientes. Sin duda, la perspectiva pragmática en general y los argumentos de Lasswell en particular influyeron tanto en Dunn como en Yehezkel Dror al formular sus proposiciones sobre las bases metodológicas del análisis de políticas. El primero acuñó los términos «triangulación entre múltiples perspectivas disciplinarias» y «multiplicismo crítico» (Dunn, 2012: 16). Con ellos criticó al positivismo con el argumento de su insuficiencia epistemológica para atender las exigencias empíricas del campo. El segundo planteó que «las ciencias de política deben integrarse en una supra disciplina —enfocada en la elaboración de políticas públicas— con el conocimiento de una variedad de ramas cognoscitivas» (Dror, 1970: 123).

La investigación sobre el presupuesto público basado en desempeño

El presupuesto público basado en desempeño (PBD) ha sido definido como los «procedimientos o mecanismos que intentan fortalecer los vínculos entre los recursos provistos a las entidades del sector público y sus resultados e impactos mediante el uso formal de la información de desempeño en las decisiones de distribución de recursos» (Robinson y Brumby, 2005: 5).

Esta política comenzó a ser implementada en Estados Unidos a principios de los años noventa, y a finales de la década surgen los primeros estudios que indagan sobre el estado de su ejecución. Lo interesante es la riqueza metodológica con la cual ha sido abordado el PBD a lo largo de los años: un acoplamiento entre el ciclo del proceso de implementación de la política, las preguntas y los diseños de investigación. Se ha recolectado información según la cual el trabajo académico ha pasado por tres fases temáticas:

1. Exploración de las percepciones de los burócratas sobre la efectividad de la implementación del PBD (1996-2000).
2. Estimación de los impactos del PBD en la gestión pública (2001-2010).
3. Identificación de factores que afectan la implementación del PBD (2011-2019).

La investigación sobre el PBD se ha circunscrito principalmente al área de política pública: posee un enfoque práctico, orientado a problemas y con multiplicidad metodológica. Las motivaciones académicas que impulsan a los investigadores son: necesidad de entender la política (sus conceptualizaciones son diversas y abstractas), análisis de sus consecuencias en la gestión de las organizaciones y búsqueda de soluciones a problemas de implementación.

En la primera fase (1996-2000) existió un claro interés en explorar las percepciones de los funcionarios públicos sobre la efectividad de la implementación de la política, utilizando principalmente herramientas cuantitativas (encuestas) para indagar la cuestión en niveles subnacional y municipal. Es razonable que los primeros esfuerzos para analizar una intervención pública estén dirigidos a entender cómo evalúan los implementadores lo que está pasando, y clasificar los impactos iniciales y posibles problemas de ejecución.

En la segunda fase (2001-2010) las preguntas se centraron en los efectos de la política en los gobiernos. Para ese momento habían transcurrido casi quince años de la implementación del PBD y la política contaba con madurez e información suficientes para iniciar las reflexiones sobre sus consecuencias. Durante esta fase proliferaron los estudios cuantitativos con modelos estadísticos y matemáticos dirigidos a medir el impacto de la política en el proceso de asignación presupuestaria del Ejecutivo, el comportamiento del gasto público y el desempeño del sector público.

Finalmente en la tercera etapa (2011-2019) se expanden los estudios cualitativos y mixtos para responder a la pregunta de cuáles factores afectan la implementación del PBD. Este cuestionamiento es el resultado de hallazgos divulgados en las fases precedentes, que mostraron dificultades en la aplicación de la política. Los trabajos cualitativos —principalmente estudios de casos, entrevistas semiestructuradas y análisis documentales— indagaron las razones del escaso uso de información de desempeño en las decisiones y los factores que influyeron la trayectoria de las reformas de

PBD. Adicionalmente, las investigaciones con métodos mixtos —propias de la perspectiva pragmática— comienzan a consolidarse, con el objetivo de profundizar el estudio de las barreras de implementación, pero ahora con estrategias metodológicas más complejas de elaboración y corroboración.

La influencia de Lasswell y la perspectiva epistemológica pragmática se identifica en dos elementos:

1. La línea de investigación sobre el PBD —como la mayoría de los programas de investigación aplicada en el área de políticas públicas— ha tenido como motivación académica primaria el desarrollo de preguntas que estructuran problemas (primera y segunda fases dirigidas a caracterizar y entender el fenómeno) o contribuyen a resolver problemas (tercera fase orientada a detectar las barreras de implementación para proponer nuevas estrategias de aplicación). Se puede detectar el influjo de Lasswell y su óptica del análisis de política pública como solución de problemas sociales. Sin embargo, también se aprecia la impronta de Lindblom, Bardach y Dunn, con su énfasis en la estructuración adecuada del problema.
2. El llamado a la diversidad metodológica también puede observarse en la historia de esta línea de investigación. El PBD no es analizado exclusivamente desde una perspectiva positivista o constructivista. La comunidad científica ha sido pragmática, al utilizar los métodos que mejor responden la pregunta de investigación planteada. Incluso en la tercera fase se identifica el surgimiento de estudios con métodos mixtos, que se relacionan con diseños de investigación epistemológicamente sustentados en el pragmatismo.

Las contribuciones de Harold Lasswell al análisis de políticas públicas fueron las de un pionero. Las implicaciones de sus aportes en el análisis contemporáneo se aprecian en su propuesta de esquematización del campo de estudio. Primero le asignó una personalidad propia a la disciplina, vinculándola con el desarrollo de investigaciones sobre las políticas (*policies*) separándolas de las disertaciones sobre la política (*politics*), más relacionadas con el estudio del poder. Adicionalmente, separó los objetivos, el alcance y las unidades de análisis dentro de las ciencias de las políticas. En un lado ubicó el examen del proceso de formulación de políticas públicas y, en el otro, las tareas de creación, sistematiza-

ción y difusión de los insumos informativos necesarios para mejorar los procesos de decisiones gubernamentales (*policy analysis*). Esto estructuró la actividad reflexiva sobre las políticas y propició el florecimiento de distintos programas de investigación.

Otro elemento que impactó el análisis de políticas públicas fue la decisión de Lasswell de vincular la naciente disciplina con la perspectiva pragmática, que asignó a las ciencias de las políticas la misión de estudiar y contribuir a la solución de problemas prácticos. Este objetivo condujo al desarrollo de una visión metodológica ecléctica, cuyos criterios científicos más importantes para la selección de métodos y herramientas de recolección de datos son el tipo de problema y la pregunta de investigación. Esto contribuyó a superar las restricciones epistemológicas que otrora condicionaban la elaboración de los diseños de investigación. ■

REFERENCIAS

- Bardach, E. (1998): *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cheryholmes, C. (1992): «Notes on pragmatism and scientific realism». *Educational Researcher*, Vol. 1. No. 6: 13-17.
- Dror, Y. (1970): «Prolegómenos para las ciencias políticas». En L. Aguilar (ed.): *El estudio de las políticas públicas* (pp. 119-148). México: Porrúa.
- Dunn, W. (2012): *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Pearson.
- Eulau, H. y Zlomke, S. (1999): «Harold D. Lasswell's legacy to mainstream political science: a neglected agenda». *Annual Review of Political Science*, No. 2: 75-89.
- Kingdon, J. (1984): *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- Lasswell, H. (1971a): «La concepción emergente de las ciencias de políticas». En L. Aguilar (ed.): *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-118). México: Porrúa.
- Lasswell, H. (1971b): «From fragmentation to configuration». *Policy Sciences*, No. 2: 439-446.
- Lasswell, H. (1951): «The policy orientation». En D. Lerner y H. D. Lasswell (editores): *The policy sciences. Recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press.
- Lindblom, C. (1959): «La ciencia de salir del paso». En L. Aguilar (comp.): *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201-226). México: Porrúa.
- Nogueira, L., Nogueira, M. y Navarro, J. (2005): *Metodología de las ciencias sociales: una introducción crítica*. Madrid: Tecnos.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973): *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Robinson, M. y Bumbry, J. (2005): «Does performance budgeting work? An analytical review of empirical literature». IMF Working Papers. No. 5-210. Washington: International Monetary Fund.
- Togerson, D. (1985): «Contextual orientation in policy analysis: the contribution of Harold D. Lasswell». *Policy Sciences*, No. 18: 241-261.
- Turnbull, N. (2008): «Harold Lasswell's "problem orientation" for the policy science». *Critical Policy Analysis*, Vol. 2, No. 1: 72-91.
- Weiss, C. (1998): *Evaluation: methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Las contribuciones de Harold Lasswell al análisis de políticas públicas fueron las de un pionero. Las implicaciones de sus aportes en el análisis contemporáneo se aprecian en su propuesta de esquematización del campo de estudio