

La Ciencia Política frente a las políticas públicas. Tensiones disciplinares dentro de la tradición estadounidense

Political Science and the surge of public policy. A brief review of the American disciplinary debate

J. R. Joel Flores-Mariscal*

Resumen

A partir de una revisión histórica de la literatura que aborda la continua autocrítica, la búsqueda de relevancia social de la Ciencia Política y las implicaciones de la división entre Ciencia Política y Administración Pública, el autor examina la relación entre la Ciencia Política y el campo de las políticas públicas y su dinámica de especialización. Ello ha generado problemas de relevancia y divisiones internas que complican su coherencia profesional y su relación disciplinar.

Palabras clave: Administración Pública, Ciencia Política, disciplina, historia, ámbito social.

Abstract

Based on a historical review of literature addressing continuing self-criticism, the search for social relevance of political science, and the implications of the division between Political Science and Public Administration, the author examines the relationship between Political Science and the field of public policy and its dynamics of specialization; which has created issues of relevance and internal divisions that complicate their professional coherence and disciplinary relationship.

Keywords: Public Administration, Political Science, discipline, history, social scope.

Introducción

La Ciencia Política es una disciplina de las Ciencias Sociales especializada en el estudio de la política y el gobierno. A pesar de tener historias y tradiciones nacionales, a nivel internacional está fuertemente influenciada por el modelo de disciplina surgido y desarrollado en Estados Unidos desde los años veinte del siglo pasado y especialmente alrededor de la Segunda Guerra Mundial. Esa tradición estadounidense ha sido determinante no sólo para la consolidación de programas académicos que llevan

Recibido: 5 de noviembre, 2019. *Aceptado:* 8 de enero, 2020.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor en la Universidad Marista de Querétaro y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel Candidato. Líneas de investigación: Historia y metodología de la Ciencia Política, Sociología de la ciencia, Políticas públicas y movimientos sociales, Política canadiense y relaciones México-Canadá. jr_joel_fm@comunidad.unam.mx

dicho nombre, sino también respecto a otras especialidades con objetos de estudios que se traslapan, especialmente la Administración Pública y las políticas públicas. En el caso de Estados Unidos, ambas especialidades básicamente surgen a partir de la Ciencia Política como punto de partida.

Si bien la política y gobierno como objeto de estudio anteceden por mucho no sólo la existencia incluso de los Estados-nación modernos, estudiar la trayectoria de los programas académicos y cómo éstos han ido construyendo sus definiciones epistemológicas, puede ser una labor con valor heurístico por tres razones: debido a que la empresa científica se ha institucionalizado por vía de la existencia de programas académicos formales; entonces, conocer sus historias y determinantes puede ayudar a corregir sus debilidades en cuanto a la definición de sus objetos y métodos de estudio. De acuerdo a su objeto de estudio, la política y gobierno tienen como principal aparato de investigación a los programas académicos formales; entonces, para mejorar la investigación hay que renovar tales instrumentos. Finalmente, debido a que, como ya se mencionó, la tradición estadounidense es un referente central a nivel internacional en el estudio de este objeto de investigación y por tanto su historia ayuda no sólo a identificar posibles problemas y soluciones compartidas, sino también a que desde contextos nacionales diferentes se construya una comparación reflexiva y crítica de las condiciones y alternativas existentes para el diseño de programas académicos propios.

En ese sentido, a partir de la literatura metadisciplinar, se hace una revisión crítica de las posturas y debates dentro de la disciplina en torno a su relación con la política y las alternativas para lograr mayor incidencia, haciendo un especial énfasis en cómo se condujo su separación de la Administración Pública y la emergencia del enfoque de políticas públicas. Si bien el orden general de exposición será cronológico, destacando la emergencia de las temáticas o dinámicas recuperadas a la par que la historia general del desarrollo de la disciplina en Estados Unidos, cabe resaltar que el objetivo no es la reconstrucción histórica de los debates en sí mismos, sino asumir cada dimensión recuperada como un ejemplo de dinámicas vigentes hasta la actualidad.

1. Ascenso del conductismo y su impacto en el perfil de la disciplina: la dicotomía entre Ciencia Política y Administración Pública

Derivado del diseño de sus cultivadores y como consecuencia de ser un constructo social, la Ciencia Política está caracterizada por tensiones políticas desde distintos ángulos. En lo exterior, la búsqueda de reconocimiento social

y legitimación; y al interior, la pugna con otras tradiciones de las ciencias sociales con quien disputa el reconocimiento de especialidad en el estudio de la política; y de manera aún más íntima, los diferendos en cuanto a estrategias metodológicas y elección de las agendas de investigación —esta última disputa que no sólo se remite al tema académico, sino también se traduce en recursos materiales y simbólicos.

Por las implicaciones de su objeto de estudio, y por el poder intrínseco que se construye en la definición que hace de su objeto, se trata de una disciplina con relaciones tangibles con el poder político y con el ámbito del Estado y el gobierno. Esta naturaleza política intrínseca de la disciplina ha sido determinante en el debate sobre cuál sería su orientación y papel social. El dilema entre academia y política práctica ha sido una tensión interna constante, a pesar de que incluso muchos de sus fundadores —como Charles Merriam y Harold Lasswell— tuvieron experiencias interesantes en política partidista y realizando actividades de asesoramiento gubernamental. Sin embargo, poco a poco, junto con el éxito del conductismo, la idea de la aplicabilidad del conocimiento directo de la Ciencia Política fue implícitamente dejada de lado y eventualmente asociada a enfoques nuevos, como las políticas públicas.

El primer debate interno en Ciencia Política fue sobre la tensión entre el ascenso de un proyecto académico caracterizado por su compromiso con la ciencia, mientras que el contexto del mismo era de una intensa politización de los debates sobre la definición de la disciplina como por el entorno de la Primera Guerra Mundial. En aquel momento parecía necesario contrastar los nuevos enfoques propuestos con la —ahora llamada— tradición institucionalista y con las diferentes disciplinas o corrientes asociadas con la formación de servidores públicos. El Derecho, la Filosofía política, la Historia y la Diplomacia, habían sido el centro de gravedad del estudio de los asuntos del Estado —aunque también se veían traslapes con el ascenso de las modernas disciplinas de la Economía, la Antropología y la Sociología—; y por tanto, la gestación de la “nueva” Ciencia Política implicaba el deslinde de los enfoques anteriores y proponer nuevas ideas basadas en la Psicología; en la firme idea de que la operacionalización matemática era necesaria para la cientificación, y en el modelo positivista de ciencia. No obstante, antes que emergiera esta nueva disciplina, incluso décadas antes que Merriam llamara a su redefinición, ya se venía desarrollando un primer proceso de cambio en la visión de cómo debía estudiarse académicamente a la política. Lentamente se había estado desarrollando un proceso de partición en el objeto de estudio; el ámbito de la política como lo estatal-gubernamental-legal estaba por llegar a su fin.

Un primer referente a esta dicotomía paralela a los orígenes de la Ciencia Política estadounidense lo encontramos en el libro *La política*, de Bluntschi,

uno de los trabajos modernos con ese título. Originalmente se publicó en alemán, pero fue más bien difundido a través de su edición en francés de 1879. Esta obra, aunque sencilla —es decir, de lenguaje claro—, es bastante decisiva en sus razonamientos y sería en el examen de los autores clásicos que utiliza como insumos teóricos. Entiende a la política como “la parte consciente del Estado”, una actividad interesada en el “arte práctico” del gobierno de los Estados (Bluntschi, 1876: 1). Pero al profundizar su reflexión encuentra un contraste entre la “política teórica” y la “política práctica”, destacando como diferencia la condición de lucha de la política práctica y el carácter enérgico del político, frente a la labor de contemplación y alejamiento de la política teórica que dicta “conclusiones imparciales” (*ibid.*: 3).

Casi diez años después, el famoso ensayo sobre el estudio de la Administración Pública, de Woodrow Wilson (1887), coincide con esta visión,¹ aunque aparece motivado por razones más prácticas: avanzar en el movimiento de “reforma del servicio civil”. En ese sentido, su ensayo busca descubrir “primero, lo que el gobierno puede propia y exitosamente hacer”; y segundo, “cómo puede hacer esas cosas propias con la mayor eficiencia posible y el menor costo posible en dinero y energía” (p. 197). Bajo esas premisas, afirma que la Ciencia de la administración es producto de la Ciencia de la política que se ha venido desarrollando desde hace más de veinte siglos, misma que ahora finalmente atiende el asunto del “gobierno en acción”. Según Wilson, a pesar de la importancia de la acción de gobierno, nadie antes la había estudiado sistemáticamente.

Pero no se trata de un juicio al aire, sabe bien que el estudio de las formas de gobierno ha sido parte central de esos dos mil años de teoría política que reconoce. Lo que Wilson argumenta más bien, es que finalmente hay distinción entre objetos específicos de conocimiento, por una parte, de los abogados y teóricos de la doctrina constitucional y, por otra, de los filósofos y teóricos de la mejor forma de gobierno. En ese sentido, reclama un espacio propio para el estudio de la acción y de las funciones —reales— del gobierno. “El campo de la administración es el campo de la gestión activa, esto es, separado de la prisa y de las polémicas de la política... los problemas administrativos no son problemas políticos (p. 209)”. El texto básicamente es un argumento a favor de la propuesta del Servicio Civil de Carrera en relación al creciente tamaño del gobierno estadounidense y a su proceso de centralización; por ello está de acuerdo en que este servicio civil debería ser permanente y separado de las contiendas partidistas y los cambios de gobierno.

Paradójicamente, aunque el artículo de Wilson respondía a su coyuntura, debido a que la creación del servicio civil en Estados Unidos era ya un proceso

¹ Wilson conocía la obra de Bluntschli, pues la cita (Wilson, *op. cit.*, p. 210).

en marcha, la mayor trascendencia del artículo parece haberse plasmado en el campo académico al ser frecuentemente citado como iniciador de la dicotomía entre Ciencia Política-Administración Pública. Asunto que sigue generando debates con importantes implicaciones epistemológicas para la investigación, para la práctica académica y para la política y el gobierno.

Obviamente, otros autores posteriores –particularmente Lasswell, con su noción de política como el estudio de “quién obtiene qué y cómo” y posteriormente con su propuesta de estudio de las políticas públicas– llamarían la atención sobre el hecho de que el ejercicio de gobierno se extiende de manera continuada tanto en las disputas partidarias y parlamentarias, como a lo largo de las –muy variadas– organizaciones gubernamentales. De hecho, la propia investigación posterior de Wilson parece también entender la función de gobierno como una labor integral (1898: 618). Sin embargo, el prestigio de Wilson –primer y único presidente estadounidense con un doctorado en Ciencia Política– y su publicación en una de las primeras revistas especializadas de la disciplina, provocaron a partir de ese artículo que la idea de la dicotomía se consolidara.

Eventualmente, la mayoría de los autores referentes centrales de la emergente Administración Pública –no sin esbozar algunas críticas (Gulick, 1933; Waldo, 1947 y 1955)– básicamente aceptaron y ampliaron la noción de la dicotomía (Goodnow, 1900; Willoughby, 1919; Moreland, 1921). En particular, se considera que White (1926) representa el momento de ascenso de la Administración Pública como una ciencia –y disciplina– por derecho propio, o al menos así es contado en sus propios relatos internos:

Public administration's were in high demand during the 1930s and early 1940s for their managerial knowledge, courted by industry and government alike [...] because public administrations had contributed as much if not more to the formulation of “administrative principles” as had researchers in any other field in inquiry, it also followed that public administrations should lead the academic pack in applying them to “real world” organizations, public or otherwise (Henry, 1975: 380).

En 1939, en el marco de una sesión de la Asociación Americana de Ciencia Política, se creó la Sociedad Americana de Administración Pública, dando con ello *status* oficial a la disciplina y sirviendo de referente para el proceso de expansión de los programas académicos (Plant, 2009). No obstante, para la década de los años cincuenta aparecen ya señalamientos de debilidades en la noción de Administración Pública, como lo hacen ver los propios estudiosos de esta disciplina e interesados de otras áreas. Desde fuera, autores como Robert Dahl y Herbert Simon retaron la existencia y validez de “principios”

propios de la Administración Pública. Y dentro de la propia disciplina era cada vez más clara la dificultad de concebir la separación entre política y administración en el ejercicio de gobierno –sobre todo si tomamos en cuenta que paralelamente se da el surgimiento de las políticas públicas.

Esas dos premisas eran fundamentales en la definición de la disciplina, por ello el cuestionarlas llevó a la Administración Pública a poner en entredicho su definición misma. Aunque dicho cuestionamiento parece no haber repercutido ampliamente en la prevalencia de programas académicos en Administración Pública, los cuales, aunque de menor cantidad y tamaño, continúan siendo importantes en el contexto estadounidense, y de manera curiosa prosiguen su expansión en el ámbito internacional. Incluso, por ejemplo, de acuerdo con Rhodes (2011), la tradición británica del estudio de gobierno, que había mantenido definiciones ontológicas y conceptuales propias, paulatinamente desde los años noventa ha venido cediendo a la influencia estadounidense creando programas no sólo en Ciencia Política, sino más recientemente también en Administración Pública. Como escribiera Bourdieu (2001), las disputas sobre objetos de estudio parecen siempre tener de fondo la lucha por los espacios y recursos académicos y burocráticos.

Al analizar el origen de la dicotomía en la formación de programas en Ciencia Política y la Administración Pública, se observa que más allá de problemas teóricos, la empresa tuvo relación con otros aspectos políticos tanto ideológicos como coyunturales; primero, como ya se dijo, el objetivo de Wilson de abogar por el proceso de creación del servicio civil de carrera; segundo, la influencia institucionalista –que representa también un asunto generacional– que llevó a autores como White a la asimilación de la división de poderes en una división de funciones, equiparando al Ejecutivo con un aparato implementador; y tercero, según Omar Guerrero (1981), en el origen mismo de la dicotomía está una visión filosófica y político-ideológica de las relaciones entre ciencia y sociedad.

La dicotomía se forjó sobre la idea de la separación entre la nueva sociedad de masas y el Estado. Éste es sustituido por la política y la sociedad se vuelve sujeto de la acción administrativa. “El poder estatal que se ejerce en sociedad no es sino la relación que vincula dos entes que se encuentran separados” (Guerrero, 1981: 37). Lectura que se ha sostenido en diferentes contextos nacionales y épocas; por ejemplo, ya en los noventa, Rosenblom (1993) analizando la dicotomía entre política/administración a la luz de las olas de reforma gerencial en Estados Unidos y países de la *commonwealth*, realizó una lectura crítica similar; encontró que la “rara idea” de la dicotomía –que sirvió de piedra angular de los programas en Administración Pública– sigue siendo utilizada como referente del pensamiento –académico– administrativo, como es el caso de las propuestas de reinención del gobierno

(desregulación, privatización, mercado libre y orientación al cliente), que se han convertido en una nueva ortodoxia

Por el lado de la Ciencia Política, al conductismo en un principio pareció favorecerle la dicotomía de diversas maneras. Primero hacia los años veinte, el ascenso de la Administración Pública se hizo sobre el supuesto de la dicotomía valores/hechos, lo cual se tradujo disciplinalmente en la adscripción de las dependencias del Ejecutivo y de los temas de planeación a los nuevos departamentos de Administración Pública, facilitando que la Ciencia Política conductista reclamara distancia con los tradicionales estudios institucionales y multidisciplinarios que caracterizaban a los primeros departamentos de Ciencia Política; ayudó *–de facto–* a descargar de responsabilidad práctica a la Ciencia Política, facilitando así que se desarrollara la visión academicista y positivista característica del conductismo, el cual ocupado en desarrollar la política comparada y estudios electorales en realidad *–a pesar de siempre decir lo contrario–* no se interesará mucho por el tema del gobierno sino hasta el surgimiento de las políticas públicas que de golpe reabsorbe el campo correspondiente a la intersección entre contienda política, toma de decisiones e implementación.

La existencia de las políticas públicas, a su vez, tuvo que ver con que el tema de la dicotomía política/administración tampoco fuera retomado críticamente dentro de los departamentos de Ciencia Política y Administración Pública, sino hasta los años ochenta. Sin embargo, para ese momento ya es claro que la persistencia de dicha dicotomía tiene más que ver con la existencia de departamentos académicos que con una diferencia epistemológica real. Hacía mucho que los estudios sobre políticas públicas y la propia administración pública habían demostrado que la parte ejecutiva de las decisiones políticas no era a-política en absoluto, y que el acto de gobernar requería una visión integral tanto de lo público como incluso de la coordinación con actores no estatales.

Entonces, a pesar de las intenciones sinceras de los politólogos pioneros del movimiento conductista, durante los años veinte y treinta del siglo pasado ocurrió en realidad una especie de disonancia entre los llamados a desarrollar una disciplina de relevancia práctica expresados en las convenciones y en varios ensayos publicados en la *American Political Science Review*, y el perfil escolástico que tácitamente se estaba abriendo paso en la disciplina al dejar atrás ésta los estudios institucionales y sobre técnicas de administración gubernamental, en pro de la idea de una investigación científica más “formal”.

En 1922, Merriam explica, en el mismo artículo paradigmático donde escribe estar optimista respecto al proceso de acumulación de nuevas técnicas y teorías a partir de las cuales puede ser desarrollada una nueva Ciencia Política, que:

Experience shows that it is easy to fall into industrious but sterile scholarship. Imagination on the one hand and precision on the other, are essential to advancement in this field as in other departments of science. We must have both enthusiasm and tools, often a difficult combination, since the tool makers may lack vision and the visionaries ignore the precise mechanisms or specific attainment. The political scientist must be something of a utopian in his prophetic view and something of a statesman in his practical methods. [...] As custodians of the political science of our time, the responsibility rests upon us to exhaust every effort to bring the study of government in its various stages to the highest possible degree of perfection, to exhaust every effort to obtain effective knowledge of political forces, to bring to bear every resource of science and prudence at our command.

Soluciones a los problemas de la gente y apoyar el ejercicio racional del gobierno, es el fin último de las disciplinas esbozado no sólo en manifiestos, sino también como resultado de reportes de la APSA. Diez años después, William F. Willoughby (1933), entonces presidente de la APSA, en su discurso anual ante la asociación, menciona que hizo un reporte donde enlista ocho problemas de investigación, que exponen la tarea central que debería llevar a cabo la disciplina, y desarrolla dos de los puntos de esa presentación:

1. Popular Government: A Reexamination of Its Philosophy and Its Practical Operation in the United States.
2. The Government of Backward Peoples: Some Fundamental Considerations.

El argumento en ambos temas es mejorar el ejercicio del gobierno; de hecho, si fueran expresadas actualmente, nos parecerían como asuntos más propios de la teoría política, teoría del Derecho y de políticas públicas sectoriales, que de las agendas centrales de la Ciencia Política. En ese sentido, ese discurso también muestra cómo el proceso de cambio de visión dentro de la disciplina fue naturalmente un procedimiento lento, que primero llegó a los debates escritos y sólo después a las estructuras organizacionales académicas.

Otro indicio de este proceso de cambio generacional de enfoques puede advertirse en el perfil de los presidentes de la APSA. Sólo hasta mediados de los años cincuenta se evidenciaron los primeros de ellos claramente identificados con el movimiento conductista, como el propio Lasswell, Schattschneider y V.O. Key Jr. Quizá, debido a este proceso de cambio generacional, el ascenso del conductismo no parece haber enfrentado intensos debates o resistencias. Inicialmente los pioneros de éste, al margen del institucionalismo imperante, tomaron ideas de las fuentes que les parecieron pertinentes, ya

sea de la Sociología, la Antropología o la Psicología social, incluso de Freud; escribieron sus propuestas y formaron discípulos que se convertirían en la nueva generación que desarrollaría plenamente su visión.

Sin embargo, es interesante notar que en realidad los fundadores del movimiento conductista no estaban pensando en desarrollar una disciplina orientada meramente a la investigación, más bien fue con el tiempo que se desarrolló la tensión entre el deseo de crear una Ciencia Política capaz de contribuir a la solución de los retos de la sociedad, y el hecho de que la importancia otorgada a ciertos temas de investigación conductista y al injerto de métodos y técnicas provenientes de otras disciplinas estaba llevando a la Ciencia Política hacia una agenda de investigación que se alejaba de la aplicabilidad inmediata en el gobierno.

Puede uno especular que tal vez estos autores pensaron que primero había que desarrollar una disciplina con mayor sofisticación analítica y después tornarla hacia la resolución de problemas. Empero, como sabemos, parece que la disciplina ya nunca pudo regresar plenamente a la orientación hacia los problemas que planearon los iniciadores del movimiento conductista, incluso las políticas públicas que años más tarde Lasswell fundó, abrieron más la brecha entre la orientación academicista de la Ciencia Política y el conjunto de otras visiones que se convirtieron en referente para el estudio de las decisiones de gobierno, como los estudios especializados de políticas públicas, la administración pública y la economía política.

2. Emergencia de las políticas públicas y su relación con la Ciencia Política

Ante la desarticulación en la Ciencia Política que se origina por dejar de lado el tema de la administración pública y el gobierno, y orientar su trabajo a la investigación científica como objetivo principal por encima de atender los problemas públicos, surge la propuesta de Lasswell en 1951 de iniciar el movimiento –ahora prácticamente disciplina autónoma– de las políticas públicas. El uso de la expresión “políticas públicas” antecede el famoso texto “inaugural” de Lasswell de 1951. Durante los primeros años de principios de siglo especialmente desde el Derecho y la Economía, la noción todavía estaba relacionada con la respuesta legal u oficial del gobierno hacia algún asunto, pero paulatinamente va a extender su significado para referirse a las respuestas del gobierno ante los problemas en un sentido más amplio. Pueden ubicarse como textos pioneros con un sentido teórico más sofisticado de la noción que anteceden a Lasswell a: Giddings (1911), Lendemann (1923),

Beard (1936), Hinrichs (1938), y Friedrich, Carl y Edward Mason (1940). Ello naturalmente no cambia el que, por su resonancia, sea correcto ubicar al artículo de Lasswell como detonador del movimiento.

Llamar a que la Ciencia Política se oriente hacia las políticas públicas, significa desarrollar una renovada respuesta desde la academia ante el reto de que los espacios gubernamentales estadounidenses de posguerra puedan generar un proceso de toma de decisiones científico, informado y democrático. Esta nueva “orientación” sitúa la tarea de la Ciencia Política en el control de las capacidades humanas y de las decisiones sobre qué hacer con las mismas. Es una visión humanista, que puede parecer incluso optimista, y que refleja la visión política del conductismo clásico compartido por los autores líderes del momento:

Aristotle's notion of politics as “the art of what is possible” certainly requires a carefully handle of specialized knowledge, but that doesn't mean we need to create segmented policy sciences, the subject of political science in regard of government is decision making-values oriented, analyzing and providing personal or collective advice to society on which is the most desirable goal while the way and about the way it may be achieved through the most desirable mean, is a truly hard task, but perhaps this intrinsic difficulty is the core distinctive characteristic of a so, called political science (Almond, 1946).

Y en efecto, resulta obvia la expectativa de que la Ciencia Política debería ser capaz de enfrentar los problemas de la sociedad proveyendo de expertos calificados que ayuden al gobierno y la sociedad a tomar decisiones “más sabias”. Pero los problemas para hacer realidad esta idea aparecieron desde el momento que es enunciada por Lasswell (1951); la idea de una Ciencia Política *policy oriented* resultaba vaga y fue de inmediato criticada, lo cual dio pie a que se fueran desarrollando diferentes enfoques; primero dentro de la comunidad de la disciplina y después dentro de la naciente subdisciplina de las políticas públicas; hasta que con el tiempo terminarían estableciéndose en las políticas públicas básicamente dos enfoques principales: uno relacionado con el “conocimiento en” y otro con “el conocimiento de”, también englobando dos diferentes tradiciones: “sinópticas y antisinópticas” (Garson, 1986). De manera similar a lo que ocurrió con la separación entre política y administración al formarse la subdisciplina de la Administración Pública, las políticas públicas se dividieron entre el estudio teórico del proceso de la acumulación de conocimiento proveniente de los estudios de casos o de experiencias de políticas, y el mundo del análisis; es decir, de la formación de expertos en el uso de técnicas aplicadas para toma de decisiones de mayor eficiencia económica.

Parece ser una tendencia natural en las Ciencias Sociales la existencia de un ciclo de especialización segmentada, tácita o expresa, de las labores de investigación de aquellas de práctica profesional, seguida por la crítica sobre el empobrecimiento que eventualmente sufren ambos segmentos, misma que conlleva a una eventual búsqueda de equilibrio e interconexión entre ambos. En ese sentido, las ciencias naturales aplicadas serían ejemplo de dicho estado de equilibrio en el que conviven, por ejemplo, en la investigación de ingeniería de materiales o en la biología molecular; la visión de un campo disciplinar unificado con una especialización parcial entre la investigación pura y aplicada, espacios que, no obstante, no pueden permitirse interrumpir la interconexión, so pena de atrofia de sus capacidades heurísticas y de innovación tecnológica. Incluso, en el caso de “profesiones” interdisciplinarias como la arquitectura, la administración de empresas y la psicología, la separación entre las fuentes de conocimientos de frontera y la *expertise* de los practicantes profesionales necesitan retroalimentarse constantemente, a tal grado que el estudio de las carreras universitarias, en principio, no dividen su orientación entre teórica y aplicada.

Por lo tanto, en la Ciencia Política el problema central que ha originado es la existencia de “mesas separadas”, la división entre ser político y ser politólogo como referente profesional *ex ante*; y que la natural especialización de los enfoques y especialidades de investigación que da paso a la creación de departamentos y programas de formación académica tiende a solidificarse en demasía, y más aún a tener una justificación inversa; es decir, los programas de formación derivan de la existencia previa de departamentos académicos y sus razones burocráticas, y no por una justificación metodológica o epistemológica real. Entonces, las políticas públicas son una experiencia exitosa sobre cómo la sensatez rompe los espacios de confort académicos para responder a una debilidad que la propia disciplina de manera autocrítica fue capaz de vislumbrar. De hecho, su emergencia es un asunto que no parece haber inquietado demasiado a la disciplina, debido a que más allá de los recurrentes ensayos sobre las ideas y/o el legado intelectual de Lasswell, no se encuentran críticas al ascenso de este enfoque. Los temores disciplinares surgen más bien hasta los años setenta, cuando aparecen los primeros libros y artículos sobre la relación “ciencia política y políticas públicas” que dan cuenta del vertiginoso proceso de crecimiento e institucionalización de la sub-disciplina. Ello, al tiempo que empiezan las primeras autocríticas dentro de la corriente respecto al hecho de que el análisis de políticas públicas había derivado en una excesiva concentración en los análisis económicos de costo-beneficio.

Paradójicamente, esta situación converge con el proceso de debacle del movimiento conductista y de su agenda de desarrollo político que se estaba en

camino de dar paso a la teoría de la modernización (la cual sería una agenda más bien interdisciplinaria que incluyó a los sociólogos y a los economistas, entre otros). Y con el reemplazo del conductismo por la teoría de la elección racional como enfoque central de la disciplina y su concomitante establecimiento del uso de técnicas de análisis econométrico, como nuevo símbolo tácito de cientificidad. La relación entre Ciencia Política y políticas públicas está, en efecto, enmarcada en el tema de los estudios de costo-beneficio y de maximización de los proyectos gubernamentales, así lo presentan las primeras obras con ese título (Mitchell y Mitchell, 1969; Sharkansky, 1970; Ranney, 1968). Sólo de manera marginal apuntan algunas reservas sobre los límites de dicho análisis y los alcances que puede tener la Ciencia Política para las políticas públicas. De hecho, un comentarista de estas obras al mismo tiempo que celebra el que los libros traten de dar repuestas ante problema de aplicabilidad de la Ciencia Política, también reprocha a la disciplina el haberse quedado rezagada y atribuye esta debilidad al desarrollo excesivo de una visión escolástica:

Modern political analysis is built in part upon the positivistic distinction between statements of fact and value. To the extent that political analysts are political scientists, many will remain reluctant to derive policy prescriptions from the discoveries of their research... To this group of political scientists, policy nostrums are matters for citizens, administrators and politicians and political scientists qua citizens, but never for political scientists qua political scientists. Participation in policy affairs may be a desirable activity for the man of civic virtue or personal rectitude but is, it is said, foreign to the serious enterprise of science as such" (Wade, 1970).

Y en efecto, el libro de Mitchel por momentos pareciera que debería más bien titularse manual de análisis económico del gasto en programas y proyectos, pero hay que hacer notar que no por ello es de poca calidad o mérito. Los autores presentan un verdadero manual que cubre un amplio rango de temas no sólo respecto a políticas públicas concretas, sino sobre administración pública y gobierno. Wade también señala que uno de los méritos del libro de Mitchell es que —a pesar de todo— logra incluir algunos elementos acerca de la ética en las políticas públicas y sobre la necesidad de estudiar el problema de las necesidades individuales. El libro coordinado por Ranney es más descriptivo, compila varios trabajos que examinan temáticas y casos de políticas públicas. El más interesante es el ensayo introductorio en el que el propio Ranney señala que la Ciencia Política del momento está perdiendo contacto con el tema del proceso de toma de decisiones. Por su parte, Wildavsky, al igual que Mitchell, entiende el análisis de políticas públicas

como un proceso de toma de decisiones basada en cálculos económicos y administrativos.

Como ha sido tendencia en las ciencias sociales, la evolución de las políticas públicas ha mostrado una continuidad importante en la noción del análisis aplicado de políticas respecto a la preeminencia del análisis económico como base de la toma de decisiones, mismo que hasta la fecha ha tenido una inercia central para la disciplina. Los manuales y libros de referencia actuales dejan constancia de esta visión (Parsons, 1996), cuestión que es para muchos una cualidad que da unidad y prestigio a la subdisciplina. Por ejemplo, Paul Sabatier (1991), quien no obstante ser uno de los autores que más se ha ocupado del estudio amplio del proceso de políticas, en un ensayo en el que examina seis aspectos en los cuales la Ciencia Política interactúa con las políticas públicas, también advierte que es precisamente a partir del “diseño de políticas”, es decir, el teorizar y/o sugerir tipos de instrumentos analíticos y de proceso para mejorar el éxito de las políticas públicas, el tipo de trabajo desde el cual, los politólogos han participado, y por lo tanto, han tenido mayores logros en el campo de las políticas públicas, a pesar de las importantes debilidades que en general para este autor aún en ese momento tenía el campo.

Uno de los primeros autores que insistió en la necesidad de no perder de vista la naturaleza política en el análisis de políticas públicas ni –posteriormente– en los intentos de reformas gubernamentales, fue Yehezkel Dror (1967). Para este autor, ser analista de políticas significa poner atención más bien a asuntos como:

[...] problems of political feasibility, recruitment of support, accommodations of contradicting goals, and recognition of diversity of values. Especially important are development of theories and construction of models which do full justice to the special characteristics of politics and political behavior and do not try to force them into a procrustean bed of economic terminology and theory.

En ese mismo sentido, una década después Douglas Ashford (1977) continúa observando el problema de la excesiva atención al aspecto económico de las políticas públicas, señalando que éstas, en esencia, deben preocuparse por cómo “*the state organizes itself for attack new problems in society*”. No obstante, la corriente eventualmente va a poner mayor atención al proceso de surgimiento de las agendas públicas (Schattschneider, 1960; Cobb, 1971) y va a desarrollar propuestas de modelos integrales sobre el proceso de políticas enriqueciendo y ofreciendo un nuevo perfil a la emergente corriente. Ocasionalmente, lo político ha vuelto a ocupar su lugar como objeto

central, debido a que ha evidenciado la dinámica de contienda que supone la presencia de grupos de presión, movilizaciones sociales y debates públicos en torno a las políticas. Y por consecuencia, de manera concomitante, los enfoques dentro de la corriente han buscado estimar adecuadamente el papel del gobierno como actor central en la dirección de los asuntos públicos; es decir, como referente punto de partida tanto de los sistemas políticos en general, como de las políticas públicas temáticas específicas. En esencia, las políticas públicas deben ser entendidas como un objeto de estudio que gira en torno a la acción gubernamental.

3. Participación de los politólogos en las políticas públicas

Regresando a la relación de los politólogos académicos con las políticas públicas, el dilema es un asunto politizado en sí mismo, supone una decisión interna sobre la naturaleza y alcances de la disciplina y sobre la clase de posición que la disciplina debería asumir ante los retos del mundo actual. Significa que el supuesto carácter objetivo de la Ciencia Política se viene abajo, revelando el inherente papel de la disciplina como un actor político, hecho que cambiaría la dinámica de interacción con la vida pública, como la ha tenido desde el momento del ascenso del conductismo a la fecha. Cuando se logra advertir y se acepta la naturaleza normativa de los presupuestos filosóficos y metodológicos de las Ciencias Sociales, particularmente de la Ciencia Política; y asimismo se entiende que el núcleo de las disputas de políticas públicas no es sobre presupuestos sino sobre valores morales, filosóficos o religiosos extrapolados, entonces en una sociedad con preeminencia de valores liberales debe estar presente en el ámbito científico el imperativo de la reflexividad y un nivel de tolerancia que impida la marginación del debate de aquellas preferencias e ideas que constituyan críticas radicales al *status* imperante o marginación a aquellos portadores de ideas consideradas inapropiadas o extremas. No por ese sólo hecho podría negársele la posibilidad de hacer uso de la ciencia para aportar argumentos a su favor.

Existen diversos trabajos interesantes que aportan elementos de análisis de los retos implícitos en la aceptación de la politización de los politólogos. Uno de los trabajos tempranos más interesantes es un ensayo de Heinz Eulau sobre la "Consultative Commonwealth" (Eulau, 1973). Esta noción –que incluso es considerada uno de los antecedentes teóricos de la noción de comunidades epistémicas–, tiene como idea central que los problemas actuales de la vida social van más allá de las dinámicas de mercado; además, tiene que ver con la regulación de la vida privada y social. "*Involves relationships*

of authority and autonomy" (p. 176); por lo tanto, las Ciencias Sociales deben de reconocer su responsabilidad para informar a la sociedad tanto sobre las preferencias posibles como sobre las formas de alcanzar las mismas.

Dicha tarea supone reexaminar las herramientas que puede aportar la Ciencia Política y las políticas públicas más allá de la narrativa o la crítica focalizada; es decir, a nivel de sus premisas epistemológicas y ontológicas, con miras a enfrentar el reto de desarrollar una teoría de las políticas públicas integral (Goodin, 1983; Dryzek, 1987) y, especialmente, que recupere como parte del análisis político el asunto de la factibilidad –“*política political feasibility analysis*”– en las políticas públicas (May, 1986).

Estas inquietudes centrales para entender el papel de los politólogos en una visión integral de las políticas públicas, no obstante, no fueron llamados que tuvieran mucha resonancia o fueran ampliamente citados, a pesar de lo cual con regularidad el tema de la relación entre la Ciencia Política y las políticas públicas –y la idea de que el núcleo de dicha relación está en el carácter político de las disputas– reaparece. En ese sentido, uno de los pocos trabajos que problematizan esta relación y que sí ha sido muy citado, es el artículo de Douglas Torgerson (1989) en el cual realiza un análisis de la forma en que las políticas públicas han desarrollado tres caras respecto a su relación entre conocimiento y el proceso de políticas; una donde se intenta utilizar el conocimiento para reemplazar la política; otra donde el conocimiento es empleado como “mascarada”² de la política, y uno más –ideal– que es cuando el conocimiento y la política se “reconcilian”.³

Con el paso del tiempo, la expansión del campo de las políticas ha llevado a que el estudio de los procesos de políticas sean materia de interés desde otras perspectivas además de la propia sub-disciplina y de la Ciencia Política. Si bien la mayoría de las veces el interés es más bien temático, como en el caso de las políticas sectoriales, económicas, educativas, industriales, etcétera, algunas veces se han desarrollado de alcances teóricos mayores que hacen converger a estudiosos de diferentes especialidades, tal es el caso de la participación de sociólogos en los estudios sobre el rol general jugado por las Ciencias Sociales en el sistema político y en la sociedad en general, ya sea sosteniéndolo o bien intentando cambiarlo (Gagnon, 1989). Sin embargo, ese tipo de estudios reflexivos sobre el papel y las características de la relación de los expertos de las diferentes disciplinas con los debates de políticas son más escasos en las ciencias sociales en comparación con la enorme cantidad de investigación existente sobre el papel de las ciencias naturales

² Pareciera ser justamente la idea del rol del conocimiento utilizado instrumentalmente como parte de una contienda de política pública, como lo describiera Majone (1989).

³ Otro trabajo en el mismo sentido es Graham (1988).

en las políticas públicas. Aunque hay trabajos puntuales y ensayos sobre la aplicabilidad de la investigación social en el peculiar marco de procesos de políticas de políticas-teóricas, como la de Eulau; o a profundidad, como la de Gagnón, se puede decir todavía que existen muy pocas investigaciones sobre la participación de los politólogos en tanto que académicos independientes en los debates de las políticas arriba citadas.

Es necesario remitirse de nueva cuenta a Lasswell para ubicar las primeras reflexiones sobre el hecho de que aquella dinámica de “conocimiento *en* las políticas”, conlleva a la participación de expertos no sólo como asesores de las principales partes que disputan una definición de política pública, sino que también está presente su posible incursión en el debate público de manera directa, combinando su *expertise* con la defensa de sus opiniones y propuestas (*advocacy*) más allá de la otrora demanda de objetividad por autores como Dunn (1991); Dye (1992) y McRae (1997). Dinámica –que es diferente a la mera división de enfoques de conocimiento *en* las políticas y al conocimiento *de* las políticas– revisada por primera vez de manera comparativa con las ciencias naturales por Gianos (1974), quien gracias a su sesgo como politólogo identifica una agenda pendiente respecto al papel que juegan los académicos al involucrarse en procesos de políticas públicas no como actores –que además son expertos– por derecho propio. Lamentablemente tras esa obra pionera no se han encontrado investigaciones posteriores que desarrollaran esta dinámica planteada.

Cabe señalar que Majone (1989) toca de manera un tanto tangencial el problema al examinar cómo la argumentación en el proceso de políticas se extiende hasta abarcar también la tarea de persuasión, que se puede desarrollar de manera paralela a la asesoría; y Sabatier (1991) también destaca –de paso– que en el estudio de la relación entre la Ciencia Política y las políticas públicas, una posibilidad es el paso de los politólogos al activismo y a tratar de influenciar las políticas en el área que son especialistas.

Hace tiempo que, desde la Ciencia Política, el dilema entre ciencia y política se entiende más como un tema de equilibrio y no desde un positivismo rígido. Y ello no tanto por el “riesgo de perder objetividad”, sino más bien por el riesgo de que lentamente el estudioso cambie de profesión académica a la política o porque al estar en la arena política sea blanco de las presiones propias de la contienda política:

The real strength of scholars is that the prudent among them recognize that nobody has elected them to anything and that their work demands a certain autonomy from practical politics on which both their credibility and perhaps even their safety depend. What is important is not for political scientists to become politicians but

for political science to remain politically relevant. Students of politics, “scientists,” “theorists,” and “philosophers” alike, must learn how to stand close enough to comprehend what is happening –pure objectivity is neither desirable nor even an option; but not so close as to be consumed by the flames (Barber, 2006).

Sin embargo, por una parte, este supuesto dilema es una característica compartida por la literatura general sobre ciencia y políticas públicas, respecto a lo cual resulta curioso notar cómo la similitud del problema –tanto en la literatura que habla enfatizando a las Ciencias Naturales como a la Ciencia Política– se nota con la profunda marca que dejó el giro hacia el positivismo desde los inicios del conductismo en la disciplina y hasta la fecha. Y por otro lado, aunque la idea –del dilema– se ha convertido casi en un lugar común que todos los estudios sobre la aplicación del conocimiento y sobre la relación de los científicos con la política revisan en alguna medida, ello no es tampoco una percepción unánime, muchos simplemente consideran esa relación compleja si se quiere, pero obvia, y por lo tanto no como un problema. Dentro de la Ciencia Política esto ha sido dicho de “dientes para afuera” desde Merriam, pero no cobra sentido, sino toda vez que el problema de cientismo de la disciplina lleva a tomar medidas drásticas, la creación de una nueva disciplina de ser necesario.

Lasswell también toma la iniciativa sin timidez y habla de que es necesaria una ciencia que responda a las grandes necesidades del momento, conservar la democracia –ante la amenaza comunista– y el proyecto liberal de desarrollo –capitalista–, pero siguiendo una tradición pluralista –a pesar del estado de guerra del país. De allí que la discusión de las distintas implicaciones e impactos de la propuesta de Lasswell, a pesar de los años y de las decenas de trabajos existentes, siga proporcionando ideas y relecturas pertinentes del problema de la aplicabilidad de la Ciencia Política y concretamente de la relación de la disciplina con la corriente de políticas públicas.

Al respecto, Kenneth Prewitt (2005) enfatiza que la ciencia como proyecto sólo logra su cometido cuando su propuesta se realiza sobre la base de la credibilidad, pero también cuando es fundada en ideas políticas, especialmente en momentos históricos –coyunturas– en los que los politólogos se movilizan en contra o a favor de una idea –de política pública. También llama la atención sobre la importancia de tomar en cuenta la relación de la Ciencia Política con sus audiencias (2004). En el mismo sentido, James Farr en el volumen conmemorativo de los 100 años de la APSR en 2006, desarrolla una aguda y detallada historia crítica del camino que siguió la propuesta de Lasswell sobre la orientación hacia los problemas y de la subsecuente necesidad de una ciencia de las políticas públicas de la democracia. Este ensayo es una autocrítica muy relevante para la disciplina por el alcance

de los temas que revisa, mismos que merecerían un examen detallado, pero aquí baste referir la evaluación general y conclusión de este artículo.

La propuesta de Lasswell responde a la necesidad de mejorar la política ante una serie de retos fundamentales para el futuro de su país. Para ese llamado, el núcleo disciplinar resultó demasiado estrecho. Lasswell le encomendó una misión “heroica” que la disciplina se negó a abrazar por diferentes razones, pero la principal fue el aferrarse a una supuesta misión científica, puesto que de involucrarse arriesgaban el estatus y legitimidad que tanto había costado construir a la Ciencia Política. En consecuencia, el desarrollo de su propuesta fue ardua aun para aquellos con mejor voluntad, ya que no era –ni es– una dificultad menor encontrar el equilibrio adecuado entre la persecución del mayor rigor científico –especialmente echando mano de los nuevos recursos analíticos de las técnicas cuantitativas– y el ideal político aparentemente universal de la democracia y la dignidad humana.

Si bien es cierto que el proyecto lasswelliano en el sentido del desarrollo de una disciplina propia nunca pudo consolidarse, la vigencia de la propuesta ha pervivido, precisamente porque los problemas del mundo actual, al igual que en aquel momento de la posguerra, siguen siendo “heroicos” y muchos de ellos están relacionados con lo que se supone es el objeto de la Ciencia Política, que parece quedarse corta e incluso achicarse ante dichos retos:

The policy scientist of democracy, in short, was –and is– too demanding and contradictory a hero, aspiring to possess too much power and expertise and to sit too closely and comfortably with those in power. And yet the inverse portrait is equally alarming: complacent, powerless academics working alone or in small groups on highly specialized topics of interest only to other specialists, afraid to speak up or out on important matters of politics or policy (Farr, 2006, p. 586).

Su mayor aportación y el secreto de su vigencia está precisamente en su visión y en su capacidad de empujar una propuesta que diera sentido a la disciplina, tarea aún irresuelta por la Ciencia Política y por las distintas versiones de estudios de políticas públicas actuales. El llamado a la altura de miras y la innovación sobre la base de la confianza en el rigor de la ciencia, no dejan de ser pertinentes para la Ciencia Política y las políticas públicas.

En un reciente ensayo de Nick Turnbull (2008) sobre las implicaciones actuales de la noción de orientación a los problemas propuesta por Lasswell, el autor de origen australiano da un giro innovador a los ensayos tradicionales sobre el impacto teórico o disciplinar de las ideas lasswellianas –como el artículo de Farr arriba comentado–, al argumentar que esta tarea también debe abordar el sentido político que tiene el estudio de la visión disciplinar imperante, analizando de qué manera y porqué ha decidido orientarse o no

hacia los problemas, y también considerando las dinámicas por medio de las cuales la ciencia –la Ciencia Política y las políticas públicas– trabaja para informar y/o influenciar a los tomadores de decisiones.

Desde una perspectiva más pragmática, estudiosos del modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF) recientemente elaboraron un curioso artículo en el que al margen de los tipos teóricos para el análisis de políticas públicas, reflexionan sobre las lecciones que desde su *expertise* pueden inferirse respecto a la participación política en el marco de los debates de políticas públicas (Weible, Heikkila, de Leon y Sabatier 2012). El artículo es muy interesante, en primer lugar, por la conjunción de los autores, pilares de al menos una escuela importante de las políticas públicas en Estados Unidos, y también desarrolladores de estudios de caso particulares empleando el modelo de ACF. En segundo lugar, porque sus sugerencias son flexibles y con una orientación hacia actores que no forman parte del gobierno, y que no persiguen intereses particulares; es decir, no están pensando en *lobbies* o grupos de interés, sino en promotores de opciones de políticas por convicciones normativas personales. En ese sentido son compatibles con la mecánica de la participación de expertos.

Los autores advierten que lo primero que uno debe tener en cuenta son los objetivos de la participación, ya que si bien se supone que ésta busca influenciar las políticas, no es un asunto excluyente de otros propósitos. Considera que hay diversos aspectos que deben tenerse en cuenta y que van desde el adecuado manejo de recursos materiales y financieros hasta *expertise* en la realización de *lobby*, sin olvidar técnicas de movilización y mercadotecnia. Sugieren tres grandes estrategias de acción: 1. Desarrollo de conocimiento. 2. Construcción de redes –destaca que éstas favorecen el intercambio de recursos. 3. Participación por largos periodos de tiempo, lo cual ayuda al conocimiento del subsistema, genera *expertise*, permite estar influenciando a lo largo de todo el proceso de la política, permite detectar las “ventanas de oportunidad” que se llegasen a dar, y el cambio en las ideas-aprendizaje; la transmisión del conocimiento sólo se origina en el largo plazo.

El artículo citado se suma como evidencia de que la idea mencionada al inicio que del apartado, que la Ciencia Política, la Sociología de los movimientos sociales y particularmente las políticas públicas, suponen el permanente regreso al estudio del proceso de participación política, en contextos de contienda por asuntos de la agenda pública. Por lo tanto, lo que el modelo ACF llama “subsistema de políticas” se trata de un asunto convergente con la literatura clásica y contemporánea sobre movimientos sociales, precisamente porque las movilizaciones y los movimientos sociales son la manera central de incidir en debates políticos abiertos en sociedades democráticas.

Naturalmente este tipo de preocupaciones no puede ser segmentado completamente del estudio más general de la relación entre Ciencias Sociales y políticas públicas, donde ya ha habido trabajos teóricos de mayor profundidad, curiosamente realizados por politólogos de formación. Como muestra de ello cabe destacar el ya citado trabajo de los canadienses Stephen Brooks y Alain Gagnon (1988) que desarrollaron toda una agenda sobre el tema de la relación de las Ciencias Sociales con la política. Su preocupación de origen es la discusión sobre la cuestión de la noción de intelectuales por lo que respecta a la investigación social contemporánea. La tesis central que proponen es que las ciencias sociales desempeñan un rol que está entre dos extremos principales: por un lado, la legitimación o eco de posiciones políticas, actores, o bien simplemente del *status quo*; y por otro, como reformistas o críticos que promueven el cambio político; no obstante, estas indagaciones para el caso de los académicos, dejan ver que existen otras opciones de interpretación de la actividad que desempeñan los estudiosos vistos a mayor detalle, labor que sigue siendo una asignatura pendiente.

Asimismo, más recientemente han editado varios textos que complementan aquel texto seminal, explorando diversas temáticas específicas de la relación entre Ciencias Sociales y políticas públicas; primero revisando los problemas generales (1990), y después entrando específicamente a estudiar temáticas centrales y estudios de caso relacionados con la nueva noción de comunidades epistémicas (1994 y 2013). Puede decirse que el campo finalmente lo ha reconocido; entender la dinámica de los procesos de políticas públicas también es llevar la ciencia a las políticas públicas.

A manera de conclusión: retos de la reflexividad disciplinaria

A partir de la revisión expuesta, podemos percibir que ha habido la persistencia de varias inercias histórico-institucionales que impactan en las alternativas para buscar aplicabilidad de la Ciencia Política. Una de las tendencias que deben cuestionarse, son las separaciones en los programas docentes, particularmente de la Administración Pública y las políticas públicas. Aunque en los hechos ya no se concibe que sea metodológica y epistemológicamente justificable la existencia de cismas, *de facto* éstos siguen existiendo, lo que perpetúa la presencia de contextos que dificultan la acumulación de conocimiento. Esto es un asunto que debe volver a cuestionarse desde la reflexividad, como parte de los pasos necesarios para mejorar la relevancia y aplicabilidad disciplinaria.

Asimismo, debe aprovecharse el papel integrador de los manuales de metodología de la investigación social, que se han colocado como verdadero

centro de referencia para las ciencias sociales, especialmente tras aceptar la relevancia de los enfoques cualitativos, y por la *expertise* de los académicos que hacen investigación al ser guiados por sus objetos de estudio. En ese sentido, el siguiente paso pendiente es atender un asunto que también data de las primeras reflexiones sobre la utilidad de la Ciencia Política: la difusión y divulgación profesional de las disciplinas. Aunque la literatura no lo dice abiertamente, el telón de fondo de estas reflexiones y debates es la lucha por la identidad de los campos de conocimiento y de su concomitante sanción como temas de exclusividad profesional, hecho que en el ámbito de la política y el gobierno se vuelve difícil por la naturaleza abierta que debe tener un régimen republicano democrático, y por el traslape de áreas de *expertise* con otras ciencias sociales, especialmente el Derecho y la Economía.

Respecto al problema de situar a las políticas públicas como brazo aplicado de la ciencia a partir de la literatura, puede identificarse convergencia en tres alternativas para afrontar esta tarea: en primer lugar, están los grandes llamados hacia la altura de miras de la disciplina que ve en las políticas públicas el canal privilegiado para la incidencia; no obstante podemos decir que dicha visión es truncada por el desvío del proyecto lassweliano de las ciencias de las políticas de la democracia en el análisis de políticas de corte más económico y limitado. En segundo lugar, se ha señalado que la clave es encontrar el equilibrio dentro del problema de la tensión entre la visión academicista y la visión de una Ciencia Política muy politizada y participativa, tanto por los dilemas que esto encarna de manera inmediata como por las implicaciones respecto al cariz positivo que desde el conductismo desarrolló la disciplina. Y en tercer lugar, está frente a la disciplina la posibilidad de explorar alternativas novedosas para la inserción de los politólogos, concibiendo una asesoría de las políticas públicas que, siguiendo el ejemplo de otras ciencias sociales como la Economía y la Sociología, se libera de complejos y acepta como objetivos profesionales diferentes espacios y organizaciones no gubernamentales con los tomadores de decisiones. En ese ámbito, las preocupaciones que tendría la disciplina son más específicas: atender aspectos como la dinámica del proceso de transmisión del conocimiento, o la emergencia de nuevos actores como los *thinktanks* o modelos de análisis, como es el de las comunidades epistémicas.

La Ciencia Política contemporánea ha pasado ya por la crítica conductista, por una etapa de cuantitativismo, después otra economicista y en fechas recientes se encuentra ante el reto de encontrar el equilibrio entre el pluralismo teórico-metodológico, pero también profesional. En ese contexto, más allá de las historias disciplinares, debe dar el paso real para asumir a las políticas públicas como un campo cuya separación es más por un asunto de división del trabajo entre especialidades que por razones teóricas e ideo-

lógicas de fondo. Ello sería una nueva y productiva actitud de la disciplina para responder a los retos y dilemas tradicionales que supone, por un lado, la compleja relación entre la academia y la política, y por otro, el horizonte de la pertinencia profesional de los programas académicos.

Por lo cual, se debe continuar avanzando en la realización de estudios a profundidad que analicen la mecánica de la interacción y las dimensiones determinantes pertinentes para responder ante las problemáticas o dificultades que supone identificar opciones de aproximación correcta del estudioso que quiere salir a la arena pública a defender una iniciativa de política con base no sólo en una preferencia normativa sino en argumentos derivados de la evidencia que ha esmeradamente analizado, y en su *expertise* en el tema de la política.

Bibliografía

- Almond, Gabriel (1946), "Political Scientists and Ethics", *American Political Science Review*, vol. 40, núm. 2, APSA.
- Ashford, Douglas (1977), "Political Science and Policy Studies: Toward a Structural Solution", *Policy Studies Journal*, vol. 5, núm. 1.
- Barber, Benjamin (2006), "The Politics of Political Science: 'Value-Free' Theory and the Wolin-Strauss Dust-Up of 1963", *The American Political Science Review*, vol. 100, núm. 4, APSA.
- Beard, Charles (ed.) (1936), *Current Problems of Public Policy; a Collection of Materials*, New York, The Macmillan Company.
- Bluntschli, Johann (1876), *La Politique*, Paris, Librairie Guillaumin.
- Bourdieu, Pierre (2004), *Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Barcelona, Anagrama.
- Brooks, Stephen y Alain Gagnon (1988), *Social Scientists and Politics in Canada: Between Clerisy and Vanguard*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Brooks, Stephen y Alain Gagnon (ed.) (1990), *Social Scientists, Policy and the State*, New York, Praeger.
- Brooks, Stephen y Alain Gagnon (ed.) (1994), *The Political Influence of Ideas. Policy Communities and Social Scientists*, New York, Praeger.
- Brooks, Stephen et al. (ed.) (2013), *Policy Expertise in Contemporary Democracies*, London, Ont, Ashgate.
- Cobb, Roger (1971), "The Politics of Agenda-Building. An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory", *The Journal of Politics*, vol. 33, núm. 4, APSA.

- Dahl, Robert (1958), "A Critique of the Ruling Elite Model", *American Political Science Review*, vol. 52, núm. 2, APSA.
- Dahl, Robert (1961), *Who Governs. Democracy and Power in an American City*, Yale University Press.
- Dror Yehezkel (1967), "Policy Analysts. A New Professional Role in Government Service", *Public Administration Review*, vol. 27, núm. 3, APSA.
- Dryzeck, John (1987), *Policy Analysis by Design*, Pittsburg, The University of Pittsburg Press.
- Dunn, William (1992), "Assessing the Impact of Policy Analysis. The Functions of Usable Ignorance", *Knowledge and Policy*, vol. 4, núm. 4, Springer.
- Dunn, William (1981), *Policy Analysis. An Introduction*, New Jersey, Pentice-Hall.
- Dye, Thomas (1975), "Political Science and Public Policy: Challenge to a Discipline", en Robert Spadaro et al. (ed.), *The Policy Vacuum*, Massachusetts, Lexington Books.
- Dye, Thomas (1981), *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Eulau, Heinz (1973), "The Skill Revolution and the Consultative Commonwealth", *American Political Science Review*, vol. 67, núm. 1, APSA.
- Eulau, Heinz (1980), "Harold Lasswell Memorial", *PS: Political Science and Politics*, vol. 13, núm. 4, APSA.
- Farr, James et al. (2006), "The Policy Scientist of Democracy. The Discipline of Harold D. Lasswell", *The American Political Science Review*, vol. 100, núm. 4, APSA.
- Friedrich, Carl (1940), "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", en Carl Friedrich y Edward Mason (ed.), *Public Policy. A Yearbook of the Graduate School of Public Administration*, Cambridge, Harvard University Press.
- Garson, David (1992), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en Luis Aguilar (ed.), *Antología de políticas públicas*, México, MA Porrúa.
- Gianos, Phillipe (1974), "Scientists as Policy Advisers: The Context of Influence", *The Western Political Quarterly*, vol. 27, núm. 3, University of Utah.
- Giddings, Franklin (1911), "The Relation of Social Theory to Public Policy", *American Journal of Sociology*, vol. 16, núm. 5, APSA.
- Goodin, Robert (1983), *Political Theory and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Goodnow, Frank (1900), *Politics and Administration*, New York, The Macmillan Company.
- Graham, George (1988), "Theoretical Contributions of Political Science to Policy Analysis: The Policy Orientation Revisited", *Public Administration Quarterly*, vol. 11, núm. 4, SPAEF.

- Guerrero, Omar (1978), *La administración pública del Estado capitalista*, México, INAP.
- Guerrero, Omar (1981), *Teoría administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM.
- Gulick, Luther (1933), "Politics, Administration and the New Deal", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 169, AAPSS.
- Henry, Nicholas (1975), "Paradigms of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 35, núm. 4, ASPA.
- Hinrichs, Ford (1938), "Statistical Bias in Primary Data and Public Policy", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 33, núm. 201, American Statistical Association.
<http://statprob.com/encyclopedia/StuartArthurRICE.html>.
<http://www.arlingtoncemetery.net/cemerriam.htm>.
<http://www.infoamerica.org/teoria/lasswell1.htm>.
- Lasswell, Harold (1957), "The Normative Impact of Behavioral Sciences", *Ethics*, vol. 67, núm. 3, The University of Chicago Press.
- Lasswell, Harold (1951), "The Policy Orientation", en *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press.
- Lindeman, Eduard (1923), "Aspects of Community Organization in Relation to Public Policy", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 105, AAPSS.
- Majone, Giandomenico (1989), *Evidence, Argumentation and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press.
- May, Peter (1986), "Politics and Policy Analysis", *Political Science Quarterly*, vol. 101, núm. 1, The National Academy of Political Science.
- McRae Duncan y Dale Whittington (1997), *Expert Advice for Policy Choice*, Georgetown University Press.
- Merriam, Charles (1921), "The Present State of the Study of Politics", *American Political Science Review*, vol. 15, núm. 2, APSA.
- Merriam, Charles (1944), "The National Resources Planning Board. A Chapter in American Planning Experience", *American Political Science Review*, vol. 38, núm. 6, APSA.
- Mitchell, Joyce and William Mitchell (ed.) (1969), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Rand McNally
- Moreland, William (1921), "The Science of Public Administration", *Quarterly Review*, no. 235, London, United Kingdom.
- Plant, Jeremy (2009), "Good Work, Honestly Done: ASPA at 70", *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 6, ASPA.
- Prewitt, Kenneth (2004), "Political Science and its Audience", *PS: Political Science and Politics*, vol. 37, núm. 4, APSA.

- Prewitt, Kenneth (2005), "Political Ideas and Political Science for Policy", *The Annals of the American Political Science Academy*, vol. 600, Sage.
- Ranney, Austin (1968), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham Publishing.
- Rhodes, R.A.W. (2011), "One-way, Two-way, or Dead-end Street: British Influence on the Study of Public Administration in America Since 1945", *Public Administration Review*, vol. 71, núm. 4, ASPA.
- Rosenblom, David (1993), "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics", *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 6, ASPA.
- Sabatier, Paul (1991), "Political Science and Public Policy", *PS: Political Science and Politics*, vol. 24, núm. 2, APSA.
- Schattschneider, Elmer (1960), *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Chicago, Holt, Rinehart and Winston
- Sharkansky, Ira (1970), *Policy Analysis in Political Science*, Chicago, Markham Publishing Company.
- Simon, Herbert (1985), "Charles E Merriam and the Chicago School", Edmond Janes James Lecture, Carnegie Mellon University.
- Torgerson, Douglas (1988), "Between Knowledge and Politics. Three Faces of Policy Analysis", *Policy Sciences*, núm. 19, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers.
- Turnbull, Nick (2008), "Harold Lasswell's Problem Orientation for the Policy Sciences", *Critical Political Analysis*, vol. 2, núm. 1, Oxford University Press.
- Wade, Larry (1970), "Political Science and Public Policy, a Review Essay", *Policy Sciences*, núm. 2, Amsterdam, Elsevier Publishing Company.
- Waldo, Dwight (1947), *The Administrative State*, The Ronald Press Company.
- Waldo, Dwight (1955), *The Study of Public Administration*, Doubleday and Company.
- White, Leonard (1926), *Introduction to the Study of Public Administration*, Chicago, MacMillan.
- Willoughby, William (1919), *An Introduction to the Study of the Government of the Modern States*, New York, Century Co.
- Willoughby, William (1933), "A Program for Research in Political Science", *American Political Science Review*, vol. 27, núm. 1, APSA.
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, The Academy of Political Science.