

La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación

Germán Darío Valencia Agudelo*

Yohan Alexis Álvarez**

Resumen

El artículo presenta algunas anotaciones que sirven como herramienta para una reconstrucción histórica de la relación entre la ciencia política y las ciencias de las políticas (*policy sciences*) o el estudio de las políticas públicas. Para ello realiza una revisión de la literatura que permite: primero, hacer una descripción de la propuesta transdisciplinar de Harold Lasswell; segundo, sintetizar los desarrollos teóricos y prácticos del estudio de las políticas públicas; tercero, mostrar cómo la ciencia política convirtió al estudio de las políticas públicas en una de sus subdisciplinas, generando una gran cantidad de trabajos en el contexto internacional; y cuarto, presentar algunas alusiones sobre la evolución del estudio de las políticas públicas en América Latina y Colombia.

Palabras clave

Ciencias de las Políticas; Políticas Públicas; Ciencia Política; Análisis Político; Administración Pública.

Fecha de recepción: octubre de 2008 • Fecha de aprobación: noviembre de 2008

Cómo citar este artículo

Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008, julio-diciembre). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.

* Economista, especialista en Gerencia Social y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Profesor Asociado del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y miembro de los grupos de investigación Hegemonías, guerras y conflicto y Microeconomía Aplicada de la misma universidad. german.valencia@udea.edu.co y gvalencia@yahoo.com

** Estudiante del sexto semestre del programa de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. yohan.alexis@yahoo.es

Political Science and Public Policies: Notes for a Historical Reconstruction of their Relationship

Abstract

The article presents some annotations that serve as tool for a historical reconstruction of the relationship between political science and policy sciences and the study of public policy. In doing so, it carries out a review of the literature that permits: first, to make a description of Harold Lasswell's trans-disciplinary proposal; second, to synthesize the theoretical and practical developments of the study of public policy; third, to show how political science became the study of public policy in one of its sub-disciplines, generating a large quantity of works in the international context; and fourth, to present some allusions to the study of public policy in Latin America and Colombia.

Key words

Policy Sciences; Public Policy; Political Science; Political Analysis; Public Administration.

Introducción

La ciencia política y las ciencias de las políticas o políticas públicas, como comúnmente se le denomina hoy, han tenido una historia paralela. La primera se inicia en la década de 1920, con los desarrollos teóricos y metodológicos del conductismo, que le permitieron alcanzar el estatus epistemológico de ciencia a partir de la década de 1950. La ciencia política incorporó elementos de tipo descriptivo y explicativo en el análisis de los fenómenos individuales y colectivos de la política, elementos semejantes a los utilizados por la economía y la sociología, adquiriendo con ello identidad propia. A partir de aquel momento se presentó un rápido crecimiento del estudio politológico, que dio origen a un mapa bastante diverso de subdisciplinas y campos de acción (Cf. Almond, 2001).

La segunda, por su parte, nace en Estados Unidos con el impulso pionero de Harold Lasswell en la segunda mitad del siglo XX, quien después de trabajar como docente e investigador en ciencia política incorporó sus conocimientos científicos al manejo del gobierno de este país.¹ Su propuesta fue: mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado a través de una nueva disciplina, las ciencias de las políticas (*policy sciences*). Este sería un trabajo transdisciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar tanto la formación y ejecución de las políticas, como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento usable (*usable knowledge*) (Cf. Lindblom y Cohen, 1979).²

La ciencia política se convertiría, según Lasswell, en una ciencia tributaria de las ciencias de las políticas, al igual que lo harían las demás ciencias sociales y brindaría sus elementos metodológicos y conceptuales para el estudio del Estado y la política. Así, las dos disciplinas compartirían el mismo objeto de estudio, pero con pretensiones diferentes que las harían

¹ Lasswell fue un hombre reconocido tanto en el ámbito académico e investigativo como en el de asesoría al gobierno. Se desempeñó como profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago (1922-1938) y más tarde, luego de su experiencia en el gobierno, terminó en el claustro de la Escuela de Derecho en Yale (1947-1973). Fue un personaje que tuvo una gran influencia en el terreno de la ciencia social en autores tan importantes como V. O. Key, David Truman, Herbert Simon, Gabriel Almond y Edgard Shils, todos ellos considerados sus discípulos (Cf. Garson, 1996, p. 150).

² Esto no quiere decir que Lasswell fue el único personaje detrás del surgimiento del estudio de las políticas públicas, más bien fue producto del trabajo conjunto realizado por varias generaciones de profesores e investigadores procedentes de diversas ciencias sociales, quienes desarrollaron la idea de estudiar las decisiones públicas y el poder en el periodo de la primera y la segunda guerra mundial; sin embargo se reconoce a H. Lasswell como el gran defensor y artífice de la propuesta.

complementarias; la ciencia política se encargaría de estudiar el *es* (lo positivo) y las ciencias de las políticas el *cómo* y el *para qué* (una combinación entre lo positivo y lo normativo o prescriptivo).³ Por este hecho, los dos campos del conocimiento se encontraron separados durante tantos años y sólo llegada la década de 1980 el estudio de las políticas públicas hizo su arribo a la ciencia política (Cf. Hinestroza, 2007, p. 9). En la actualidad, las políticas públicas se han establecido como una subdisciplina en la ciencia política (Cf. Goodin y Klingemann, 2001, p. 67). Estas comenzaron a ser nombradas en espacios públicos y académicos en Estados Unidos, Francia y España, especialmente, por las agencias multilaterales y de desarrollo como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y actualmente se han extendido a las múltiples disciplinas sociales, quienes ven en este campo mucho por decir y hacer.

En particular, el interés de la ciencia política por el estudio de las políticas públicas es el Estado y la administración pública. Las políticas públicas se relacionan con el conjunto de instituciones que toman decisiones para resolver problemas y desajustes sociales. Según Muller (2007), las políticas públicas son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos. En esta perspectiva, temas como el sistema y el régimen político, la coherencia ideológica y programática de los partidos políticos, la fortaleza institucional, la gobernabilidad (capacidad del ejecutivo para conducir la política), el poder legislativo (legitimidad y representatividad), el poder judicial (autonomía e independencia) y la sociedad civil (organización y acción colectiva) son temas que comparten la ciencia política y las políticas públicas. En síntesis, las políticas públicas vinieron a permeare la política en todas sus dimensiones y, con ello, a agregarse como tema de estudio de la ciencia política.

El objetivo de este artículo es realizar algunas anotaciones que sirvan como herramienta para una reconstrucción histórica de la relación y mutuo acompañamiento que han tenido la ciencia política y las ciencias de las políticas, hoy popularizada como estudio de las políticas públicas. Para ello se parte, en la primera sección, por hacer una descripción evolutiva de la propuesta de Harold Lasswell, donde se presenta de manera sintética su idea de construir un campo de acción transdisciplinar, al servicio de la humanidad y con pretensiones de ser un saber científico. En la segunda parte, se continúa con los desarrollos teóricos y prácticos de las políticas públicas y se muestra

³ En la tercera sección de este artículo se presentarán algunas definiciones sobre el objeto de las políticas públicas.

cómo el proyecto de Lasswell, aunque no fue posible realizarlo, sí abrió un mundo de problemas, visiones y perspectivas analíticas, el cual fue asumido por otras ciencias, entre ellas la ciencia política. En la tercera sección, se presentan algunas ideas sobre la relación entre ciencia política y ciencias de las políticas y cómo la propuesta de Lasswell fue tomada como subdisciplina de la ciencia política, donde se toma como ejemplo los trabajos desarrollados por la politología en el contexto internacional, cuyos trabajos investigativos en este campo son cada vez más numerosos. Finalmente se concluye, con algunas alusiones sobre la evolución del estudio de las políticas públicas en América Latina y Colombia y se presentan algunos retos que la ciencia política tiene en el estudio de las políticas públicas.

1. *Policy Sciences* o Ciencias de las políticas: la propuesta de Harold Lasswell

El estudio de las políticas públicas tiene su origen intelectual en Estados Unidos. Nacen allí, según Bárbara Nelson (Cf. 2001, p. 748), debido a la confluencia de una serie de situaciones particulares en lo intelectual, económico, social y político que permitieron su germinación y evolución. El primer componente fue la confluencia de la existencia de un sistema de gobierno democrático estable con la creación de agencias de investigación y asesoramiento independientes.⁴ Estos dos factores condujeron al gobierno norteamericano, después de la segunda guerra mundial, a implementar una serie de programas sociales, en educación, salud y servicios públicos, entre otros (conocido como *Welfare State* o Estado de Bienestar). El estudio de las políticas públicas surge entonces en un contexto que favoreció el surgimiento del desarrollo científico, el cual respondía principalmente a una razón instrumental en aras de atender los problemas administrativos (Cf. Fernández, 1996; Aguilar, 1996).

El segundo componente es el ideológico. Estados Unidos fue un país que se estructuró administrativa y profesionalmente en una fecha tardía; esto ocurrió después de la presidencia de Woodrow Wilson (1913-1921), quien, proveniente de la academia, quiso reformar la administración pública, al quitarle el tinte politizado que tenía. Para Wilson, “desarrollar las capacidades

⁴ En América Latina esta situación no se presentó, allí, aunque también existían agencias de investigación que prestaban asesoramiento a los problemas graves, su funcionamiento y visibilidad dependían de la estabilidad del régimen democrático, el cual no se ha tenido. Por ello, en Latinoamérica el estudio de las políticas públicas aparece después de la década de 1970, casi treinta años después de iniciada la propuesta en Norte América (Cf. Roth, 2002, p. 12).

administrativas y profesionales del Estado moderno era importante tanto para la nación como para el estudio de la ciencia política. (...) Así, la separación entre la política y la administración fue un invento destinado potencialmente a proteger tanto la integridad del análisis y el asesoramiento, como la implementación” (Nelson, 2001, pp. 808-809). En resumen, fue una época donde se tenía gran confianza en la capacidad de la razón técnica para solucionar los problemas de la sociedad.

Al llegar el fin de la segunda guerra mundial, la utilización de la racionalidad técnico-científica para atender los problemas administrativos y de gobernabilidad se había difundido. Los posteriores presidentes de Norteamérica, de la década de 1960, en especial John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, le dieron un impulso definitivo para el desarrollo del estudio de las políticas (Cf. Fernández, 1996). Esto ocurrió, en parte, cuando se puso en marcha una serie de programas sociales que requerían la incorporación de analistas y académicos expertos, encargados de la formulación y el control de los nuevos programas. De este modo, las agencias gubernamentales, con el propósito de aprovechar los recursos intelectuales de esta nación para fines políticos, incorporaron economistas, politólogos, sociólogos, psicólogos sociales y antropólogos, entre otros, en la administración del Estado (Cf. Aguilar, 1996).

[98]

En este contexto de la relación entre gobierno y conocimiento surge la propuesta de Harold Lasswell. Con el fin de ser coherente ante la situación política y la forma de percibir la labor del académico, Lasswell crea, junto con Daniel Lerner, las denominadas *Policy Sciences* (Ciencias de las Políticas) en 1951. Al igual que otros contemporáneos suyos, este autor considera que la aportación desde la ciencia de conocimiento aplicable mejoraría el desempeño administrativo y acción gubernamental del Estado, generando un “buen gobierno” o un “gobierno ilustrado”. Una idea retomada y compartida con su maestro Charles Merriam, quien consideraba necesaria la producción de conocimiento utilizable, es decir, consideraba que la ciencia debía estar al servicio de la humanidad (Cf. Nelson, 2001, pp. 810-812).⁵

⁵ Esta convicción no sólo caracterizó su obra escrita, la cual está llena de pragmatismo, sino que también se destaca en sus recomendaciones desde la Comisión Brownlow para hacer más competente la gestión de la administración federal norteamericana y su apología a la ciudadanía activa. Merriam trabajó siempre con la idea de establecer relaciones fuertes entre la academia y el Estado; se esforzó mucho por difundir estas ideas, por ello, en la década del veinte, entre 1923 y 1925, realizó varias conferencias nacionales sobre ciencia política y conformó el Consejo de Investigación en Ciencias Sociales en 1923. Lasswell resume el propósito de su maestro Merriam así: “sugerir algunos acercamientos posibles de método, con la esperanza de que otros asuman la tarea y, a través de la reflexión y la experimentación, aporten técnicas más inteligentes tanto al estudio y a la práctica del gobierno como a las actitudes populares sobre el proceso gubernamental” (Lasswell citado por Aguilar, 1996, p. 85).

Lasswell realizó la formulación de su propuesta en dos momentos históricos diferentes: el primero fue en la década de 1950, con su obra fundadora *La orientación hacia las políticas* (1951); veinte años después, con el libro *La concepción emergente de las ciencias de política* (1971), que un año antes dio a conocer en un artículo titulado del mismo modo y que fue publicado en la revista *Policy Sciences* (1970). Su propuesta académica gira alrededor de la creación de un trabajo multi-inter-disciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar la formación y ejecución de las políticas, así como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento utilizable. Esta era una necesidad de la época: utilizar los conocimientos científicos y tecnológicos para atender los problemas de la sociedad y el gobierno y para impulsar todo conocimiento utilizable hacia la toma de decisiones.

En el texto de 1951, Lasswell expone su enfoque de manera sintética:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca *al* proceso de la política y por la otra *hacia* las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología (1996, p. 14).⁶

Esto indica que la principal preocupación de Lasswell estaba dirigida a construir una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico de las políticas públicas. De manera general, procuró ofrecer una posibilidad para el desarrollo de un trabajo multi-inter-disciplinario entre las diversas ciencias sociales y las llamadas ciencias de las decisiones —aun las ciencias naturales de ser necesario—, para articular su acervo teórico y metodológico en las decisiones políticas de los gobiernos democráticos, con el fin de racionalizar las decisiones de interés público dentro de un contexto sociopolítico e histórico determinado.⁷ Lasswell no

⁶ Cursivas agregadas.

⁷ Aguilar señala que la originalidad de Lasswell consiste precisamente en que el problema de las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el Estado, ya no se plantea entonces en abstracto, sin precisar el grado de desarrollo e influencia social alcanzado por la ciencia en una nación y en precisar la naturaleza de los poderes del Estado. No es una disputa en el vacío sobre la relación epistemológicamente correcta entre la ciencia y la política. Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan (1996, p. 41).

quería una disputa metodológica entre las diversas ciencias sino una nueva ciencia donde los métodos de las disciplinas se complementarían.

Para Lasswell, “siempre habrá problemas al diseñar y evaluar programas de comunicación colectiva, educación, planificación familiar, derechos humanos y prevención de conducta delictiva criminal, entre otros” (1996, p. 107). Por tal razón, las ciencias naturales y sociales deben de intervenir con el propósito de orientar metas y decisiones que procuren la resolución de estos problemas. Desde una aproximación multi-inter-disciplinar, Lasswell propone una interacción entre la teoría y la práctica, donde la orientación práctica hacia la solución de problemas ocupa un lugar central. Con lo cual el enfoque multi-inter-disciplinar ayudaría a evitar la especialización y fragmentación del conocimiento que caracterizó a la década de 1950. Para nuestro autor, las ciencias de las políticas eran un campo de estudio centrado en los problemas fundamentales de carácter público. No obstante, debido a que los problemas que se perciben dentro de una sociedad pertenecen a una realidad holística y compleja, estos no deben abordarse desde un punto de vista sesgado, sino que se debe privilegiar la gama de enfoques que posibilita el abordaje teórico sobre la realidad, desde diversas disciplinas de estudio.

[100]

Lasswell resume la situación así:

Por ejemplo, si la formación profesional de un especialista ha sido en disciplinas relativas al conocimiento de la decisión, la tendencia ha sido ampliar e interrelacionar distintas disciplinas en torno a la decisión. Con ello se busca revertir la tendencia hacia la especialización del siglo XIX y principios del siglo XX cuando la filosofía política, por ejemplo, se convirtió en un cerrado claustro donde el puro ejercicio lógico era modo de pensar dominante. La tendencia más reciente ha buscado establecer contactos más directos con las experiencias humanas y con los procesos valorativos propios de cada institución (1996, pp. 115-116).

Según Lasswell (1996), cuando un campo disciplinar dirige su enfoque de manera sistemática, rigurosa y empírica a la elaboración o implementación de las políticas —sea para contribuir a la solución de “los problemas de políticas en un periodo determinado” o “a las necesidades de inteligencia del momento”— debe, por lo siguiente, comprometerse con el trabajo transdisciplinario e investigativo de las ciencias de políticas. Por tanto, estas últimas

son en parte más estrechas en su conocimiento que la economía, la sociología, la ciencia política o la psicología, poseedoras de un campo mayor de indagación. Por otra parte, son más amplias más dilatables, si la decisión exige para su racionalidad la incorporación de otros aportes

de otras ciencias no sociales. En sí mismas, las ciencias de las políticas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero aun sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos (Aguilar, 1996, p. 47).

Además de este carácter transdisciplinar o multi-inter-disciplinario, Aguilar (1996) sintetiza la *policy sciences* en dos componentes: primero, un compromiso fundamental con la idea política de libertad y democracia, y por tanto, un compromiso humanista con el objetivo de intervenir para mejorar: “sólo escogen los problemas básicos para la dignidad humana y sus políticas respectivas” (p. 48). Segundo, la utilización de una metodología científica que permita estudiar e intervenir en la política. Para Lasswell, el científico de las políticas debe buscar una síntesis de habilidades científicas óptimas que le permitan contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiable para la solución de problemas en el marco del interés público (Cf. Lasswell, 1996, p. 117).

Lasswell considera que la figura ideal positivista de un científico alejado de todo posicionamiento valorativo es una visión poco realista, ya que el científico no está libre de pasiones, por el contrario, las utiliza como estímulo para la producción de conocimiento. El analista y hacedor de políticas es, ante todo, un “clarificador”, comprometido con el mejoramiento, la educación y la ilustración del público y que está empeñado en contrarrestar el amenazante poder de oligarcas y burócratas (Losada, 2003). Por consiguiente, la finalidad de la profesión de las políticas públicas no es imponer control, sino fomentar las condiciones para la libertad (Torgenson, 1996).

Pese a lo anterior, Lasswell no renunció a un análisis científico de las políticas. Por el contrario, propone a las ciencias de las políticas trabajar en la construcción de un análisis científico de la realidad, de y en las políticas (Cf. Garson, 1996, p. 151-155). Es decir, además del carácter práctico y humanista, el estudio de las ciencias de las políticas debe servirse de los métodos de investigación científico de las múltiples disciplinas que lo integran. Los métodos empíricos resultan de utilidad para cuestiones concretas, pero la ciencia de políticas debe manejar otras herramientas: la experiencia gubernamental, el activismo cívico o la participación cívica. Sus resultados están casi normativizados por una serie de exigencias de carácter científico, tales como la observación empírica, la sistematicidad y la elegancia formal, entre otros parámetros (Cf. Lasswell, 1996, pp. 109-110). Este tipo de experiencias aportan al investigador formas de saber más sobre la vida política, al igual que los fundamentos para afinar el juicio político (Nelson, 2001).

Este último elemento permitiría construir una nueva disciplina para abordar su objeto de estudio desde una doble dimensión: considera a las ciencias de las políticas como el conocimiento *del* proceso de políticas y el conocimiento *en el* proceso de las mismas. Ambas dimensiones son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales. El conocimiento *del* proceso de las políticas es un enfoque más positivo que busca describir y explicar mediante preposiciones causales, empíricas y sistemáticas la manera como el gobierno adopta e implementa políticas públicas, permitiendo explicar tal como sucede el proceso. Por el contrario, aunque no es excluyente y está fundamentado en la misma rigurosidad científica, el conocimiento *en el* proceso de las políticas busca la articulación de diversos saberes: ciencias sociales, ciencias de la decisión y gestión y ciencias naturales; las cuales, desde sus específicos acervos teóricos y metodológicos, pueden abonar para incrementar la racionalidad de la construcción, el examen, la selección, la orientación o el desarrollo de alternativas políticas.

En síntesis, las ciencias políticas constituyen una empresa teórico-práctica que propende a la solución de problemas en aras de mejorar la decisión política, por consiguiente, una empresa contextual y comprometida con los valores de la democracia liberal. En palabras de Lasswell (1971),

[102]

Si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento de decisión (*knowledge*) y dentro del proceso de decisión (*knowldge in*). El científico de *politics*, en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil. En tanto profesional de *policy*, cultiva el interés disciplinario del científico por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público (citado por Aguilar, 1996, p. 117).⁸

⁸ En castellano el término política es usado con varias acepciones, las cuales dependen del contexto (ciencia política, política económica, la política nacional, etc.); en el habla inglesa, por el contrario, existe una diferenciación entre *Politics*, *Policy* y *Polity*. Con *Politics* se refiere a toda actividad del hombre de forma interesada, con una justificación ideológica y que tienen unos objetivos supuestamente válidos para toda la comunidad; con *Policy* se refiere a los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones gubernamentales como resultado de la interacción política. Finalmente con *Polity*, aunque de origen aristotélico y asociado a la idea de democracia, hoy es utilizado para designar la organización y el funcionamiento sujeto a las reglas de las instituciones políticas y administrativas (Cf. Molina y Delgado, 2001).

2. Las ciencias de las políticas después de la propuesta de Lasswell

A pesar de que la propuesta de *policy sciences* hecha por Lasswell no era completamente nueva (pues su propio maestro Charles Merriam ya había planteado muchas ideas sobre ella), esta generó en el mundo académico y público dos grandes corrientes que se contrapusieron y discutieron en torno a la propuesta original de Lasswell. Por un lado, los normativos, sea disciplinarios o interdisciplinarios, y por el otro, los positivistas, interesados exclusivamente en el estudio objetivo de la forma como se toman las decisiones sobre políticas. De esta manera, el debate teórico en los años cincuenta y sesenta estuvo dominado por la rivalidad de estas dos tradiciones (Cf. Aguilar, 1996, pp. 58-59).

Garson (1996) denomina a estas dos grandes posturas como la *sinóptica pura*, ligada a la teoría-empírico-analítica, y la *antisinóptica*, ligada a la corriente neopluralista. Estas corrientes contrapuestas cuestionaban la propuesta de Lasswell. La primera, se define como una “visión global del todo”; mientras que la segunda, enfatiza en la incapacidad racional para abarcar sistemas enteros de acción.

La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión antisinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la ciencia política en general, la tradición sinóptica probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de políticas (Garson, 1996, p. 159).⁹

[103]

Esto significaba que, por una parte, estaban los que consideraban oportuna y sensata una presencia más determinante de la ciencia en la decisión política y, por la otra, los que a partir del método conductista se centraron en los estudios de los decisivos tal y como son de hecho, sin prestar mayor interés en el aspecto normativo-técnico. Sin embargo, los primeros posiblemente entendían dicha contribución como la aportación de conocimiento aplicable

⁹ Sobre el dominio del enfoque sinóptico, Garson (1996, p. 159) esgrime varias razones por las cuales este enfoque fue predominante en el estudio de políticas, entre ellas están: 1. Contaba con un método: conductismo, precisión cuantitativa y se encaminaba hacia una teoría empírica sistemática; 2. Apoyaba la planeación nacional; y 3. El éxito de los economistas en la labor de diseño y evaluación de programas sociales desde el aparato de gobierno.

desde una disciplina específica a las decisiones públicas. Los académicos de las ciencias sociales más cuantitativas —principalmente la economía, el análisis de sistemas e investigadores de operaciones— fueron especialmente reticentes a la propuesta original de Lasswell, pues ya habían tenido contribuciones exitosas a decisiones críticas en tiempos de guerra. Por lo tanto, “su estructuración cuantitativa de problemas graves de políticas y su percepción del uso que ciudadanos, políticos y funcionarios hacían de sus análisis, los hacían insensibles a una propuesta más multidisciplinaria, contextual y valorativamente comprometida” (Aguilar, 1996, p. 55).

De la segunda línea interpretativa, aunque de manera artificial, se considera que pertenece al enfoque neopluralista: incrementalista, de racionalidad limitada y de Elección Pública; este enfoque resalta de manera singular la imposibilidad real para aplicar programas que respondan a la lógica de una racionalidad absoluta. Sus estudios se centran en una forma de análisis de carácter más descriptivo e inductivo, no obstante, cabe resaltar que no todos los trabajos realizados desde esta perspectiva dejan de lado el asunto normativo o técnico. Según Aguilar, en la década de los setenta “se afirmó que había sido excesiva la atención dada al *input* de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y grupos de representación y agregación de intereses, de configuración del interés público, pero poca atención se había prestado al *output* de la política” (1996, pp. 60-65).

[104]

Lo que aquí se quiere señalar es que la ciencia política se centró en observar las políticas públicas por fuera del contenido, esto es: el proceso a través del cual se opta por una u otra decisión de política. Por lo tanto, su énfasis recayó en las *politics*, entendiendo este término como la actividad política de organización y lucha por el poder que se materializa en decisiones de *policy*. Por el contrario, los economistas y otras disciplinas científicas —como los analistas de sistemas— se preocuparon primordialmente, no por la *politics* y el proceso político de agregación de intereses, consenso y representación, etc.; sino por mejorar el contenido técnico de la *policy*, mediante la aplicación del equipaje instrumental, sistemático y metodológico, para racionalizar el contenido de las decisiones políticas.

El primer enfoque de análisis, que corresponde en la terminología utilizada por Lasswell al conocimiento del proceso de la política, fue el campo de investigación que más interés despertó en los politólogos. En la década de 1970 se dio el primer gran intento por articular la ciencia política en el estudio de políticas públicas. Al respecto Aguilar (1996) comenta: “Austin Ranney, recapituló el clima intelectual, diciendo que era hora de prestar menos atención

al ‘proceso’ a través del cual se tomaban las decisiones y de concentrarse en el ‘contenido’ de las decisiones, una invitación que los analistas, no politólogos, seguramente aplaudían” (p. 64).

Recapitulando, han existido dos tradiciones científicas para el análisis de las políticas públicas: por un lado, la corriente conductista centrada en el proceso a través del cual se toman las decisiones de interés público y, por el otro, la corriente analítica-normativa con una fuerte presencia en los procesos de decisión para mejorar el contenido técnico y metodológico de la misma. A su vez, estas dos corrientes generaron posiciones intermedias que produjeron una gran diversidad de modelos en el proceso de construcción y estudio de las políticas públicas (Véase tabla 1). Salazar¹⁰ (1995a, p. 111) identifica seis modelos: el racionalista, el incrementalista, el elitista, el interaccionista, el institucionalista y el sistémico; entre los cuales el modelo incrementalista y el racionalista constituyen los dos enfoques principales en Norte América.

Tabla 1. Selección de trabajos cercanos a la propuesta de Lasswell desde el enfoque de las políticas públicas como proceso

<i>Etapa del proceso</i>	<i>Algunos ejemplos</i>
La agenda	Cobb y Elder (1972), Kingdon (1984) y Garraud (1990).
La formulación	Simon (1960), Lindblom (1959, 1977 y 1991), Allison (1971), March y Olson (1976) y Sfez (1976).
La implementación	Selznick (1949), Pressmann y Wildavsky (1973) y Sabatier (1993).

Fuente: Elaboración propia.

Tras esta breve síntesis se puede advertir que el interés y la visión de Lasswell por unas ciencias de las políticas unificada tras un objeto común, mediante un trabajo académico transdisciplinar, fue fuertemente obstaculizada desde su principio. Como lo explica Martin Landau (1996), la razón de tal fracaso se debe a que, desde un punto de vista pragmático, el valor de veracidad técnica de una política reside en su aplicabilidad. En este sentido, la política puede ser considerada como una proyección programática que describe la realidad problemática al estilo de una teoría y que busca transformarla mediante un proceso juicioso de planificación para la intervención. Por tanto, hay una

¹⁰ Igualmente en la compilación que realiza Aguilar en 1996, se presenta una selección de trabajo que enfatizan en uno u otro componente del proceso de las políticas públicas.

correspondencia entre lo deseado o metas a alcanzar y la implementación sobre la realidad. Esta correspondencia determina la aplicabilidad de la política y, en consecuencia, su grado de veracidad técnica. Por ello, Landau (1996) considera que, al centrarse en problemas, la estructuración de un campo o sub campo de estudio especializado sobre las políticas es una empresa destinada al desorden, debido a que, en esencia, no es un campo especializado reductible a un enfoque.

Esto no quiere decir que se deba renunciar a la pretensión de Lasswell de construir una disciplina llamada ciencias de las políticas. La realidad así lo muestra y lo exige: los problemas están constituidos por variables dinámicas, están abiertos a distintos análisis y son cambiantes, por tanto, el ámbito cognitivo y el dominio operativo sobrepasa el abordaje exclusivo de un área de estudio específico, y se extiende a cualquier área de la vida (Cf. Garza, 1995).¹¹ En consecuencia, “para ser fiel a su objetivo, el análisis de políticas pronto tendría que incluir todas las ciencias sociales e incorporar, por añadidura, todo un montón de tecnología dura” (Landau, 1996, pp. 276-277).¹²

[106] Para Landau (1996) los problemas públicos y sus soluciones deben ser abordados tanto desde lo ideológico como desde lo empírico. Unas ciencias de las políticas que observen los problemas y los enfrente; que piense y se piense en el futuro;¹³ que esté abierta a aceptar errores en la elaboración o implementación de una política: “Todas las políticas, por tanto, contienen alguna probabilidad de error y no pueden aceptarse *a priori* como correctas. Si una propuesta de políticas es un proceso de tipo ingenieril, el producto de una negociación, el resultado de un conflicto o el producto de fuerzas históricas o lo que sea, no cambia su estatuto epistemológico. Mantiene su carácter hipotético” (Landau, 1996, p. 279).

¹¹ Al igual que Martin Landau, Garza (1995) considera que el análisis de políticas es un análisis interdisciplinario no reductible a una sola disciplina; pues, tanto en su esencia como en su origen, este análisis está íntimamente ligado a la solución de problemas mediante la utilización buena y eficiente de los recursos públicos.

¹² Para este autor, algunos de los problemas para articular un área de conocimiento consistente sobre políticas públicas reside en la falta de un foco controlado, la ausencia de poder teórico, lo azaroso y fragmentado de la investigación y la existencia de un dominio de indagación amplio que desafía toda clasificación (Cf. Landau, 1996; pp. 276-277).

¹³ En efecto, debido a que una política tiene como propósito una posible intervención para la solución de situaciones que se perciben como problemáticas su tiempo de acción se formula en futuro, “El objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta a control” (Landau, 1996, p. 278). Este ejercicio de prospección racional está fundamentado sobre proposiciones causales de tipo “si-entonces”, por tanto, son asertos futuristas que aún no han determinado su valor de verdad.

De manera analógica, Laudau (1996) resume su propuesta como si el estudio de las políticas públicas pudiera concebirse como un gran coco: desde su exterior se podría observar la superficie, es decir, los procesos de decisión, sus fases, las formas y procedimientos de ejecución, los actores que intervienen, la forma como un problema ingresa a la agenda pública, entre otros factores; y desde su interior se podría observar este objeto de investigación (la política pública), desde adentro, en su contenido concreto y, desde luego, problemático.¹⁴ En este sentido, el estudio de las políticas públicas puede abordarse desde dos dimensiones que, en principio, son interdependientes y complementarias. Este panorama describe un objeto de estudio complejo y con una multiplicidad de facetas (dimensiones) que requiere de un trabajo transdisciplinario para ser abordado. Además, al centrarse en problemáticas concretas de índole social, las políticas públicas son una fuente inagotable de temas y problemas de análisis, no solo para la acumulación de conocimientos, sino también para la intervención práctica sobre la realidad. Con esto Laudau busca rebasar la discusión entre la tradición empírico-analítica y la neopluralista en el estudio de las políticas públicas.

El balance de esta controversial historia del estudio de las políticas públicas lo realiza David Garson (1996):

Finalmente, varios estudios empíricos acerca de la elaboración de políticas mostraron la manifiesta inferioridad de la toma de decisiones jerárquica y de la planeación, al compararlas con los enfoques que incorporaban un mayor conflicto de grupo. [...] Estos estudios, junto con los imponentes estudios de teoría descriptiva que hicieron Dahl, Lindblom, Marsh, Simon y otros, proporcionaron a muchos estudiantes de políticas públicas un apoyo convincente para sostener que la poderosa tradición sinóptica estaba conduciendo el análisis de políticas por el camino equivocado (p. 156).

[107]

No obstante, esta situación ha demostrado la infecundidad de estos debates, los cuales han llevado el estudio de las políticas al riesgo de caer en el desuso y vacuidad; pues “el debate amenaza con hundir el análisis de políticas en las aguas estancadas de asuntos ya discutidos sin resultados en la

¹⁴ Así, David Garson (1996, pp. 172-176) identifica seis dimensiones que se deben de tomar en consideración para el análisis de políticas, estas son: 1. Procedimiento; 2. Nivel; 3. Función; 4. Secuencia; 5. Contexto y 6. Criterios normativos. Estas dimensiones permitirían mapear el alcance real del campo del análisis de políticas. Al respecto, dice el autor: “Estas seis dimensiones requerirán un espacio apropiado de más de cuatro mil divisiones. [...] Una revisión de conjunto de las seis dimensiones, sin embargo, sirve para recordarnos que los debates teóricos tales como los que se dan entre la tradición empírico-analítica y la neopluralista representan una parte pequeña, muy pequeña, del alcance teórico potencial que tiene el análisis de políticas como disciplina.”

ciencia política de los años cincuenta y sesenta” (Garson, 1996, p. 150). De ahí que, como lo propone el mismo autor a manera de conclusión, la respuesta a las actuales imposibilidades se encuentra en la obra de autores clásicos como Lasswell, Merriam, Weber y aun en el propio Marx.

3. El análisis de las políticas públicas en la ciencia política contemporánea

Ante las dificultades que ha tenido la propuesta de Harold Lasswell de convertir las ciencias de las políticas o *policy sciences* en una disciplina autónoma, la ciencia política transformó lentamente este campo de estudio en uno de sus objetos de trabajo. La ciencia política ha logrado establecer, desde la década de 1980, el estudio de las políticas públicas como una de sus líneas de trabajo. Con ello, esta ciencia ha dado un giro en su forma de estudiar y actuar en la política: pasó de ser una disciplina interesada en *explicar* a una que busca mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través del *saber*. Así mismo, ha dado un giro en el estudio del Estado, el gobierno y la administración pública. Pasó de ser una ciencia que describe y analiza de forma positiva a una que, paralelamente, prescribe y evalúa en el ámbito de lo normativo.

[108]

El estudio de las políticas públicas se ha establecido como una subdisciplina de la ciencia política. Su objetivo es analizar las políticas (*Policy*) y su relación con la política (*Polity*). Esta afronta de manera directa el análisis del poder en acción a través del estudio de las acciones del Estado y su relación con la sociedad. En otras palabras, se ha dedicado a estudiar el Estado en acción y su intervención. Sin embargo, a pesar de este consenso, no se puede hablar de una definición plenamente aceptada, una muestra de ello se presenta en la tabla 2, donde se hace una selección de definiciones comunes en nuestro medio, las cuales, si bien comparten los tres elementos enunciados, son diferentes.¹⁵ Precisamente, al no haber un acuerdo sobre la definición del

¹⁵ Estas definiciones tienen en común tres elementos que permiten caracterizar la particularidad de las políticas públicas: 1. El Estado, 2. La acción, y 3. La intervención. En primer lugar, las políticas públicas son aquellas que realiza el Estado, debido a que son competencia ineludible del mismo; en este sentido, lo que puede variar es el énfasis teórico donde se concentra el proceso de elaboración y decisión sobre las políticas públicas (Estado-céntrico, socio-céntrico o mixto), sin embargo, en el fondo no se modifica la participación del Estado. En segundo lugar, las políticas públicas sólo se pueden entender en el contexto de la acción estatal o gubernamental, es decir, las políticas públicas no se limitan a la intención, sino que son, primordialmente, el Estado en acción. En este punto se debe aclarar que algunos autores definen la política pública tanto como una acción como la no acción, pues esto último también requiere una decisión de no intervenir. Por último, la política pública es una acción estatal o gubernamental hacia afuera que tiene como finalidad intervenir en la sociedad para transformar o modificar un estado de cosas dentro de la misma, generando así efectos positivos o negativos.

objeto de estudio de las políticas públicas, esto le ha permitido a la ciencia política estudiar temas claves para la politología que están, asociados con las políticas públicas, como la formación del poder, la burocracia, la relación legitimidad-gobernabilidad, la democracia (representativa y participativa) y la acción colectiva, entre otros (Cf. Nelson, 2001).

Tabla 2. Algunas definiciones de política pública

Autor	Definición utilizada por cada autor
André-Noel Roth	“es un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar los comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (2002, p. 27).
Ives Meny y Jean-Claude Thoenig	“Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (1992, p. 90).
Thomas Dye	“es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1992, p. 1).
J.E. Anderson	“es una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta. La políticas públicas son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios” (Anderson citado por Nelson, 2001).
Aaron Wildavsky	“es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (Wildavsky citado por Nelson, 2001).
Pierre Muller	“es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global” (2007).
Carlos Salazar Vargas	“es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas” (1995, p. 30).
Alejo Vargas Velásquez	“[es el] conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas niveles manejables” (1999, p. 57).
Iván Cuervo	“son las actuaciones de los gobiernos y de las otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen —en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas— caracterizadas porque constituyen flujos de decisión —o una decisión específica— orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención” (2007, p. 82).

Fuente: Elaboración propia.

Al hacer una analogía con la ciencia económica, se puede decir que el estudio de las políticas públicas para la ciencia política equivale al giro que realizó la ciencia económica con Ronald Coase (1937), cuando en la década de 1930, éste aplicó a la ciencia económica el estudio de las organizaciones económicas de las *firmas*. En cada caso, ambas ciencias abrieron una “caja negra” que les ha permitido analizar y descubrir elementos valiosos para sus ciencias (Cf. Majone, 2001). De este modo, así como el estudio de las firmas le permitió a la ciencia económica conocer funcionamiento interno de las unidades básicas de producción, el estudio de las políticas públicas le permitió a la ciencia política conocer el Estado y su poder público, al igual que otros aspectos a los cuales nos queremos referir con más detalle debido a su importancia. El estudio de las políticas públicas le ha permitido a la ciencia política analizar de manera empírica la actuación del poder, el ejercicio de la autoridad y la forma como se toman las decisiones públicas, al igual que sus efectos. Se complementa con ello el estudio tradicional sobre el poder, la forma de conseguirlo, distribuirlo y mantenerlo.

Lo anterior es el resultado de la dinámica de trabajo que se ha logrado construir desde la ciencia política con el estudio de las políticas públicas. Desde el mismo momento en que Laswell comenzó a plantear sus propuestas, la ciencia política ha producido una serie de trabajos encaminados a introducir y enriquecer el estudio de las políticas públicas. En la tabla 3 se presenta una selección de la producción literaria sobre políticas públicas, lo cual puede dar una buena muestra de la dinámica del estudio en este campo y que complementa la tabla 1.

[110]

4. El estudio de las políticas públicas en América Latina y Colombia. A modo de conclusión

El estudio de las políticas públicas en América Latina comienza en la década de 1960, tras el inicio en las transformaciones políticas y económicas que sufre el Estado y la sociedad. Roth (2002 y 2006), Muller (1998 y 2006) y Zimerman (2001) hacen un recorrido desde la década del sesenta, donde presentan la evolución del estudio de las políticas públicas en América Latina. En esta época se toma como tema central la elaboración de estudios sobre la implementación de las decisiones y las dificultades del modelo del Estado Bienestar en materia de resultados; en los setenta, toma relevancia el análisis comparativo de los modelos de Estado de Bienestar y en América Latina surgen corrientes críticas de carácter estructuralista, que cuestionan la capacidad real de los Estados para formular políticas públicas autónomas. En los años ochenta, se trabajan los problemas de definición de las agendas gubernamentales y la

configuración de actores que influyen en las políticas públicas; es decir, se inician grandes debates sociales y políticos relacionados con el cambio de modelo de desarrollo y el papel del Estado (tamaño, funciones y pertinencia de la acción estatal) y, con ello, una reforma en el estudio de las políticas públicas.

Tabla 3. Selección de la producción literaria sobre el estudio de las políticas públicas, 1950-2008

<i>Década</i>	<i>Trabajos sobre políticas públicas</i>
1950	Laswell y Lerner (1951), Lindblom (1959).
1960	Simon (1960).
1970	Jones (1970), Coob y Elder (1972), Pressman y Wildavsky (1973), Hecló y Wildavsky (1974), March y Olsen (1976), Hood (1976), Lindblom (1977 y 1979), Almond y Powell (1978), Edwards y Sharkansky (1978), Stockey y Zeckhauser (1978), Hecló (1978), Wildavsky (1979), Jordan y Richardson (1979), Jones (1970).
1980	Lipsky (1980), Barret y Fudge (1981), Dunn (1981), Dunleavy (1981), Flora y Heidenheimer (1981), Richardson, Gustafsson y Jordan (1982), Cronbach (1982), Jordan y Richardson (1982), Sabatier y Mazmanian (1983), Hogwood, Gunn (1984), Kingdom (1984), Jones (1984), Thoening (1985), Wildavsky (1986), Sabatier (1986, 1993), Bobrow, Dryzeck (1987), Hogwood (1987), Wilks y Wright (1987), Grant, Paterson y Whitson (1988), Meny y Thoening (1989), Subirats (1989), Majone (1989).
1990	Anderson (1990), Schwarz y Thompson (1990), Linder y Peters (1990), Jordan (1990), Monnier (1991), Friedman (1991), Dunleavy (1991), Scott, Meyer (1991), Atkinson, Coleman (1992), Dye (1992), Meny, Thoening (1992), Heyfetz, Sinder (1992), Hicks y Swank (1992), Marsh y Rhodes (1992), Patton (1992), Pross (1992), Lindblom y Woodhouse (1993), Lane (1993), Subirats (1992 y 1999), Herjn y Porter (1993), Rossi y Freeman (1993), Klingemann, Hofferbert y Budge (1994), Dowding (1995), Dowding, King, Dunleavy, Margetts (1995), Jordana (1995), Adshead (1996), Hofferbert y Cingranelli (1996), Nelson (1996), Scharpf (1997 y 1999), Rhodes (1990, 1997), Subirats y Gomà (1998), Sabatier (1999).
2000	Nelson (2001), Zimmerman (2001), Hofferbert y Cingranelli (2001), Muller (2006), Roth (2002 y 2006).

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en la década del noventa, fruto del debate anterior, se presentaron dos grandes cambios, en la política y la economía, que le dieron un renacimiento al estudio de las políticas públicas en América Latina. En lo

político, el giro se dio desde un modelo de democracia representativa hacia uno de democracia participativa, en el cual los ciudadanos tienen voz y voto en las decisiones públicas. El Estado, desde aquel entonces, ha asumido la responsabilidad de escuchar las demandas del pueblo, dejar que la ciudadanía proponga soluciones y finalmente que participe en las decisiones estatales. Las políticas públicas son el resultado de esta dinámica, “de un paradigma y de una forma de entender la acción gubernamental como el resultado de la interacción de los distintos actores del sistema político, del régimen político, de la sociedad civil y de los organismos económicos internacionales” (Jolly y Cuervo, 2007, p. 15).

En lo económico, se pasó de un modelo intervencionista, donde el Estado asumía un rol activo en la economía, a un modelo de desarrollo neoliberal, donde el Estado debe reducir su tamaño, su participación en la economía y la forma de actuar como agente de cambio (Cf. Aguilar, 1996). En temas de hacienda pública, se pasó a Estados liberales de corte neoclásico, donde los recursos y los gastos son asumidos con cautela. Los recursos captados mínimos y por tanto también los gastos. Además, se le pide al Estado una gestión público-administrativa eficiente, que busque la planeación y racionalización en sus actuaciones (Cf. Aguilar, 1996, p. 16-17).

[112]

La confluencia de estos dos ambientes, en lo político y en lo económico, generó una situación que Aguilar sintetiza así:

La actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concreto, que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis y el gobierno por política pública. Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de los diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad (1996; p. 32).

Sobre Colombia no se puede afirmar lo mismo que para el caso de América Latina, según “Salazar Vargas (1992), el estudio de las políticas públicas constituye para Colombia una “nueva perspectiva de análisis”, ¡casi treinta años después de su inicio en Estados Unidos!” (Roth, 2003, p. 12). De lo que se infiere que el estudio de las políticas públicas en Colombia se inicia

tarde, con la llegada del modelo neoliberal en la década del noventa. Pese a ello, cabe destacar que la producción literaria y el trabajo académico sobre el tema han sido muy prolíferos. El estudio de las políticas públicas se ha dirigido a “aspectos disímiles como la definición de la agenda gubernamental, los modos de decisión, la acción de las instituciones, el papel de las élites, los análisis de gobernanza, la cuantificación de resultados, la aplicación de indicadores de gestión, entre otros” (López, 2007, p. 1). Ejemplo de los esfuerzos que se vienen haciendo para el estudio de las políticas públicas en Colombia son los trabajos de Salazar (1995a y 1995b), Wiesner (1997), Medellín (1998 y 2006), Vargas (1999), Roth (2003 y 2006) y Huerta *et al.* (2004), entre otros.

Esta importante dinámica en el estudio de las políticas públicas en Colombia y sobre todo de su aplicación, se debe, en parte, a que ha encontrado un caldo de cultivo inigualable. Los problemas públicos que presenta este país son recurrentes y de muy distinta procedencia. Fenómenos como la violencia (en todos sus niveles), el desplazamiento, la mala educación y la baja calidad de los servicios públicos, afectan a todo el territorio. Además, el Estado colombiano se ha caracterizado por su corrupción administrativa, sus prácticas clientelistas, la privatización de lo público, populismo y las decisiones inmediatistas y oportunistas. Ante esta situación, desde hace muchos años, tanto el gobierno como la sociedad vienen buscando formas de resolver estos problemas, pero las teorías, enfoques y conceptos aplicados hasta el momento no han mostrado soluciones definitivas.¹⁶

[113]

Desde la politología, el estudio de las políticas públicas en Colombia se han convertido en una buena oportunidad para discutir problemas claves de la sociedad (económicos, ambientales, culturales, sociales). Por ello, busca dársele a las políticas públicas el carácter de tema de deliberación, donde confluyen problemas de interés general y donde debe participar tanto el Estado como la sociedad. Es claro el llamado de la politología a la participación de las organizaciones sociales en la selección de los temas y las estrategias que definen la gestión del desarrollo. Con esto, se busca que el proceso de las políticas públicas se convierta en el escenario para entablar discusiones, hacer pactos, empoderar a los ciudadanos, exigir al gobierno la rendición de cuentas,

¹⁶ De ahí, la necesidad del análisis y diseño de políticas eficientes y eficaces para intervenir con el objetivo de solucionar los ingentes y complejos problemas sociales. No obstante, no es sólo una responsabilidad y compromiso que concierne al gobierno estatal, también es responsabilidad social de las universidades, los centros de investigación, las organizaciones, los movimientos sociales y, aun, los mismos ciudadanos. Si las políticas públicas deben contener las demandas sociales, estas no debe entenderse como cualquier forma de intervención gubernamental, orientada a resolver problemas públicos. En las políticas públicas la presencia de los actores es necesaria.

todo ello en el marco de la construcción y consolidación de la ciudadanía, siempre en relación con el Estado (Cf. Solarte, 2002).

Para finalizar, es necesario plantear un reto: se debe trabajar más en la institucionalización académica e investigativa del estudio de las políticas públicas, particularmente desde los estudios politológicos (Cf. López, 2007). Para ello, se debe asumir un trabajo introspectivo que mire hacia al pasado con el fin de detectar y comprender la forma como el estudio de las políticas ha venido evolucionado y así, asumir el trabajo prospectivo de reflexionar sobre sus posibilidades actuales y futuras para afrontar las realidades problemáticas de las distintas sociedades. A su vez, debe ser un foco que aclare y oriente la gestión pública de los gobernantes, quienes, en ocasiones, asumen medidas inmediatas, oportunistas e ineficientes; las cuales hacen más daño que bien a la sociedad, así como a la legitimidad y funcionalidad del aparato estatal. Recordemos que, en su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación con el Estado y una buena forma como los gobernantes podrían cambiar el rumbo de manera positiva a las condiciones de pobreza y marginalidad actual.

Referencias bibliográficas

[114]

1. Adshead, M. Beyond. (1996, julio). Clientelism Agricultural Networks in Ireland and the EU. *West European Politics*, 19 (3), p. 583-608.
2. Aguilar Villanueva, Luis Fernando. (1996). Estudio introductorio. En: Aguilar, Luis Fernando. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 5-74). México: Miguel Ángel Porrúa.
3. Allison, Graham. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little: Brown and Company.
4. Almond, Gabriel y Powell Binham. (1978). *Política Comparada*. Buenos Aires: Paidós.
5. Almond, Gabriel. (2001). Ciencia política: la historia de la disciplina. En Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 83-149). Madrid: Istmo.
6. Anderson, J.E. (1990). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, MA: Houghton-Mifflin Co.
7. Atkinson M. y W. Coleman. (1992, abril). Policy Networks, Policy Communities and the Problem of Governance. *Governance*. 5 (2), 154-180.
8. Barrett, SM y C. Fudge (Eds). (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. Londres: Methuen.
9. Bobrow, B. y J. Dryzeck. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

10. Caminal Badia, Miguel (Coord.). (1996). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
11. Coase, Ronald H. (1999) [1937]. The Nature of the Firm. En: Nicolai J. Foss (Ed.). *The Theory of the Firm: Critical Perspectives in Business and Management* (Vol. 2). Londres: Routledge.
12. Cobb, Roger y Elder Charles. (1972). *Participation in American politics. The dynamics of agenda building*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
13. Cotarelo, García R. (1988, diciembre). Proceso histórico del bienestar social: la consolidación del Estado de bienestar. *Documentación Social*, 71, 17-33.
14. Cronbach, L. J. (1982). *Designing Evaluations of Educational and Social Program*, San Francisco: Jossey Bass.
15. Dowdind, K. (1995). Model or metaphor? a Critical review of the policy network Approach, *political Studies*, XLIII, 136-158.
16. Dowding, K, King, D, Dunleavy y P. Margetts. (1995). Rational Choice and Community Power Structures, *Political Studies*, XLIII, 267-277.
17. Dunleavy, P. (1981, agosto). Professions and Policy Change. *Public Administration Bulletin*, 36, 3-16.
18. Dunleavy, P. y W, N. Dunn. (1981). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
19. Dye, Thomas R. (1992). *Understanding public policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
20. Edwards, George C. e Ira Sharkansky. (1978). *The Policy Predicament*. San Francisco: W.H. Freeman & Co.
21. Fernández, Antoni. (1996). Las políticas públicas. En: Miguel Caminal Badia. *Manual de Ciencia Política* (pp. 428-450). Madrid: Tecnos.
22. Flora, P. y A.J. Heidenheimer. (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
23. Friedman, Joh. (1991). *Planificación en el ámbito público*. Madrid: MAP.
24. Garraud, Philippe. (1990). Politiques nationales, élaboration de l'Agenda. *Année sociologique*, 40, 17-41.
25. Garson, David. (1996). De la ciencia de la política al análisis de políticas. En: Luis Fernando Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 149-179). México: Miguel Ángel Porrua.
26. Garza Cantú, Vidal. (1995). Las políticas ante la globalización: Breve apunte. En: Navarro Mariñez. *Ciencia política: nuevos contextos, nuevos desafíos* (pp. 163-182). México: Noriega.
27. Goodin, Robert y Hans Dieter Klingemann. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.

28. Grant, W.P., W. Paterson y C. Whitson. (1988). *Government and the Chemical Industry*. Oxford: Clarendon Press.

29. Heclo, Hugh. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. En: Anthony King (Ed.). *The New Political System* (pp. 87-124). Washington D.C.: The American Enterprise Institute for Public Policy.

30. Heclo, H. y A. Wildavsky. (1974). *The private government of public Money*. Londres: Macmillan.

31. Heineman, Robert A., Bluhm Peterson y Kearney. (1997). *The World of the Policy Analyst: Rationality, Values, & Politics*. Nueva Jersey: Chatham House Publishers, Inc. Chatham.

32. Heyfetz, R, A, y R. Sinder. (1992). *Political Leadership: Managing the Public's Problem Solving*. Londres: The Power of Public Ideas.

33. Hinestroza Rey, Roberto. (2007). Prefacio. En: Jean-Francois Jolly y Jorge Ivan Cuervo (Eds.). *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 9-10). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

34. Hjern, B y D. Porter. (1993). Implementation Structures, a New Unit of Administrative Analysis. En: Michael Hill (Ed). *The Policy Process: A Reader* (pp. 248-265). London: Harvester-Wheatsheaf.

35. Hicks, Alexander M. y Dwane H. Swank. (1992). Politics, Institutions and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82. *American Political Science Review*, 86, 658-674.

[116]

36. Hofferbert, Richard y David Cingranelli. (1996). Democratic Institutions and Respect for Human Rights. En: David Cingranelli (Ed.) *Human Rights and Developing Countries* (pp. 145-162). Greenwich, CT: JAI Press.

37. Hofferbert, R. y D. Cingranelli. (2001). Políticas públicas y administración: análisis comparado de políticas. En: R. Goodin y H.D. Klingemann (Eds.). *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 861-886). Madrid: Istmo.

38. Hogwood, B. W. (1987). *From Crisis to Complacency: Shaping Public Policy in Britain*. Oxford: Oxford University Press.

39. Hogwood, B, W y L. A. Gunn. (1984). *Policy Analysis for the real World*. Oxford: Oxford University Press.

40. Hood, Christopher. (1976). *Los Alcances de la Administración Pública*. México: Limusa.

41. Huerta, Maria Antonieta, et al. (2004). *Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-Sociedad, los casos de Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana, Editorial Universidad Alberto Hurtado de Chile, Editorial Universidad Ragael Landivar y AICD-OEA.

42. Jolly, Jean-Francois y Jorge Iván Cuervo. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

43. Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
44. Jones, C. O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey: Brooks Cole.
45. Jordan, G. (1990). Sub-governments, Policy Communities and Networks, Refilling the old bottles?. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 317-337.
46. Jordan, Grant y J. J. Richardson. (1982). The British policy style or the logic of negotiation. En: J. J. Richardson (Ed.) *Policy styles in western Europe* (pp. 81-98). London: Allen and Unwin.
47. Jordana, J. (1995). El Análisis de Policy Networks: ¿Una Nueva Perspectiva sobre la Relación entre políticas Públicas y Estado? *Gestión y Análisis de Política Públicas*, 3, 77-91.
48. Kingdom, John. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Longman.
49. Klingemann, Hans-Dieter, Richard Hofferbert e Ian Budge. (1994). *Parties, policies and democracy*. Boulder: Westview Press.
50. Landau, Martin. (1996). El ámbito propio del análisis de políticas. En: Luís Fernando Aguilar Villanueva (Ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 275-280). México: Miguel Ángel Porrúa.
51. Lane, J. E. (1993). *The Public Sector*. London: Sage.
52. Laswell. H. y D. Lerner. (1951). *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*. Stanford, CA: Stanford University Press.
53. Lasswell, Harold. (1996). La concepción emergente de las ciencias de política. En: Luis Fernando Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-118). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
54. Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
55. Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Nueva York: Basic Books.
56. Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.
57. Lindblom, Charles E. y David Cohen. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
58. Lindblom, C. y E. Woodhouse. (1993). *The policy-making process*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
59. Linder, S. y B. G. Peters. (1990). The Design of Instruments for Public Policy. En: S. Nagel (Ed.). *Policy Theory and Policy Evaluation* (pp.103-122). Westport, CT: Greenwood Press.

60. Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. Nueva York: Russell-Sage.

61. López Becerra, Mario Hernan. (2007). El Asunto de las políticas públicas *Luna Azul* [en línea]. Universidad de Caldas. Disponible en: <http://lunazul.ucaldas.edu.co/index.php?option=content&task=view&id=330> [Consultado 10 de febrero, 2009].

62. Losada Trabada, Antonio. (2003). Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *RIPS- Revista de Investigaciones Políticas*, 2 (1-2), 63-81.

63. Majone, Giandominico. (2001). Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones. En: Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 887-913). Madrid: Istmo.

64. Majone, Giandominico. (1989). *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

65. Many, Ives y Jean-Claude Thoenig. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, S.A.

66. March, James G. y Johan P, Olsen. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Univeritetsforlaget.

67. Marsh, D. y R.A.W. Rhodes (Eds.). (1992). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Westview Oress: Boulder CO.

[118] 68. Medellín, Pedro. (1998). *El retorno a la política: la gubernamentalización del gobierno*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes, Alcaldía de Bogotá, PNUD y Tercer Mundo.

69. Medellín, Pedro. (2004). *La política de las políticas públicas: propuestas teóricas y metodológicas para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales N° 93, CEPAL. Santiago de Chile.

70. Molina, Ignacio y Santiago Delgado. (2001). *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.

71. Muller, Pierre. (1998). Génesis y fundamentos del análisis de políticas públicas. *Innovar. Revista de ciencias administrativas y sociales*, 11, 99-109

72. Muller, Pierre. (2002, diciembre). Las políticas públicas. *Administración y Desarrollo*, Santa fe de Bogotá, 38, 116-119.

73. Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

74. Muller, Pierre. (2007). Prefacio. En: Jorge Iván Cuervo et al. *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 11-13). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

75. Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

76. Nelson, Bárbara. (2001). Políticas públicas y administración: una visión general. En: Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 795-860). Madrid: Istmo.

77. Patton, Michael Quinn. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park: Sage Publications.

78. Pross, P, A. (1992). *Groups Politics and Public Policy*. Toronto: Oxford University Press.

79. Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

80. Rhodes R, A. (1990). Policy Networks, a British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 291-318.

81. Rhodes R, A. (1997). *Understanding Governance; Policy networks, Governance, Reflexibity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

82. Richardson, Jeremy J. y A. G. Jordan (1979). *Governing under Pressure*. Oxford: Robertson.

83. Richardson, Jeremy, Gunnel Gustafsson y Grant Jordan. (1982). The concept of policy style. En: Jeremy Richardson (Ed.). *Policy styles in western Europe* (s.p.). Londres: George Allen & Unwin.

84. Rossi, Peter H. y Howard E. Freeman. (1993). *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, CA: Sage.

85. Roth Deubel, André-Noel. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

86. Roth Deubel, André-Noel. (2006). *Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Aurora.

87. Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. (1983). *Can Regulation Work? The Implementation of the 1972*. Nueva York: Plenum California Coastal Initiative.

88. Sabatier, Paul. (1986). Top-down and Bottom-up models of Policy Implementation: A Critical Analysis and suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6 (1), 21-48.

89. Sabatier, Paul. (1993). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. En: Michael Hill (Ed). *The Policy Process: A Reader* (pp. 266-297). Londres: Harvester-Wheatsheaf.

90. Sabatier, Paul (Ed.). (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

91. Sabatier, Paul (Ed.). (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

92. Salazar Vargas, Carlos. (1995a). Las políticas públicas. *Serie Colección Profesores*, 19, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, s.p.

93. Salazar Vargas, Carlos. (1995b). Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis. *Ciencia Política*, 33, 59-80.

94. Scharpf, Fritz. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview.

95. Scharpf, Fritz. (1999). *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

96. Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner. how professionals think in action*. Nueva York: Basic Books.

97. Schwarz, M. y M. Thompson. (1990). *Divided we stand: re-defining politics, technology, and social choice*. Pennsylvania: Penn Press.

98. Scott, W. R., J. W. Meyer. (1991). The organization of societal sectors: Propositions and early evidence. En: W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 108-140). Chicago: University of Chicago Press.

99. Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*. Berkeley: University of California Press.

100. Sfez, Lucien. (1976). *Critique de la decisión*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

101. Simon, H. (1960). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.

[120] 102. Simon, H. (1960). *The new science of management decision*. Prentice Hall: Englewood Cliffs.

103. Solarte Pazos, Leonardo. (2002, 8-11 de octubre). *La evaluación de programas sociales en el Estado liberal*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD–, Lisboa, Portugal.

104. Stokey, Edith y Richard Zeckhauser. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. Nueva York: W.W. Norton.

105. Subirats, Joan. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

106. Subirats, Joan. (1992). *Un Problema de Estilo: La Formación de Políticas Públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

107. Subirats, Joan y Ricard Gomà. (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

108. Subirats, Joan. (1999). *¿existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.

109. Thoening, J. C. (1885). L'analyse des politiques publiques. En: M. Grawitz y J. Leca (Eds.). *Traité de science politique*. París: PUF.

110. Thompson, Michael y Aaron Wildavsky. (1986). A Cultural theory of Information Bias in Organisations. *Journal of Organisational Studies*, 23 (3), 273-286.

111. Torgerson, Douglas. (1996). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En: Luis Aguilar. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 197-238). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

112. Torgerson, D. (1995). Policy analysis and public life: the restoration of phronesis? En: J. Farr, J.S. Dryzek, y S.T. Leonard. *Political science in history, Research programs and political traditions* (pp. 225-252). Cambridge: Cambridge University Press.

113. Vargas, Alejo. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*. Bogotá: Almudena.

114. Wiesner Durán, Eduardo. (1998). *Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo y DNP.

115. Wildavsky, Aaron. (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Londres: MacMillan Press.

116. Wilks, S y M. Wright. (1987). *Comparative Government-Industry Relations*. Oxford: Clarendon.

117. Zimerman, Héctor. (2001, 30 de agosto al 1 de septiembre). *Aparición y desarrollo de las políticas públicas*. Ponencia presentada en el primer Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Rosario.