

William Ascher: conversación sobre las *policy sciences* y sus aportes para América Latina

Gloria Del Castillo Alemán,* Danay Quintana Nedelcu**

Perfiles Latinoamericanos | Entrevista
vol. 23 | núm. 46 | 2015
pp. 223-232

En América Latina, y en particular en México, existe un debate en torno a qué nos referimos cuando hablamos de políticas públicas como campo de estudio, es decir, como área de conocimiento y praxis profesional. En las respuestas encontramos posiciones encontradas respecto a qué es y qué debería ser el estudio de las políticas públicas.

El propósito de la entrevista con el profesor William Ascher¹ es conocer con mayor detalle la perspectiva acerca del conocimiento sobre las políticas públicas y específicamente sobre las *policy sciences*. Como el mismo profesor expresará, dicho enfoque se destaca por ser un acercamiento centrado en la resolución de los problemas públicos desde una mirada multi e interdisciplinaria, sin perder de vista la incidencia de los contextos en el desempeño, resultados e impactos de las políticas públicas. La conversación busca arrojar luces sobre el estado actual de esta perspectiva y su utilidad para la comprensión de la complejidad que acompaña la hechura de las políticas en contextos como los que arropan a la región de América Latina.

La entrevista se ha organizado a partir de cuatro ejes:

1. El estado de las *policy sciences* (ciencias de políticas).

* Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la Flacso México. Profesora de Política Pública en el Programa de Gobierno y Asuntos Públicos.

** Candidata a doctora de Investigación en Ciencias Sociales por la Flacso México. Actualmente realiza su tesis sobre las reformas y los cambios en Cuba desde una perspectiva de política pública.

¹ William Ascher es profesor de Gobierno y Economía del Donald C. McKenna, y director del Roberts Environmental Center, Claremont McKenna College. Fue estudiante de Harold Lasswell, fundador de las *policy sciences*.

2. La batalla por la identidad del campo multi e interdisciplinario: orígenes, seguidores, resistencias y aceptación.
3. La distinción entre *policy sciences* y políticas públicas.
4. El estudio y acercamiento al conocimiento de las políticas públicas desde el enfoque de las *policy sciences* en América Latina.

Eje 1. El estado de las *policy sciences* en general, en el marco del estudio de las políticas públicas.

E: *A poco más de cuatro décadas de uno de los textos fundacionales de Harold Lasswell (A Pre-View of Policy Sciences): ¿en qué consiste el enfoque de las policy sciences? ¿Cómo hacer policy sciences? ¿Con qué otros enfoques de política pública se vinculan?*

W. Ascher: Como marco analítico, las *policy sciences* se fundamentan en siete principios básicos. Se trata de un enfoque que:

1. Se orienta a los problemas del mundo real: empezamos con esto con la presunción de que ello no implica el abandono del análisis teórico; el mejoramiento de los problemas reales requiere tanto de teorías sobre el funcionamiento del sistema como de información.
2. Se distingue por su eclecticismo analítico, en términos de métodos cualitativo o cuantitativo y varias disciplinas como la ciencia política, la economía, la psicología (depende de cuál sea más útil en un momento analítico específico).
3. Reconoce la importancia del contexto. Bajo esta premisa, las *policy sciences* consideran que no hay leyes generales universalmente correctas en las ciencias sociales, es decir, lo que existe es la acumulación de conocimientos a partir de casos previos que se transforman en un referente para futuras investigaciones y avances del conocimiento. De aquí que las *policy sciences* acepten la utilidad de explicaciones y dinámicas de otros casos de estudio como claves posibles en el análisis del caso de interés primario. Lo importante es la acumulación del conocimiento como evidencia de pautas que se repiten bajo ciertos contextos.
4. Reconoce la importancia de la *configuración* de los factores que influyen en las consecuencias. En general, la pregunta acerca de cuál es el factor más importante no es útil. Una pregunta mucho más relevante sería: ¿Cómo se interrelacionan los distintos factores? Aunque conviene destacar que estas interrelaciones dependen de cada contexto específico.

5. Reconoce la importancia del proceso y de las instituciones en la toma de decisión. Las *policy sciences* ofrecen un marco de funciones del proceso para la identificación de asuntos técnicos y políticos relevantes, con el objetivo de entender el comportamiento del sistema y buscar políticas y estrategias útiles.² Además, las *policy sciences* ofrecen criterios para evaluar la calidad de cada función o etapa del proceso.
6. Reconoce una amplia gama de motivos posibles, en contraste con métodos reduccionistas que asumen un espectro limitado, por ejemplo, un marco restringido a motivos económicos. Las *policy sciences* ofrecen un marco de categorías de motivos que permiten la identificación de los que son relevantes en casos específicos.³
7. Reconoce la importancia de restringir los conceptos analíticos a fenómenos con referentes empíricos. Así, analíticamente es útil definir la “legitimidad” de un gobierno en términos de las actitudes de los ciudadanos sobre él. Los referentes incluyen perspectivas (identificaciones, demandas y expectativas), acciones y fenómenos físicos.

Respecto a otros enfoques, es importante admitir que muchos analistas se orientan a problemas reales, estudian el contexto específico, examinan en detalle los procesos e instituciones relevantes, y asumen que los individuos pueden tener combinaciones complejas de deseos y prioridades. Sin embargo, sería posible identificar variaciones del *systems analysis* (análisis de los sistemas) que capten la importancia de la configuración y, en consecuencia, la importancia del contexto.

La raíz de las *policy sciences* es el pragmatismo de John Dewey y otros filósofos cuya noción de ciencia es distinta de la concepción común de la búsqueda de leyes generales. Según los pragmatistas, ciencia práctica es la acumulación de conocimiento útil basada en la experiencia.

E: *¿Cómo se asume hoy esta propuesta de aproximación al conocimiento del proceso de las decisiones? Es decir, ¿cuál sería la ruta para realizar un análisis de políticas desde las policy sciences?*

W. Ascher: Para cada aplicación de las *policy sciences*, las etapas cruciales son:

-
- ² La lista más prevalente comprende la inteligencia, la promoción, la prescripción, la invocación, la aplicación, la evaluación, y la terminación, aunque otras categorías pueden ser útiles; lo importante es tener un marco para explorar con amplitud.
 - ³ La lista con mayor predominio contempla el poder, la riqueza, la iluminación, las habilidades y capacidades, el bienestar, el cariño, el respeto, y la rectitud.

- Identificar los problemas que merecen atención por su importancia para el bienestar y la dignidad de la gente; esta tarea define las metas de la investigación y las sugerencias sobre políticas públicas mejores.
- Identificar políticas públicas que podrían ser óptimas.
- Elaborar un inventario de factores (perspectivas, acciones, procesos, instituciones, etcétera) con relevancia potencial.
- Explorar las dinámicas de esta configuración, utilizando conocimiento de casos anteriores para guiar la investigación.
- Proyectar los resultados probables de cada política pública que está siendo estudiada, y un análisis de estrategias posibles para lograr la aprobación e implementación de cada política pública en su forma óptima, usando el conocimiento sobre cada función del proceso de la toma de decisiones.
- Evaluar los beneficios y costos de los resultados de cada política pública para determinar cuáles serían más adecuadas respecto al ámbito pleno de valores relevantes a la gente, para sugerir políticas y estrategias.

Eje 2. La batalla por la identidad del campo multi e interdisciplinario: orígenes, resistencias y aceptación.

E: *Lo que nosotras observamos en México y en el resto de América Latina, es que la batalla por la identidad del campo multi-interdisciplinario orientado al estudio de cómo toman decisiones los gobiernos, cómo ejecutan dichas decisiones y con base en qué argumentos y evidencias, no termina por cerrar el círculo. A poco más de setenta años del primer pronunciamiento de Lasswell junto con McDougal (1943), aún sigue en la agenda de discusión cuáles son los principales objetos de estudio, cuál es la validez científica de los conocimientos que se produce bajo esta perspectiva, e incluso su denominación. Con relación a esto último, en América Latina se habla del campo de políticas públicas y poco de las ciencias de políticas (policy sciences) como uno de los principales enfoques de políticas públicas.*

W. Ascher: Hay que empezar reconociendo que, en inglés, el término *public policy* refiere al foco de la investigación, y no al enfoque o marco de investigación; es decir, alude simplemente a “el estudio de políticas públicas”. Por eso no existe contraste entre *policy sciences* y *public policy*. Además, es importante distinguir entre un marco (o esquema) y una teoría: el marco propone el ámbito de factores relevantes, mientras que una teoría especifica relaciones o consecuencias empíricas, y por esto el conocimiento se encuentra sujeto a procesos de falsación en casos específicos. Las *policy sciences* son un marco. Cada investigador, con el uso de un marco tan amplio, puede proponer una teoría relevante para la bús-

queda de políticas públicas útiles. Sin embargo, podemos comparar el marco de las *policy sciences* con otros, de tal modo que, por virtud de las limitaciones de los factores dentro de aquel, revela presunciones empíricas. Por ejemplo, el enfoque de la *rational choice* (elección racional) supone que cada actor sabe lo que quiere, sabe cómo puede conseguir lo que quiere, y actuará de esa manera. Supone también que el analista puede conocer los deseos del actor y cómo el actor puede conseguirlos. Por lo común este enfoque debe simplificar el juego de motivos del actor: los políticos solo pretenden adquirir poder; la gente de negocios solo busca ganancias para sus empresas, etcétera. La postura de las *policy sciences* es que a veces vale la pena asumir que los actores podrían actuar de una manera que el analista calificaría de “racional”, pero con frecuencia uno o más de los supuestos son incorrectos. Es así como la discrepancia entre la predicción de “comportamiento racional” y la realidad indica dónde se puede explorar más profundamente.

E: En este sentido, resulta pertinente preguntar: ¿en qué consisten las dificultades para que el campo de estudio logre una identidad propia, es decir, que no se le considere como sinónimo de la ciencia política o una subdisciplina de la misma, o como parte de las ciencias económicas?

W. Ascher: Un punto casi mágico del compromiso con un enfoque en problemas reales es que obviamente es inadecuado emplear solo factores políticos, económicos, psicológicos, etcétera. El uso del plural —ciencias en lugar de ciencia— refleja la evidencia de que un análisis adecuado requiere la aplicación de factores relevantes para los actores. Los esfuerzos de invocar únicamente factores económicos —bastante populares hoy en día— resulta con frecuencia en conclusiones absurdas.

E: ¿Cuáles serían hoy las fortalezas de un campo de estudio como las policy sciences?

W. Ascher: Las fortalezas son los éxitos en las explicaciones y recomendaciones basadas en el uso del marco de las *policy sciences*. Dado que los asuntos de políticas públicas son de asiduo muy complejos, su aproximación desde un marco comprensivo ostenta una relevancia impresionante. Además, el mismo compromiso de enfocarse en problemas reales evita el problema común en otros enfoques: que sus implicaciones no son útiles para los que toman decisiones importantes.

E: ¿Actualmente, cuáles serían los desafíos para hacer de las policy sciences una perspectiva más compartida?

W. Ascher: Estamos tratando de establecer una academia de *policy sciences* para promocionar y divulgar las virtudes del enfoque, y ofrecer capacitación y certificación

en *policy sciences*. La tarea más apremiante es superar el hecho de que marcos parciales parecen más fáciles en su aplicación. El de las *policy sciences* se conforma de muchos elementos, y en consecuencia parece intimidante. La realidad es que el mundo es muy complejo, y por esto se necesita de un marco complejo, comprensivo.

E: *¿Quiénes son los principales promotores de este enfoque? ¿Qué significa el hecho de que un grupo de personas e instituciones se esfuerzan en impulsar la visibilidad y el uso de este enfoque? Por ejemplo, el llamado movimiento de las policy sciences.*

W. Ascher: Hay algunas asociaciones —todavía no tan grandes— que promueven las *policy sciences*. La Society of Policy Scientists, por ejemplo, tiene miembros en Estados Unidos, Canadá, América Latina (incluido México) y Asia, y algunos de sus integrantes son expertos en el medio ambiente, conservación, salud, educación, mejoramiento de instituciones democráticas, desarrollo político y económico, derechos humanos, etcétera. En facultades de derecho, el movimiento intelectual “Law, science, and policy” es la aplicación de las *policy sciences* a asuntos legales. Y la revista *Policy Sciences* es muy respetada en el campo del estudio de las políticas públicas.

Eje 3. La distinción entre *policy sciences* y políticas públicas como perspectivas analíticas: la pertinencia de esta distinción.

E: *¿Qué semejanzas y distinciones observa entre policy sciences y public policy?*

W. Ascher: Aparentemente, se podría definir *public policy* como el análisis limitado a la generación y evaluación de políticas públicas en términos técnicos y estrechos, aunque en inglés tiene el sentido más amplio de estudio general de políticas públicas. A veces, en inglés se usa “policy studies” en este sentido. Las limitaciones son obvias: con frecuencia una política que parece óptima en el papel no sobrevive de forma integral a través del proceso de implementación. Según las *policy sciences*, el analista debe ser no solo un experto *en* el proceso de toma de decisión, sino un experto *de* ese proceso.

Eje 4. El estudio y acercamiento al conocimiento de las políticas públicas desde el enfoque de las *policy sciences* en América Latina.

E: *Sabemos que como parte de su trayectoria profesional se ha interesado históricamente por investigar diversos problemas desde las policy sciences en países de*

América Latina: ¿qué pasos cree que deben darse para acercar el uso del enfoque de las policy sciences en nuestra región? Y ¿cómo debe ser el proceso de adecuación y contextualización de este enfoque, surgido en la realidad estadounidense vivida por Harold Lasswell, a la América Latina del siglo XXI?

W. Ascher: Históricamente, un importante énfasis de las *policy sciences* ha sido el mejoramiento de la democracia en América Latina y la dignidad humana de los excluidos. Quizás uno de los ejemplos más conocidos sea el Proyecto Vicos, un análisis y serie de iniciativas prácticas para mejorar el bienestar y poder de los trabajadores de la hacienda Vicos en Perú. Un grupo de antropólogos, politólogos, agrónomos y economistas, entre otros, con la guía del profesor Harold D. Lasswell, colaboraron con la comunidad para diagnosticar los obstáculos que dificultaban mejorar la condición y calidad de vida de dichos trabajadores en relación a grupos más poderosos, y desarrollar estrategias de educación y movilización política, de nutrición, salud y protección legal. Durante las décadas de 1950, 1960 y 1970, esta comunidad disfrutó avances continuos.

E: *¿Cuáles serían los aportes del uso del enfoque de las policy sciences para mirar la singularidad de las realidades latinoamericanas?*

W. Ascher: Una parte del marco de las *policy sciences* es el juego de aspectos en perspectiva respecto de la sociedad y las formas de gobernar: mitos (creencias básicas, no necesariamente falsas, pero fundamentales para las orientaciones de los ciudadanos en su sociedad y sistema político), doctrinas (metas y expectativas básicas que dictan la aceptabilidad de acciones), fórmulas (métodos de estructurar gobierno y sociedad, y *miranda*).⁴ En muchos países latinoamericanos no hay ningún consenso sobre cada elemento. En Argentina, por ejemplo, hay profundo desacuerdo para juzgar al expresidente Juan Perón y otros peronistas como héroes o diablos. En México no hay acuerdo sobre la importancia de apoyar a los pobres, o cómo se pueden balancear los papeles del Estado y el mercado. Aunque cada país latinoamericano tiene sus propios desacuerdos, el diagnóstico de los desafíos para cada uno de ellos depende del conocimiento del elemento en perspectiva.

Un punto más general es que no se pueden analizar las relaciones políticas y económicas, tan cruciales para el desarrollo latinoamericano, sin un enfoque

⁴ *Miranda* es un neologismo usado por Lasswell y Kaplan, con el propósito de llamar la atención sobre símbolos que refuerzan emociones positivas en un proceso de políticas específico; se aplica para destacar el papel de actores con capacidad para generar cambios y mejoras en un proceso de políticas públicas (por ejemplo, los héroes de alguna revolución).

compreensivo. No se pueden apreciar las distintas historias de los países latinoamericanos sin un marco que reconozca que no hay pautas universales.

¡Muchas gracias!

Reflexiones finales

Muchas preguntas, comentarios y cuestionamientos surgen a partir del diálogo con el profesor Ascher sobre el enfoque de las *policy sciences*. El eclecticismo analítico y metodológico, los contextos y la orientación a resolver problemas como tarea prioritaria son características de dicho acercamiento que devienen en una gran prolijidad de posturas investigativas incluso a lo interno de las *policy sciences*. Su cualidad inclusiva y plural, a la vez que enriquece el debate sobre la identidad del enfoque, complejiza la tarea de entender sus principales rasgos y en algunos casos ha conducido a la distorsión y confusión. Sin embargo, esta situación no debe ser un obstáculo para aplicar con rigurosidad la lógica del enfoque en beneficio del conocimiento y comprensión del mundo de las políticas públicas en América Latina bajo el supuesto de que la solución de los problemas públicos en esta región merece y exige aproximaciones analíticas integrales y comprehensivas.

Quizá sea esa una de las razones por las cuales el variado conjunto de trabajos que se producen bajo dicho enfoque expresan un constante debate sobre qué es y cómo hacer ciencias de las políticas. Se puede afirmar que esta polémica ha generado una especie de división de dos grupos de investigadores: unos que podríamos identificar como *ortodoxos* y cuyas posturas se alinean en la aplicación lo más fiel posible a las ideas de Harold Lasswell, con escasas variaciones actuales en relación a la propuesta inicial. Y un segundo grupo que se asocia con una renovación y crítica constructiva sobre el enfoque mostrando la fertilidad y potencialidad teórica y empírica de un acercamiento analítico que es sometido todo el tiempo a cuestionamiento.

Algunas de las interrogantes sobre la perspectiva de las *policy sciences* que nos hacemos desde la geografía latinoamericana concreta giran en torno a diversos temas: ¿qué implicaciones tiene en la praxis investigativa de las *policy sciences* su raíz filosófica basada en el pragmatismo?, ¿cuál es el potencial de uso de dicho enfoque bajo otro referente filosófico? Si, como afirma el profesor Ascher, las ciencias de las políticas son un instrumento analítico de investigación sobre las políticas públicas como objeto de estudio que puede insertarse en el marco de distintas teorías (y he ahí una expresión de su eclecticismo): ¿esto quiere decir que es un instrumento “neutral” que puede utilizarse cual comodín, según el problema de investigación a resolver? Aquí lo fundamen-

tal es distinguir claramente los planos de la discusión: política, de políticas públicas e ideológicas.

Una segunda línea de interrogantes surge ante la *utilidad* como criterio principal para la selección de las preguntas a dilucidar y los métodos a elegir para ello. Lo útil bajo la impronta de la filosofía del pragmatismo debe ser entendido como el criterio de practicidad de la investigación y sus resultados: la utilidad analítica desde la *filosofía de la acción* se pone a prueba en la medida que contribuya a resolver el problema de investigación. Si bien el enfoque de las ciencias de políticas resulta altamente productivo para abordar desde su complejidad los procesos de decisión —y en este sentido podemos hablar de una utilidad teórico-metodológica—, no desaparece de la agenda de debate la preocupación del pragmatismo por lo útil como valor esencial en la investigación, lo cual conlleva varios cuestionamientos, al menos desde las consecuencias investigativas y políticas de tal postura. Desde el primer punto de vista, se corre el peligro de reducir o estrechar la labor científica al hacerla responder esencialmente al criterio práctico del instrumento en función del problema de investigación, pero sin someter este problema a escrutinio analítico.

O sea, bajo esta lógica, la tarea principal del investigador reside en encontrar el mejor instrumento para resolver un problema dado, y no tanto en cuestionar científicamente el problema en sí. Como expresara Raymond Boudon (2004) ante esta postura: ¿dónde queda el lugar para las preguntas científicas “inútiles” pero fascinantes? Los criterios de utilidad, ¿a qué factores científicos, epistemológicos, ideológicos y sociales responden? En esta pregunta se deja ver un segundo nudo de tensiones, correspondiente a desnudar el instrumento de su matiz ideológico. Útil a quién y a qué causas deben ser interrogantes críticas que profundicen sobre esta ruta instrumentalista en aras de explicitar la dimensión valoral y normativa que subyacen al criterio utilitario.

Una tercera línea de debate se relaciona con sus alcances teóricos y, en este sentido, uno de sus principales blancos ha sido la “incapacidad” de hacer generalizaciones a la manera de las grandes teorías. A esta crítica se suma la confusión en la que caen distintas investigaciones al querer equiparar el método científico con el uso y aplicación de técnicas estadísticas sofisticadas, producto de una inadecuada interpretación del pensamiento original de Lasswell. Sin embargo, lo anterior ha ido encontrando respuestas especialmente en los últimos quince años a través ya sea de repensar viejas aproximaciones o construir nuevas que han buscado saldar algunas de sus principales críticas. En este sentido, destacan nuevas perspectivas analíticas acompañadas de suficiente evidencia empírica cuanti y cuali que permiten formular aseveraciones causales de mayor alcance frente a las logradas con los estudios de caso. Lo anterior permite afirmar que se ha pasado de visiones normativas a construcciones

analíticas positivistas donde la evidencia empírica prima sobre los argumentos normativos.

Los desafíos para las perspectivas analíticas que comparten de alguna manera la lógica del enfoque de las ciencias de políticas (la integralidad versus la fragmentación analítica), radica en parte en la consolidación teórico-metodológica de la emergencia de distintas teorías de alcance intermedio (por ejemplo, *policy regimen*, *policy transfer*, *policy difussion*, *teoría del equilibrio puntuado*) que no tienen más de dos décadas y cuya matriz epistemológica se ubica en el pensamiento original de Lasswell.

* * *

Entre las publicaciones más recientes del doctor William Ascher, enumeramos las siguientes:

- *Development Strategies, Identities, and Conflict in Asia* (Palgrave Macmillan, 2013).
- *The Economic Roots of Conflict and Cooperation in Africa* (Palgrave Macmillan, 2013).
- *Economic Development Strategies and the Evolution of Violence in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2012).

Referencias

Boudon, Raymond, 2001, "La sociología que realmente importa", *European Sociological Review*, vol. 18, núm. 3, pp. 371-378.

Recibido el 1 de febrero de 2015.
Aceptado el 10 de marzo de 2015.