

El estudio de las políticas públicas

Luis F. Aguilar Villanueva
(Compilador)

Miguel Angel Porrua

México, 1992

Este material se utiliza con
fines exclusivamente didácticos

6. ENTRE EL CONOCIMIENTO Y LA POLÍTICA: TRES CARAS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS*

DOUGLAS TORGERSON

Con frecuencia el análisis de políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes e, incluso, con ciertos paradigmas imposibles de comprobar. En diversas ocasiones se ha intentado revisar el campo y determinar qué cosa podría darle alguna coherencia a este aparente caos. Sin embargo, estos intentos se vuelven tan detallados y absurdos que terminan por entregarnos un mapa igual de enredado y confuso que la selva misma.¹

Este ensayo corre el riesgo de desviarse por la dirección contraria, esto es, simplificar de tal forma el mapa que acabe por guardar escasa relación con la realidad actual. Sin embargo diversos mapas tienen diferentes propósitos y permiten simplificar o exagerar, según sea el caso. El propósito inicial del presente ensayo es entender el análisis de políticas en términos de su significado político e histórico.² Con este fin, se excluirán las innegables diferencias, presentes en el análisis de políticas, para tratar de identificar un fenómeno simple. En una concepción amplia del término, el análisis de política incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas.³

Al intentar entender el significado político e histórico de este hecho, comprendimos que no es uniforme, sino que tiene diversos aspectos o “caras”. En este sentido, es posible identificar tres caras del análisis de políticas. A medida que vayamos considerando estas tres caras se observará que cada una de ellas incorpora una relación diferente entre el conocimiento y la política e, incluso, una distinta apreciación del lugar de la razón en los asuntos públicos.⁴ Este ensayo puede considerarse como una contribución al enfoque contextual del análisis de políticas (cfr. Torgerson, 1985). Este enfoque es básico en el trabajo de Harold D. Lasswell (1971: cap. 2), quien lo consideró de particular importancia para la elaboración de los “modelos de desarrollo”: modelos tentativos –de hecho francamente especulativos– que pueden servir de marco histórico al trabajo del analista. Y, en efecto, la aparición de las tres “caras” del análisis de políticas tiene una dimensión histórica: desde el apogeo del positivismo científico, a través de la crítica y desilusión posterior, hasta los esfuerzos actuales por desarrollar una orientación “pos-positivista”.

En el presente artículo, las tres caras se presentan artificialmente en una secuencia histórica en la que cada una emerge de la fase anterior. En el análisis de política resulta tentador hablar de etapas distintas y progresivas. Sin embargo, la historia no es tan nítida y lineal. En la tercera cara vislumbramos una relación

* Publicado originalmente con el título “Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis”, en *Policy Sciences*, num. 19, 1986, pp. 33-59. Traducción al español de María del Carmen Roqueñí.

¹ El problema ha sido señalado por los diferentes esquemas analíticos utilizados para clasificar el tema. Véase, por ejemplo, Schoettle (1968), Hecló (1972), Dye (1975), Aucoin (1979), Bardes y Dubnick (1980), Nagel (1980). Sería posible trazar un paralelismo entre la literatura de políticas y la relativa al área administrativa (cfr. Koontz, 1961).

² Este artículo pretende reformular, de manera breve y accesible, un punto de vista del análisis de políticas desarrollado hasta cierto punto en dos estudios anteriores (Torgerson, 1980, 1984). En consecuencia, aquí se tratan de manera esquemática asuntos considerados más extensamente en aquellos trabajos previos.

³ Este planteamiento es tentativo. La naturaleza de su relevancia quedó indefinida deliberadamente y el enfoque de planteamiento y funcionamiento no pretende excluir otros aspectos del proceso político-administrativo. Además, la naturaleza del conocimiento es una preocupación constante en este artículo. La concepción es amplia puesto que incorpora simultáneamente estudios sobre políticas que pueden o no tener aplicación directa y otros que no la tienen. Asimismo no presupone ninguna orientación metodológica particular.

⁴ Sin duda, muchos se percatarán del carácter dialéctico del argumento. Por tanto es necesario advertir que el conocido esquema, bastante mecanicista por cierto, de tesis, antítesis y síntesis (derivado de Fichte, no de Hegel o Marx) resulta equivocado. Por ello, no tenemos una forma de análisis de políticas distintiva y opuesta a otra cuya contradicción sea resuelta por una suerte de síntesis entre ambas. En su lugar, el análisis de políticas está concebido como fenómeno único, multifacético y dinámico. La naturaleza dinámica del fenómeno se fundamenta en una tensión interna, una oposición dialéctica entre conocimiento y política. A través de la interacción de conocimiento y política, los diferentes aspectos del fenómeno sobresalen en distintos momentos, adquieren formas diferentes, proyectan distintas “caras”. La presencia de una tensión dialéctica significa que el fenómeno tiene un potencial a desarrollar y transformar. Sin embargo, ningún patrón de desarrollo particular resulta inevitable. Cfr. Kaufmann (1966: 153-162), Avineri (1968: cap. 6).

más adecuada entre el conocimiento y la política, pero de ella habían ya precedentes en la teoría y en la práctica. La primera cara aún sigue estando presente y con ella la razón comenzó a traicionarse a sí misma.

La primera cara

Las imágenes de un viejo sueño tienden a dominar el pensamiento profesional de las políticas públicas. Tal sueño pretende abolir la política, poner fin a la lucha y a la confusión de la sociedad humana con una administración ordenada de las cosas, basada en el conocimiento objetivo. El sueño de fundamentar los asuntos públicos en bases racionales apareció en el siglo XVIII durante la Ilustración y se fortaleció en el siglo XIX, con el advenimiento del positivismo. Los primeros positivistas anunciaron el surgimiento de una nueva era de la humanidad: una civilización industrial armónica y eficiente, basada no en el interés político, sino dictada por el conocimiento genuino, por los hallazgos de las nuevas ciencias naturales y sociales.⁵ El espíritu positivista aspiraba a mantenerse rigurosamente distanciado de las especulaciones de la teología y la metafísica, encarando el mundo de manera objetiva, a fin de observar los hechos y determinar las leyes que ordenaban la naturaleza y la sociedad. El dominio del misterio y la ambigüedad serían abandonados en aras de lo que podría ser conocido con claridad y con certeza. Mediante el conocimiento preciso y confiable de las leyes constantes, la ciencia podría promover la civilización humana, sacudida por el torbellino de la primera industrialización, hacia el ideal de un orden industrial maduro y armónico. El conocimiento reemplazaría a la política.

De forma implícita o explícita, el ideal de reemplazar la política por el conocimiento permanece como un tema predominante del análisis contemporáneo de políticas (cfr. Schick, 1969, 1971). Ciertamente uno puede llegar a tener la sensación de que el análisis profesional de políticas no es de este mundo – demasiado humano, pleno de conflictos, confusión e incertidumbre–. Si se examina la postura convencional del analista de políticas, la perspectiva dominante es la tecnocrática, y pretende separar el conocimiento de la sociedad para después aplicarlo a la sociedad. Es significativo que el lugar del analista, como un ser en interacción social con otro, no se incluya en la discusión. Apartada de la sociedad, la ciencia social produce el conocimiento que está a la raíz de una tecnología social eficaz y el analista –como científico y técnico a la vez– ejecuta operaciones remotas en forma de un objeto esencialmente alienado.⁶

Hoy día, el análisis de políticas conserva el sello inconfundible de la herencia positivista. Articulado por primera vez en el siglo XIX, el espíritu del positivismo fue recuperado en los albores del siglo XX por la cruzada de la administración científica en la empresa privada y en el gobierno (ver Haber, 1964: Waldo, 1948). Sin embargo, la influencia más inmediata en el análisis de políticas ha sido, quizá, la del positivismo lógico que marcó su orientación metodológica. Aunque fue un movimiento dentro del campo de la filosofía, el positivismo lógico fue especialmente influyente durante el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial y sus implicaciones resultaron ser particularmente importantes para el comportamiento de las ciencias sociales durante los años cincuenta y sesenta, cuando se buscó ajustar las ciencias sociales al modelo positivista de las ciencias naturales.⁷

La relación entre el enfoque teórico-metodológico y la práctica de investigación es compleja (cfr. Gunnell, 1975). En el caso del análisis de políticas, la influencia del positivismo ha sido incisiva en la forma y en el contenido. Dicho de otra manera, el análisis de políticas se ha visto influido por las recientes doctrinas relativamente moderadas del positivismo lógico y por el industrialismo exuberante derivado del positivismo del siglo XIX. La influencia del positivismo –tanto antiguo como moderno– en el desarrollo del análisis de políticas ha sido recuperado en parte por Richard Frenan quien argumenta que la orientación positivista y tecnocrática de las ciencias sociales alcanzó su clímax en los años sesenta:

⁵ Para una discusión relevante sobre la Ilustración y los inicios del positivismo ver Torgerson (1980, 62-70). Para una visión general de la Ilustración, véase Gay (1966, 1969), Cassirer (1951). Quizá el planteamiento más representativo de los inicios del positivismo sea el de Comte (1974). Cfr. Aron (1968). La famosa frase “la administración de las cosas” es, por supuesto, de Federico Engels pero tuvo su inspiración en el positivista Saint-Simon (Engels, 1975: 42) Cfr. Saint-Simon (1952).

⁶ Se ha pensado que así como la tecnología moderna ha derivado de las ciencias físicas, la tecnología social surgirá de los avances en las ciencias sociales (Helmer, 1966: 3-6). Dicha concepción de la tecnología social ha recibido su más severa crítica en el trabajo de Jürgen Habermas (ver, por ejemplo, Habermas, 1971b, 1974), cfr. Torgerson (1980: cap. 2; 1984: cap. 3). Churchman (1979) puede ser leído como una crítica interna de la tecnología social bajo la fachada de una introducción de carácter popular.

⁷ Para una distinción entre el positivismo temprano y el positivismo lógico, más reciente, ver Giddens (1977). Para una visión general del positivismo, ver Kolakowski (1968).

Los científicos sociales creían que sus disciplinas estaban alcanzando la clase de certeza propia de las ciencias naturales y, en consecuencia, que sus resultados podrían ser incluidos en los programas públicos con la misma confianza con que se aplica la tecnología “dura”. (1984: 19).

Esta confianza en el conocimiento, por parte de las ciencias sociales orientadas a las políticas, estuvo acompañada por una concepción claramente positivista. En esta perspectiva, el conocimiento real era el científico, esto es, el conocimiento ligado a la observación de datos, a la inferencia lógica y a la determinación de relaciones constantes entre los hechos.⁸ Con base en este conocimiento, los sucesos podrían ser explicados con referencia a condiciones antecedentes y, recíprocamente, los acontecimientos futuros serían susceptibles de ser predichos de manera confiable. Tal conocimiento permitiría el control de los hechos futuros y, por tanto, podría ser utilizado para desarrollar una tecnología social confiable (cfr. Fay, 1975: cap. 2).

Este conocimiento no podía empero ofrecer ninguna guía para determinar las metas que esta tecnología debía perseguir y realizar. El solo planteamiento de esta pregunta significaba confiar exageradamente en la capacidad del conocimiento. Las metas forman parte de los valores, no de los hechos. El ámbito del conocimiento se restringía a planteamientos de carácter lógico y factual y no podía extenderse a juicios de valor. En otras palabras, la razón no tenía cabida en la determinación de las normas, no podía auxiliar a los seres humanos a decidir qué se debería hacer o dejar de hacer.⁹ Naturalmente, este enfoque restringido del conocimiento ocasionó tensiones en quienes se ocupaban del desarrollo de la ciencia social para utilizarla como guía de las políticas públicas. Quienes tomaron en serio la aguda dicotomía entre razón y compromiso práctico, propia del positivismo lógico, fueron los que vivieron más intensamente la tensión. De manera algo reticente, reconocieron que el análisis de políticas podía ser usado, en principio, por cualquiera para cualquier propósito. No existía un principio normativo intrínseco que determinara su utilización. Si el análisis de políticas podía ser aplicado a la causa de la tiranía o de la democracia, era una cuestión para la cual la razón no tenía respuesta. Se trataba de un asunto que, en última instancia, dependía de los valores a los que cada uno libremente adhería.¹⁰

El primer positivismo no se preocupó por estas consideraciones. En la perspectiva de los primeros positivistas, el desarrollo de la ciencia moderna, la tecnología y la industria eran parte del orden objetivo de las cosas, su aparición era parte del camino predeterminado del progreso humano. El primer positivismo creyó resolver la cuestión de los compromisos prácticos sobre la base de la comprensión exhaustiva del pasado y del futuro.¹¹ En la práctica, el análisis de políticas ha tendido a aceptar implícitamente esta solución. No obstante, existe una diferencia importante entre el positivismo y el análisis de políticas. El positivismo se entendió como parte del desarrollo histórico mundial, enteramente dedicado a promover el surgimiento de una civilización industrial madura y ordenada. El análisis de políticas, en cambio, apareció cuando el industrialismo estaba ya en su apogeo y podía, por tanto, aceptar el orden establecido e ignorar en gran medida el problema del compromiso y la valoración, limitándose a hacer “ajustes menores en los mecanismos existentes” (Easton, 1971:81).¹²

La segunda cara

La primera cara del análisis de políticas es la cara de la Ilustración. El análisis de políticas se presenta como el complemento necesario de la visión de civilización racional de la Ilustración, fortalecida por el positivismo con su programa de orden y progreso industrial. Pero existe otra cara del análisis político, tal y como existe el lado sombrío de la visión de la Ilustración. El proyecto utópico de un futuro brillante y eficiente se vio contrarrestado, por los negros presagios de la novela realista.¹³ En particular, el *Nosotros de Zamyatin*, ha evocado de manera dramática los horrores de “un mundo claro, racional” con un “ritmo

⁸ La elaboración más importante de esta perspectiva se encuentra en Ayer (1952).

⁹ Esta posición se conoce dentro de la metaética y la filosofía política como “neoeognoscitivismo” (ver Oppenheim, 1968: 24 y ss.)

¹⁰ Las tensiones son especialmente resaltadas en el trabajo de Harold D. Lasswell. Un ejemplo de su preocupación en relación al compromiso del análisis de políticas con la democracia o la tiranía se encuentra en Lasswell (1971 42-43). Críticas significativas al respecto se pueden encontrar en Taylor (1973) y Brown (1976) cfr. Torgerson (1985).

¹¹ Sobre la paradoja del positivismo como filosofía de la historia, ver Habermas (1971: 71 y ss.)

¹² Easton rechazó esta orientación, pues consideraba que el progreso humano tenía un cometido más amplio. También lo hizo Lasswell (por ejemplo, 1951; 1958; 1962; 1971: cap. 7; 1974).

¹³ En un plano filosófico, la crítica de la Ilustración ha sido tema central de la teoría crítica. Ver particularmente, Horkheimer y Adorno (1972).

mecánico, regular y preciso” y una “felicidad matemáticamente infalible” (Zamyatin, 1972: 77, 83.).¹⁴ Este libro y otros con igual enfoque –tales como *Mundo feliz* de Huxley y *1984* de Orwell– lanzan una aguda crítica a las esperanzas ilustradas y al pensamiento positivo. De manera indirecta, estos trabajos también ponen en duda la racionalidad que sustenta el análisis convencional de políticas.

La primera cara del análisis de políticas es la que vemos cuando por primera vez nos sentimos atraídos por el ensueño de la Ilustración, así como por sus reformulaciones posteriores. La segunda surge cuando el viejo sueño se convierte en algo cercano a una pesadilla. No se puede seguir aceptando este análisis como parte del desdoblamiento necesario de un modelo de desarrollo bueno y objetivo, el progreso ordenado de una civilización racional. Si el análisis de políticas apareció primero como la victoria del conocimiento sobre la política, ahora aparece como la dominación de la política sobre el conocimiento.

Consideremos el testimonio de Douglas G. Hartle en los inicios de la década de los setenta, quien fue un exponente distinguido de lo que en retrospectiva se llama ahora el análisis “tecnocrático” de políticas.¹⁵ Hartle sufrió una clara y total transformación y desde 1976 ha publicado trabajos muy críticos de su orientación previa. Es un representante destacado de la primera cara del análisis de políticas, que se vio estremecido y desilusionado cuando en medio de las realidades políticas se enfrentó directamente con la segunda cara. He aquí su conclusión: “Los cambios en las técnicas y los procedimientos deberían ser considerados como una batalla continua de la guerra de ‘todos contra todos’. Aquéllos que propugnan cambios en las técnicas y procedimientos son en su mayoría, consciente o inconscientemente, mercenarios. Pretenden cambios en la estructura de poder establecida, pero en realidad responden a los incentivos que convienen a sus intereses y a los de los grupos que sirven (Hartle, 1976a: 24).

Hartle se dio cuenta de que el análisis convencional, con su orientación tecnocrática, era ciego a la realidad política; no lograba entender la naturaleza de su contexto:¹⁶ “Los impulsores de estas nuevas soluciones tecnocráticas hablan y escriben como si estuvieran tratando de persuadir a un dictador omnipotente y omnisciente. Y pasan por alto, sistemáticamente, la política, la naturaleza humana y las estructuras institucionales” (1978: 95). La neutralidad política puede ser considerada actualmente como una ilusión que tiende a inhibir las cuestiones fundamentales del contexto político, donde se realiza el análisis de políticas (cfr. Gunnell, 1976: 93). En una crítica a las actitudes profesionales prevaletentes, Henry S. Kariel expresó claramente la dimensión política que subyace en el análisis convencional:

En perfecta sintonía con la realidad política preestablecida –y con confianza en ella–, la ciencia de políticas permanece del lado de los intereses creados. Sus practicantes, al no querer interferir en las definiciones establecidas de la realidad, consideran tales transacciones como acientíficas; en consecuencia, incorporan los problemas de la realidad a los de su ciencia., Su tarea consiste en buscar el tipo de conocimiento adecuado para gobernar eficazmente dentro del marco político establecido, integrando a los hombres dentro del sistema... (1972: 106).

Este “abuso” de la investigación de políticas es un fenómeno tan conocido (cfr. Beneviste, 1977; Horowitz, 1970), que ciertamente no extraña leer esta declaración en una carta de un periódico universitario:

La compañía en que trabajaba tenía como principio “si te compran, vende”. Realizamos entonces el estudio a la medida de su capacidad mental y acorde con su tendencia política; francamente, no hubiéramos sobrevivido en el medio de otra manera (Kennedy, 1978: 383).

Sin embargo, como sugiere Kariel, la política que subyace en el análisis de políticas es más compleja que tal abuso flagrante. Aunque se declara a favor de la razón, el análisis convencional no sólo sirve a los intereses particulares, sino también refuerza el orden y la ideología del mundo político establecido. En el contexto del estado administrativo moderno, el análisis tiende a proyectar un aura tecnocrática, reforzando la vieja noción positivista de que la ciencia proporcionará, de alguna manera, las soluciones precisas y certeras

¹⁴ Aunque fue escrito en ruso, este libro fue originalmente publicado en una versión en inglés (1924) y aparentemente influyó en Orwell.

¹⁵ Como secretario del parlamento, secretario de planeación y del tesoro, Hartle estuvo en el centro de los esfuerzos por introducir un Sistema de Planeación y Programación del Presupuesto (PPBS) en el gobierno de Canadá. La experiencia canadiense es particularmente interesante en relación a la orientación tecnocrática del análisis de políticas convencional, debido al interés que mostró Pierre Trudeau, Primer Ministro de ese periodo, por la “filosofía política” (ver Doern, 1977). Para un análisis acucioso de ese periodo en Canadá, ver French (1984: 1-2). También cfr. Torgerson (1984: 52-66).

¹⁶ El trabajo de Hartle contiene una similitud interesante, en esencia como en matiz, con el de Aron Wildavsky. Véase, por, ejemplo, Wildavsky (1966/1967).

que necesitamos para mantener el progreso del orden existente. Aun cuando generalmente se acepta que hay serias limitaciones intrínsecas en el análisis de políticas convencional,¹⁷ las expectativas tecnocráticas persisten. ¿Cuál puede ser la explicación? Consideremos la respuesta de Laurence Tribe, quien es, probablemente, el crítico más importante del análisis de políticas convencional:

El análisis no sólo tiene la intención de ayudar al responsable de una decisión a elegir un curso de acción, sino también de persuadir a otros sobre la justicia e inteligencia de su elección. Sin embargo, pierde casi toda su utilidad en el momento que parezca que ya no es capaz de sustentar objetiva y claramente una alternativa particular. Por eso, los analistas se ven constantemente presionados para reducir las múltiples dimensiones de los problemas a una medida común que haga posible llevar a cabo las comparaciones “objetivas”, aun y cuando esto signifique dejar fuera mucha información “suave”, pero crucial, por no ser cuantificable o, en su caso, conmensurable con los datos “duros” del problema (1972-73: 627).

En la cita anterior, Tribe no le da tanto énfasis al abuso de los intereses políticos en el análisis de políticas, como a la influencia penetrante aunque sutil de la política misma dentro del análisis. La objetividad aparente, que parece ser leal a la razón,¹⁸ se convierte realmente en una traición inconsciente: el estilo tecnocrático y su imaginería se vuelven parte de la retórica política. Las demandas y expectativas irracionales se enarbolan en nombre de la razón. La política se oculta tras la máscara del conocimiento. El viejo sueño sobre la posibilidad de que la razón escape a la política deja traslucir la ingenuidad del análisis de políticas convencional (cfr. Baum, 1982; Torgerson, 1984: cap. 6).

La tercera cara

La tercera cara del análisis de políticas apenas se vislumbra. Aunque persiste algo del viejo sueño ilustrado, éste se ha modificado definitivamente. El cultivo de la razón en los asuntos públicos permanece, pero el significado de la razón ha cambiado junto con el significado de la política. En la primera cara del análisis de políticas, el conocimiento reemplazaba a la política; en la segunda, la política dominaba al conocimiento. Cuando observamos la tercera cara vislumbramos el potencial para una relación en la cual la política y el conocimiento no sean mortalmente antagónicos.

La crítica de la segunda cara del análisis de políticas muestra el lado oscuro de la visión ilustrada: una tecnocracia irracional, en la cual se anida una aparente fuga de la política, pero que en realidad es una máscara para el ejercicio subrepticio del poder. Esta crítica se ha difundido extensamente en ocasión del surgimiento de una nueva tendencia en la filosofía de las ciencias sociales, bien resumida en el conocido libro de Richard J. Bernstein, *The Restructuring of Social and Political Theory* (1976). En la literatura sobre políticas, French (entre otros) ha hecho referencia al libro y ha trazado un paralelismo entre este desarrollo filosófico y las perspectivas cambiantes del análisis:

...Aun cuando los filósofos estén descubriendo que la perspectiva positivista es inadecuada para las ciencias sociales, es decir, reconozcan que las ciencias sociales todavía se encuentran muy lejos de lograr la certeza de las ciencias naturales, los analistas de políticas y los responsables de las decisiones en el gobierno siguen empeñados en su *hubrys* tecnocrática... (1984: 20).

Reconocer que la corriente post-positivista en la filosofía de las ciencias sociales tiene profundas consecuencias en el ejercicio del análisis de políticas significa ya un pequeño avance. Por cierto, un buen número de trabajos recientes han comenzado a explorar esta idea.¹⁹

¹⁷ Para un planteamiento cauto en favor de las técnicas analíticas convencionales, véase Rivlin (1971). Para una crítica profunda al respecto, véase Tribe (1972), Self (1975), Lovins (1977). Cfr. Nash et. al. (1975).

¹⁸ El trabajo de Tribe (1972, 1972-73) es central para esta evaluación crítica del análisis político convencional. Véase también Wildavsky (1966), Self (1975), Van Gunsteren (1975), Fay (1975), Kramer (1977). A la fecha, la crítica del análisis de políticas convencional ha sido lo suficientemente difundida como para que un autor haya identificado una escuela de “analistas anti-políticas” y expresara comentarios en defensa de la perspectiva ortodoxa (McAdams, 1984). Para un tratamiento equilibrado sobre algunos de los autores críticos, véase Torgerson (1984: 16-19, 38-45).

¹⁹ Aunque uno pudiera preguntarse qué tan adecuada es la afirmación de la cita de French para describir las tendencias más importantes en la literatura sobre políticas públicas, es evidente que está surgiendo una tendencia post-positivista. Véase Amy (1984), Torgerson (1980, 1984), París y Reynolds (1983), Dallmayr (1980-81), Fischer (1980). Esta literatura no concluye con una crítica a las corrientes convencionales, sino que las torna como punto de partida en un intento de reorientar los fundamentos del análisis de políticas.

El discurso del positivismo pierde sentido cuando se descubre la segunda cara del análisis de políticas. Es evidente que la estrecha concepción positivista de la razón ha propiciado un estilo intelectual insensible a su propia naturaleza y contexto, en una palabra, irracional.²⁰ Esto no significa necesariamente que hayamos llegado a un estado de amarga desilusión. La crítica al análisis de políticas convencional no termina con el hundimiento de un mito, puesto que la crítica se inspira en el ideal de la investigación racional, de una búsqueda abierta y franca de conocimiento. La crítica nos conduce a una pregunta clave: ¿puede la razón tener cabida en el mundo real de la política, donde se elaboran y llevan a cabo las políticas públicas?

Para abordar esta cuestión necesitamos considerar lo que se ha denominado “política de la metodología” (Amy, 1984: 210). El positivismo fomenta una imagen de neutralidad en la investigación porque divorcia al analista del objeto de análisis; el investigador se convierte, por principio, en un observador distante y neutral de los hechos. Más aún, el analista neutral, que adquiere de la sociedad su conocimiento, ocupa rápidamente el papel del técnico neutral que aplica el mismo conocimiento a la sociedad. Sin embargo, el hecho de que el análisis de políticas sea incorporado a la política, es una cuestión de carácter político que implica considerar la forma en que se toman las decisiones colectivas.²¹ Dicho análisis presupone elegir, implícita o explícitamente, una forma particular de relaciones políticas, que separa a los expertos de los ciudadanos.

Debería reconocerse incluso que la adopción de cualquier postura metodológica –sea correcta o incorrecta– inevitablemente conduce a una forma de acción política. La brecha entre el experto y el ciudadano aparece entonces no como algo políticamente neutro, sino como un artefacto del estado administrativo (cfr. Torgerson, 1984: cap 2). No debería sorprendernos que la orientación de la filosofía de las ciencias sociales trajera consigo consecuencias no sólo para el análisis de políticas, sino también para el comportamiento de la vida política. Si el positivismo desplazó al analista del mundo humano y lo convirtió en un observador neutral, el post-positivismo lo trae de nuevo a este mundo como participante activo.

El asunto metodológico central es el siguiente: el analista debe desarrollar no sólo un conocimiento de la sociedad, sino también un conocimiento en la sociedad.²² La vida social se conduce sobre las bases del sentido común al aceptar en general el significado de palabras, gestos e instituciones que constituyen un modo particular de entendimiento cultural. Cualquiera que pretenda estudiar la vida social debe poseer dicho entendimiento; debe tener una profunda comprensión del significado ampliamente compartido de la realidad (Taylor, 1971:13). En ese sentido, la investigación no puede continuar divorciada de la sociedad, sino que, por principio; se vuelve un modo particular de acción social. En otras palabras, el analista no es un observador apartado, sino un observador-participante. La observación participativa no es una técnica particular de investigación; es una concepción amplia, fundamento central de todo esfuerzo de investigación (cfr. Cicourel, 1964: 40).

En cualquier asunto de políticas existirán indudablemente preguntas que puedan ser respondidas con una relativa seguridad y precisión. Sin embargo, los asuntos de políticas rebasan estos problemas hacia cuestiones que apuntan a un contexto histórico y político más amplio. Estas cuestiones, que normalmente escapan a respuestas precisas y no ambivalentes, son las que el analista trata de evitar, dando preferencia a las preguntas que se acomodan fácilmente a un repertorio establecido de técnicas de investigación. Sin

²⁰ De ahí que Kolakowski (1968) se refiera a una “alienación de la razón” y Horkheimer (1974), a un “eclipse de la razón”. Uno de los temas centrales en la literatura post-positivista sobre la filosofía de las ciencias sociales es que la concepción positivista de razón debe ampliarse. Dicho concepto ampliado se aleja de las tendencias convencionales que equiparan la racionalidad a los productos finales de conocimiento (por ejemplo: hechos exactos, estrategias adecuadas, consistencia lógica) para, en cambio, basar la racionalidad en procesos de auto-reflexión crítica y en el discurso colectivo. Un juicio racional no tiene que garantizar una absoluta certeza; de hecho, queda abierto a revisiones o refutaciones posteriores. Lo que resulta esencial al juicio racional es el proceso que conduce a la deliberación individual y colectiva -un proceso que es, por principio, una exploración y una crítica desinhibida. La razón, en este sentido, es el fundamento de prueba del conocimiento, el cual está abierto a cuestionamiento (cfr. Apel, 1978, 1979; McCarthy, 1979: cap. 4).

²¹ Con todo lo obvio que esto pueda parecer es algo que con frecuencia se oculta tras lo que Tribe (1972: 77) ha denominado la tendencia convencional “a confundir el resultado con el proceso”. Fay (1975: 52) señala, de manera parecida, que mientras que el empleo de técnicas de políticas analíticas requiere de que “la gente interactúe entre sí de ciertas formas definidas”, el uso de estas técnicas está basado en un juicio implícito de “valores morales.” Cfr. Elkin (1975).

²² Este planteamiento tiene influencia de Lasswell (1970: 3) donde describe que “el conocimiento de los procesos político-administrativos” y “el conocimiento en el proceso” son “dos dimensiones separadas aunque vinculadas”. Cfr. Lasswell (1971: 13).

embargo, ninguna forma de análisis que se precie de ser racional puede evitar a la larga enfrentarse con preguntas más amplias, ya que ellas contienen la naturaleza e identidad del proyecto analítico mismo.

Evitar reflexionar sobre cuestiones más generales significa estar ciego no sólo al propio contexto, sino también a uno mismo. Al rechazar tanto la autoafirmación como el distanciamiento del análisis, la orientación post-positivista ofrece puntos de vista que ciertamente no son novedosos. El surgimiento del post-positivismo en la filosofía de las ciencias sociales se ha sustentado en una forma de discurso que antecede y se ha opuesto al positivismo, es decir, a la tradición dominante del pensamiento político, interpretado y preservado por ciertas figuras claves contemporáneas.²³ Desde esta perspectiva, el principal error del análisis convencional sería su falta de “entendimiento político” (cfr. Wolin, 1969; 1977; Jung, 1979). La posición autoritaria de autoafirmación y distanciamiento, propia del análisis comúnmente practicado, se apoya en una orientación metodológica que aleja al analista del lenguaje y de la experiencia política cotidiana, oscureciendo la realidad política y la parte que juega en ella. La falta de atención sobre el contexto, la historia y la complejidad de la vida política se traduce, por tanto, en una “crisis de educación política” (Wolin, 1969: 1070-1077):

La vida política no revela su orientación en hipótesis sencillas, es evasiva, por ende las tesis significativas tienen que ser alusivas e indicativas. El contexto es fundamentalmente importante, ya que las acciones y los eventos ocurren en un escenario. Un conocimiento de esta naturaleza tiende, por tanto, a ser sugerente y esclarecedor, más que específico y determinante (p. 1070).

Los primeros promotores de la orientación de políticas en las ciencias sociales no negaban la necesidad de tal entendimiento político. El pensamiento político tradicional estaba profundamente enraizado en la propuesta de Karl Mannheim, una “política científica” que dirigiera el desarrollo social (Mannheim, 1936: cap. 3; Mannheim, 1940; Kettler, et al. 1984). Mannheim consideró que la “tarea de la educación política” era mantener viva una orientación flexible en situaciones cambiantes.

La capacidad de reorientarse de nuevo a uno mismo frente a una constelación de factores en constante transformación constituye la capacidad práctica esencial de la clase de mente que se orienta de manera permanente hacia la acción (Mannheim, 1936: 176-177).

En el pensamiento de Harold D. Lasswell, profundo conocedor de la tradición del pensamiento político, es fácilmente discernible la necesidad de un proyecto de orientación contextual en el desarrollo de las ciencias de políticas (cfr. Torgerson, 1985).

Estas propuestas iniciales, que tendrían a contemplar el análisis de políticas con un rostro eminentemente humano, fueron distorsionadas y malinterpretadas, mientras que las nociones positivistas y los sueños tecnocráticos vinieron a dominar las ciencias sociales. El trabajo de Lasswell es especialmente significativo en este sentido, porque refleja una fuerte tensión entre las orientaciones tecnocráticas y las participativas dentro del análisis de políticas. Las críticas a Lasswell lo han colocado como el arquetipo del positivista y tecnócrata, a partir de algunos de sus planteamientos iniciales. Sin embargo, el trabajo de Lasswell está fundado en un marco metodológico que, al tiempo que considera la importancia de la orientación contextual, enfatiza la inescapable participación del investigador en el mundo humano. A pesar del sesgo tecnocrático de algunos de sus escritos iniciales, Lasswell se preocupó fundamentalmente por impulsar y profesionalizar el análisis de políticas, para contrarrestar las tendencias burocráticas y oligárquicas. Visualizó una profesión que pudiera promover tanto la educación de la población como la amplia participación dentro de un proceso político democrático. Lo que observamos en la obra de Lasswell es, por tanto, una convergencia político-metodológica hacia la participación.

Sin referirse directamente a Lasswell, Kariel ha expresado claramente la naturaleza y el significado de tal convergencia:

Definir la investigación como una forma de acción implica la plena presencia del investigador en su campo de interés. Presente en un campo en el que una multiplicidad de aspectos no han sido desarrollados cabalmente para su autorrealización, el investigador descubre que simplemente no puede saber qué es menos costoso para las posibilidades humanas actuales y potenciales, sin involucrar a los individuos que serán afectados (incluso él

²³ Bernstein hace explícita esta conexión, por cierto (1978: 57 y ss., 185 y ss.) Cfr. Arendt (1958), Berlin (1962), Habermas (1974: cap. 1), Oakeshott (1962), Strauss (1975), Wolin (1960, 1962).

mismo) por el diseño político de su sociedad... La participación... se convierte en un imperativo epistemológico: la acción y el conocimiento están inextricablemente unidos (Kariel, 1972: 107).²⁴

Así como el positivismo marcó la tendencia tecnocrática dominante en el análisis de políticas, la orientación post-positivista señala ahora un proyecto participativo. Aquí la postura metodológica complementa un cometido particular proclamado recientemente en la literatura sobre políticas: el compromiso de promover un proceso de decisión de políticas que permita e impulse una mayor participación ciudadana.²⁵

En el contexto de la orientación tecnocrática prevaleciente, el potencial participativo del análisis de políticas fue fácilmente ignorado y disfrazado, aun cuando haya sido subrayado por una figura tal como Lasswell. Si este potencial se vuelve ahora más notorio es porque, al menos parcialmente, el desarrollo reciente de la filosofía de las ciencias sociales ha puesto en tela de juicio la estrecha noción de razón del positivismo. La razón no se restringe solamente al cálculo y a la mecanización, a la certeza y a la precisión; ahora la razón exige del investigador el conocimiento de sí mismo y del contexto, de modo que se oriente a la acción y al análisis, a pesar de las contingencias de la vida social y política. Con el advenimiento del post-positivismo, el significado de la propuesta de Lasswell acerca de la orientación contextual del análisis puede ser plenamente reconocida y valorada.

Desde la perspectiva post-positivista, la propuesta de Lasswell de una profesión científica de políticas democráticamente orientada es también objeto de debate (cfr. Torgerson, 1985). En efecto, el énfasis en el desarrollo profesional puede oscurecer lo que está en la orden del día: la calidad de la vida pública en la sociedad industrial avanzada. La emergencia plena de la tercera cara del análisis de políticas no depende simplemente del desarrollo profesional del campo, sino de un contexto de fuerzas sociales y políticas más amplio que tiende generalmente a frenar los cambios hacia una orientación participativa. Si el análisis tecnocrático es un instrumento del estado administrativo, el enfoque participativo desafía el conjunto de relaciones de poder y anticipa cambios importantes en el mundo político (cfr. Pateman, 1975; Macpherson, 1977: cap. 5).

En el análisis de políticas, la tensión entre las evidencias tecnocráticas y su potencial participativo se pone de manifiesto cuando consideramos las innovaciones desarrolladas para enfrentar los problemas surgidos en el transcurso de la industrialización (cfr. Torgerson: 1980, 1981). Los esfuerzos por tornar en consideración las consecuencias sociales y ambientales derivadas de la innovación técnica y la expansión industrial (la evaluación tecnológica, la evaluación del impacto ambiental, la evaluación de los impactos sociales) expresan con frecuencia una visión tecnocrática estrecha. A pesar de ello, estos esfuerzos han sido utilizados para ejemplificar cuánta desilusión ha causado el fracaso histórico de las predicciones positivistas concernientes al progreso de la civilización industrial. La institucionalización de estas nuevas formas de investigación de políticas representa una aceptación de los muchos problemas dejados de lado durante el desarrollo de la sociedad industrial. Las evaluaciones sobre los efectos del desarrollo industrial están fundadas, por lo menos implícitamente, en una perspectiva contextual del análisis que choca con la orientación convencional previa.

En la teoría y en la conducta actual de los estudios de evaluación de impactos, se ha observado la tendencia a tomar en consideración de manera explícita el contexto global del análisis. En este sentido, los proyectos de investigación pueden ser vistos como un proceso social que, no menos que sus descubrimientos, puede afectar el carácter y la calidad de la vida social y política. En momentos decisivos de la evaluación, puede suceder que los grupos sociales que están siendo estudiados se involucren activamente en el proceso. Se desplaza entonces el centro del interés desde la fijación por la técnica analítica hacia la preocupación por el proceso de investigación. Examinaremos aquí un ejemplo extraordinario de una evaluación de impactos de carácter "participativo".²⁶ Por el momento, sin embargo, necesitamos considerar de manera más extensa la distinción entre la técnica analítica y el proceso de investigación.

Las limitaciones intrínsecas de las técnicas analíticas convencionales han sido aceptadas por algunos autores (ver, por ejemplo, Nash et. al, 1975). Estas limitaciones, evidentes para los observadores finos incluso dentro del esquema positivista, se hacen evidentes especialmente en los puntos donde el análisis de

²⁴ Cuando Lasswell comenzaba a desarrollar esta idea en su proyecto de investigación, Kariel (1969: 138) lo consideró de manera atinada como "una innovación... que abría un foro democrático para la co-participación del poder."

²⁵ Para una revisión de los temas de co-participación, véase Bryden (1982). Consúltese también la propuesta de Wildavsky (1979: cap. 11) en el sentido de formar "ciudadanos con capacidad de análisis". La preocupación por impulsar la participación no se restringe únicamente a escritores de una ideología política en particular (cfr. Berger y Neuhaus, 1977; Macpherson, 1977; Pateman, 1970).

²⁶ Para una distinción entre evaluaciones de impacto "participativas" y "tecnocráticas", véase Torgerson (1980: cap. 6).

políticas se enfrenta con el surgimiento de los estudios de evaluación sobre impactos, Giandomenico Majone enfatiza este punto al señalar que la presencia de asuntos “transcientíficos”²⁷ en la evaluación de las innovaciones tecnológicas impulsa al análisis de políticas más allá de la orientación tecnocrática:

Para enfrentar el problema que plantea la contribución tecnológica, el análisis de políticas debe convertirse en una suerte de jurisprudencia generalizada. Antes de preocuparse por las reglas de decisión, las utilidades, la optimización y todas las otras categorías del análisis de toma de decisiones, uno debe ser capaz de evaluar la consistencia del argumento, la fuerza y la pertinencia de la evidencia, la relevancia y la confiabilidad de los datos, las limitaciones inherentes a las herramientas científicas y las trampas que rondan cualquier decisión técnica. Para llegar a la “verdad”, el analista deberá confiar no en los modelos y algoritmos, sino en la capacidad de persuasión y de disuasión. El supremo logro analítico ya no es la computación de estrategias óptimas, sino el diseño de reglas procesales y mecanismos sociales para evaluar evidencia incompleta y frecuentemente contradictoria (Majone, 1977:174).

El punto central del argumento de Majone es que, hoy más que nunca, el análisis tiene que ver con una gama de asuntos que rompen con la expectativa tecnocrática de soluciones precisas y certeras. Los supuestos para proceder con los cálculos usuales parecen irracionales porque evaden el análisis de la incertidumbre y la complejidad. Majone está consciente de que rara vez la racionalidad presupuesta por la investigación es exacta, especialmente cuando el análisis se encuentra influido por lealtades políticas. Aún así, el autor propone cambiar el contexto comunicativo actual de la investigación de, tal modo que coadyuve al logro colectivo de la “verdad”. Su argumento deja claro que el avance en esta dirección no requiere la negación sino el reconocimiento del contexto político. Los promotores de políticas públicas pueden muy bien representar intereses en competencia. La importancia de una “jurisprudencia generalizada” consiste en que lleva estos intereses a la luz pública, abiertamente, —exigiendo razones para las diversas políticas alternativas, sin permitir que las iniciativas sean puestas en marcha clandestinamente.²⁸ En este sentido, hace énfasis en la necesidad de que el análisis de políticas supere la falta de principios metodológicos concernientes a “nociones legales, como decisiones razonadas, protocolos adecuados y reglas de evidencia” (Majone, 1982: 289). El autor va más lejos: identifica y apoya un principio clave para una retórica orientada a la verdad: “fortalecer el caso más débil” (Majone, 1977: 174-175). Las ideas no convencionales deben no sólo tolerarse, sino impulsarse y tomarse en serio, en aras del interés de la investigación racional (Majone, 1982: 289).

Preocupada por mantener la situación prevaleciente, la primera cara del análisis de políticas cultivó la fascinación por la técnica y un desprecio por el significado del proceso. La desilusión respecto de la segunda cara vino esencialmente del reconocimiento de que las técnicas del análisis de políticas no son los instrumentos lejanos, neutrales, que decían ser, sino que se insertan de manera profunda en el proceso político. La tercera cara comienza a surgir con la comprensión de que la teoría y la práctica del análisis de políticas se enraízan en las decisiones políticas. Decidir sobre una forma particular de investigación significa necesariamente afectar la vida y los valores de una sociedad al influir en la conformación de un proceso político más general. El punto central es que la elección puede inhibir o incrementar la racionalidad de la vida política.

La tercera cara: una perspectiva práctica

Hoy la tercera cara del análisis de políticas se percibe principalmente como una fórmula metodológica que se inspira en un nuevo enfoque de la filosofía de las ciencias sociales. Para dibujar la tercera cara de manera clara necesitamos desplazar nuestra atención de una perspectiva teórica a una práctica. Obviamente no es nada sencillo, puesto que la tercera cara del análisis continúa siendo en el mejor de los casos una tendencia emergente, algo que apenas se perfila. Lasswell, pionero en este enfoque avanzó y experimentó con una serie de propuestas: el seminario de decisión, el planetario social, el prototipo de la participación en el poder (Lasswell, 1971: caps. 4, 8; cfr. Bolland y Muth, 1984; Muth y Bolland, 1981; Kariel, 1969: 137-139). Recientemente han surgido otras innovaciones parecidas, tales como la participación pública en la planificación (Arnstein, 1969; Stewart, et. al., 1984), experimentos en la mediación política

²⁷ Weinberg (1972) define tales asuntos como aquéllos que pueden ser planteados en términos científicos pero que no pueden ser contestados con precisión científica —al menos, no dentro de los marcos de referencia temporal relevantes al interés humano—. En la medida en que la sociedad industrial ocupa nuevos espacios tanto geográficos como tecnológicos surge un amplio rango de asuntos “transcientíficos” que generan presiones.

²⁸ Para una discusión complementaria anterior dentro del campo de la jurisprudencia, véase Han y McNaughton (1958).

(Amy, 1983), la propuesta sobre “comunidades técnicas” permeables y plurales (MacRae, 1976), el uso de cortes científicos (Mazur, 1977), el fomento de la intervención de ciudadanos informados en audiencias públicas (Salter y Slaco; 1981; Weller y Jackson, 1982). Sin embargo, a pesar de tal proliferación de ejemplos no se puede obtener una panorámica completa y clara. De hecho, sólo contamos con algunos fragmentos, no con una configuración total. Podemos imaginar vagamente el perfil de la tercera cara, pero su cristalización completa sigue siendo una tarea por realizar.

Se tiene una idea más clara de esta cara desde el campo relativamente nuevo de la evaluación de impactos. Hemos señalado que la tensión entre las dimensiones tecnocráticas y las participativas del análisis de políticas es especialmente álgida en este punto. No es de sorprender puesto que las evaluaciones sobre impactos surgieron de una amplia preocupación social que ponía en tela de juicio el ritmo y la dirección de la industrialización (Torgerson, 1980). En este contexto, la definición de algunos problemas específicos tiende a incorporarse en la consideración mayor del desarrollo de la sociedad. Por ejemplo, la controversia acerca de las evaluaciones de impacto utilizadas para estimar la seguridad de las plantas de energía nuclear no sólo ha dado pie a debates sobre la idoneidad de las técnicas de análisis convencionales, sino que ha suscitado toda una polémica sobre la orientación de las políticas energéticas: “la tendencia radical” contra la “tendencia reformista”. En una crítica tanto al análisis tecnocrático de políticas como al estado administrativo centralizado, los exponentes de la tendencia reformista argumentan en favor de un proceso político-administrativo más participativo en el marco de un modelo de desarrollo social, económico y político descentralizado y democrático (cfr., Lovins, 1977; Orr, 1979).

En el campo de la evaluación de impactos encontramos un proyecto de análisis de políticas, que desarrolla en forma precisa los rasgos esenciales de la tercera cara. Se trata de la investigación sobre el gasoducto del valle de Mackenzie, coordinada por Thomas Berger para el gobierno federal canadiense, que sigue siendo el estudio de impacto más extenso llevado a cabo hasta la fecha.²⁹ Lo que pudo haber sido sólo un ejercicio analítico de rutina se convirtió en un elemento fundamental de transformación política e histórica del norte de Canadá. Una interpretación de esta experiencia nos puede proporcionar quizá la perspectiva práctica más clara acerca de la tercera cara. Inaugurada en 1974 por el Gabinete Federal de Canadá, la Investigación Berger, como se ha dado en llamarla, fue diseñada para conocer “el impacto social, ambiental y económico en la región” de la propuesta de transportar el gas natural desde la Bahía de Prudhoe en Alaska y del Delta del Mackenzie en los territorios del noroeste hacia el sur a través de un gasoducto tendido en el Valle Mackenzie (Berger, 1977: Vol. 1, apéndice). Aunque la propuesta tuvo una fuerte promoción por parte de las mayores corporaciones internacionales de petróleo, ésta no fue aprobada por el Gabinete. La recomendación negativa de la Investigación Berger en 1977 fue un factor –entre otros probablemente más significativos– que influyó en la decisión acerca de la construcción del gasoducto (cfr. Bregha, 1979). Aquí, sin embargo, el significado real de la investigación se ubica en el enfoque adoptado, que considera el análisis de políticas como un proceso (cfr. Gamble, 1978; Berger, 1977: vol. 2, 223-230).

Vista como tal, la Investigación Berger puede ser descrita como un foro relativamente abierto que permitió la presencia y articulación de intereses y perspectivas divergentes. La investigación solicitó y recibió informes académicos sobre diversos aspectos del problema del gasoducto. Sin embargo, la investigación no fue simplemente abordada desde la perspectiva valorativa. Los planteamientos del impacto se confrontaban mutuamente y cada uno de los estudios se comparaba con otro. Mediante réplicas, refutaciones y cruzamiento de información, el debate se desarrolló con un alto grado de finura. La investigación académica fue sólo un componente del proceso. Se promovió la participación de los miembros

²⁹ Para un debate excelente acerca de la encuesta por un miembro de su gabinete, véase Gambel (1978). El carácter de la encuesta está captado en forma brillante en un largometraje de 1977: *The Iniquity Film: A Report on the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*, accesible en el Consejo Nacional de Cine de Canadá. El documento académico más serio al respecto es el de Abete (1983). El informe Berger contiene un apéndice que analiza “El Proceso de la Encuesta” (1977: vol. 2, 223- 230). El documento de Dryzek (1982: 324-325) señala de manera interesante, aunque breve, que la Encuesta “ilustra las posibilidades del análisis de políticas dentro del marco de la hermenéutica”. Desafortunadamente, lo atinado del artículo de Dryzek se ve opacado por su percepción de la hermenéutica como un “modelo” particular de encuesta, con lo que se olvida que la interpretación –explícita o no– es necesariamente un rasgo de toda encuesta social (cfr. Taylor, 1971). La cuestión es qué tan consciente y adecuadamente se lleva a cabo la interpretación. La Encuesta Berger puede ser vista como el prototipo de los rasgos esenciales que debe contener una encuesta sobre políticas de acuerdo a la propuesta de Lasswell. En particular, el énfasis de Berger en la dimensión histórica, en términos de perspectivas de desarrollo alternativas, puede identificarse con lo señalado por Lasswell en relación a los “modelos de desarrollo”. Para una discusión que liga la Encuesta Berger al enfoque de Lasswell, véase Torgerson (1980: 16-26, 178-189). Para una consulta más profunda sobre Lasswell y el papel de la interpretación en la reestructuración post-positivista de la investigación, véase Torgerson (1985).

del público, a nivel regional y nacional. Se pueden identificar así tres aspectos importantes en la investigación.

1. Información. Se solicitó a todos los participantes en la investigación que presentaran una lista de los documentos que tenían en su posesión y que consideraran pertinentes para el tema. Esto permitió que todas las partes pudieran solicitar los documentos de los demás y que, en caso de que sus solicitudes no fueran atendidas, se pidiera a las oficinas del proyecto que enviaran un citatorio. Al final, todas las partes cooperaron, sin necesidad de citatorio.
2. Financiamiento. A pesar de la renuencia evidente por parte del Gabinete federal, Berger proporcionó respaldo financiero a los nativos, a los grupos ambientales, a las municipalidades y empresas del norte para “permitir que participaran en pie de igualdad con las compañías del gasoducto” (vol. 2, p. 225).
3. Forma del proceso de investigación. La dinámica de la investigación combinó un conjunto muy numeroso de audiencias públicas. Berger dividió las audiencias en dos tipos: formales y comunitarias. Las audiencias formales incluyeron testimonios bajo juramento y confrontación de la información de los testigos. Éste fue el terreno de los testigos expertos, fundamentalmente académicos y consultores privados, quienes habían realizado investigación en el norte canadiense. Aun en las audiencias formales, Berger trató de evitar “una observancia muy rígida de las reglas legales de aceptabilidad de las pruebas, dado que eso le hubiera restado vida a las evidencias” (p. 227). Por su parte, las audiencias comunitarias proporcionaron un intenso contraste. Se llevaron a cabo en todas las ciudades más importantes del sur de Canadá y en todas las poblaciones de la región del Valle de Mackenzie. No hubo testimonios bajo juramento, aunque Berger contrastó la información y permitió a todos los participantes hablar en sus propios idiomas. Se puso especial atención en diseñar un foro para estimular una activa participación pública. La respuesta fue extraordinaria, especialmente por parte de las comunidades indígenas, quienes presentaron sus puntos de vista de manera reflexiva y elocuente. Ciertamente, para Berger, las consultas comunitarias fueron decisivas:

Ningún tratado o discusión de carácter académico, ninguna presentación formal de las demandas de los pueblos indígenas hecha por sus organizaciones formales y sus líderes, podría haber ofrecido un panorama de las metas y aspiraciones de la población indígena tan preciso y vivo como su propio testimonio. De ninguna otra forma hubiéramos podido descubrir la profundidad de los sentimientos respecto a los errores pasados y a las esperanzas futuras, como tampoco la determinación de los pueblos indígenas en reafirmar su identidad colectiva en el presente y en los años por venir (vol. 2, p. 228).

Si bien la investigación promovió un extenso involucramiento público, también consideró el desarrollo de la política desde una perspectiva amplia. Comenzando con un proyecto específico, se revisaron los planes y propuestas concernientes y se concluyó que la decisión sobre el asunto era crucial para todo el futuro modelo de desarrollo regional.

En su informe, Berger enfatiza que surgió una divergencia básica entre dos “filosofías” contrapuestas durante las audiencias (vol. 2, pp. 3-6; vol. 1 pp. 148 y ss.). Una se declaró por la acelerada y completa modernización e industrialización del norte, por la expansión de la iniciativa privada y la creación de oportunidades de empleo tanto para la población blanca como para los indígenas. Desde este punto de vista, el norte –sugiere Berger– se percibe como la “frontera”. En contraposición, la otra perspectiva percibe a la región como su “patria”. Por cierto, Berger afirma que esto último es el punto de vista de la inmensa mayoría de los pueblos indígenas, cuyos ancestros han habitado la tierra desde tiempos inmemoriales. Esta posición destaca la importancia de la autodeterminación. No existe un rechazo absoluto del desarrollo, pero la noción convencional del desarrollo como un proceso natural e inevitable es sustituida por una concepción que considera el desarrollo como un asunto de elección colectiva. La meta es un tipo de desarrollo que sustente la identidad cultural de la población nativa de manera que permita que cualquier cambio cultural incluya decisiones autónomas sobre su orientación. Aun cuando le otorga un papel a la industria, a la empresa, al empleo asalariado, el acento está puesto en los recursos renovables, las empresas cooperativas y el desarrollo comunitario. En su evaluación final, Berger apoya este segundo punto, al sugerir que el otro era etnocéntrico y superficial:

Pienso que la razón fundamental de por qué hay una gran distancia entre nuestra convicción sobre los beneficios del empleo industrial y el temor de los pueblos nativos por la industrialización reside en que los indígenas del norte no son simplemente gente pobre que le tocó ser de descendencia india o mestiza. Son

pueblos cuyos valores y patrones de organización en parte resultan muy diferentes de los que subyacen en el mundo industrial moderno (vol. 1, p. 148). Una evaluación acertada de la propuesta del gasoducto, insiste Berger, requería que uno superara cualquier “renuencia a tomar en serio los puntos de vista de los pueblos nativos cuando entran en conflicto con nuestras propias nociones de lo que es conveniente para sus intereses” (vol. 2 p. 228).

La Investigación Berger fue un acontecimiento significativo para los pueblos que –como el informe mismo reveló– habían permanecido en un estado de subordinación pasiva con respecto a los elementos dominantes de la sociedad euro-canadiense. La investigación fue de hecho algo más que un escenario donde los intereses se podían articular libremente; se convirtió también en un foro para el esclarecimiento y reconocimiento de intereses. En efecto, la investigación misma tuvo un impacto cultural y político significativo en los pueblos indígenas. Como ha manifestado un estudio reciente, la Investigación Berger fue la “partera” de una transformación política en la región que originó innovaciones institucionales importantes, en sincronía con la emergencia de los pueblos nativos como una fuerza social relevante. (Abele, 1983: 79; cfr. cap. 6).

Berger provocó una considerable controversia que se enfocó parcialmente hacia la corrección analítica de su informe. Algunas citas extensas en relación con este debate son muy pertinentes. En los siguientes textos no será difícil percibir las tres caras del análisis de políticas. Primero revisaremos una de las críticas a Berger:

Hasta hace poco tiempo, las evaluaciones sobre los proyectos del sector público y privado consistían en comparar los beneficios directos –que podían medirse en dólares– con los costos directos, también medibles en los mismos términos. Se reconocía la existencia de efectos colaterales y de consecuencias no intencionales del curso de acción establecido, pero se trataba de impactos que no tenían una traducción medible en el mercado privado. Por eso, en los últimos años, la evaluación de proyectos ha buscado también evaluar los efectos colaterales de la línea de acción propuesta. Esto se ha hecho a través de estudios de impacto que... proveen al experto con las mejores y más específicas formas de evaluar los efectos de la línea de acción propuesta sobre el asunto en consideración. Tal evaluación puede ser en términos monetarios o, si esto no es posible, en unidades que sean las más adecuadas al objeto de la investigación... La información es utilizada por personas o grupos responsables en conjunción con la que proviene de evaluación directa a fin de arribar a una decisión. Se toma una decisión después de sopesar los beneficios directos más los indirectos, en contraposición a los costos directos e indirectos... La decisión se toma sólo después de haber tomado en consideración toda la información relevante (Stabler, 1977: 57-58).

La crítica consideró “inadecuado” el informe Berger en este nivel de análisis. Sin embargo, en su informe, Berger mismo desarrolló una concepción de investigación que discrepa con, la de su crítico:

En la estimación del impacto de un proyecto industrial en gran escala se tiende a minimizar la importancia de las conclusiones que no están fundamentadas en datos cuantitativos. Generalmente, los que están en favor del proyecto son capaces de decir aproximadamente cuánto va a costar, aunque la experiencia con algunos proyectos... en gran escala... ha mostrado que las estimaciones iniciales de los costos no han sido dignas de confianza. Pero al menos existe un conjunto de números con los que se puede trabajar. y uno nutre la confortable ilusión de que se está trabajando con datos confiables (vol. 1 p. 143).

Algunos impactos son más fáciles de predecir que otros... Además algunas consecuencias... pueden ser controlables, pero otras no. Es extremadamente sencillo confiar excesivamente en nuestra habilidad para actuar como ingenieros sociales y suponer –equivocadamente– que todos los problemas pueden ser previstos y resueltos. La naturaleza de los asuntos humanos desafía a los planificadores (pp. 160-161).

Si se va a evaluar el impacto de manera adecuada, se tiene que sopesar una serie completa de asuntos, algunos tangibles, otros intangibles. Pero al final, no importa cuántos expertos haya, no importa cuántas hojas de computadora se acumulen, existe una necesidad inevitable de tomar en consideración el juicio humano para las cuestiones fundamentales; Por cierto, cuando se toca una serie de cuestiones que abarcan tanto a las ciencias físicas como a las sociales, la única manera de encararlo y resolverlo es a través del ejercicio del juicio humano (vol. 2, p. 229).

Mientras que la crítica da a entender lo que sería la descripción canónica del enfoque y el lugar legítimo del análisis en las consideraciones de las políticas públicas, Berger ubica el análisis dentro de un contexto ideológico. Señala un sesgo prevaleciente en los estudios y afirma que éste tiende a ocultar “la naturaleza de los asuntos humanos”. Berger entiende también la evaluación de los proyectos como un proceso político. Sin duda, estuvo consciente de que optar por un cierto tipo de investigación representa – independientemente de la decisión– un acto político. Al estimular la participación de los no expertos –

particularmente de los pueblos indígenas-, Berger proporcionó un foro para la discusión abierta en la cual los individuos y las comunidades podían no sólo expresar sus puntos de vista, sino desarrollar su capacidad de reconocer y articular sus intereses. En forma y en estilo, el estudio no sólo proporcionó una oportunidad de participación, se convirtió también en una experiencia educativa que estimuló la capacidad individual y colectiva de participación racional y efectiva.

Berger asumió, en consecuencia, una postura política, pues debemos asentar que no había lugar para la neutralidad. Cualquier forma de estudio hubiera constituido un proceso social de significado político. Si Berger hubiera optado por una forma más convencional de investigación enfocada a los testimonios de los expertos y á un mínimo de involucramiento por parte del público, su postura hubiera sido igualmente política, aunque menos evidente.

A la luz de la experiencia de Berger, podemos reconocer la participación ciudadana en el proceso de investigación como una forma de participación del público en la vida política. En este caso, el análisis deja de ser un agente del estado administrador. Mediante la inclusión del público en la evaluación del desarrollo económico, social y político, se promueve un foro para la discusión de los asuntos públicos. El análisis de políticas se contrapone entonces al proceso de decisión política enclaustrado en el estado administrativo. La lógica de investigación se orienta a la transformación de la vida pública.

Conclusión

En la tercera cara del análisis de políticas hay una distinción entre los expertos y los ciudadanos. En el nuevo enfoque los expertos han desarrollado una aguda conciencia de su propia fragilidad y falibilidad. Más aún, no levantan una fachada para esconder las limitaciones, que ellos mismos pueden percibir, sino que dejan manifiesta su condición humana. Ciertamente, los expertos se cuidan de no confundir a los legos y los ciudadanos se cuidan de que aquéllos no los confundan. En la comunicación entre expertos y ciudadanos, cada uno busca identificar puntos donde la frontera entre la especialización y el sentido común se intersecten. Es decir, cada quien busca que la participación pueda educar a un amplio sector de la población a considerar de manera racional las políticas específicas y las directrices sociales generales.

Nos hemos preguntado si se pueden conciliar las exigencias del conocimiento y la política, si la investigación racional tiene cabida en el mundo real de las políticas públicas. Encontramos que el potencial para tal reconciliación existe en la tercera cara del análisis de políticas. Esta confianza debe ser moderada mediante una evaluación seria del actual contexto político del análisis.³⁰ Al menos se han sentado las bases teóricas y prácticas para dicho desarrollo.

El concepto de conocimiento se ha extendido a la aceptación de que el conocimiento contextual es, a la vez, un fin y un medio de la investigación racional. Debe incluso reconocerse que, en virtud de su compromiso con una investigación y un diálogo sin trabas, la razón no está exenta de valores y conlleva, en efecto, un compromiso político. La búsqueda de conocimiento de los asuntos públicos requerirá obviamente un cambio drástico en el estilo dominante de la vida pública.³¹

De hecho, la tercera cara del análisis de políticas apunta hacia una nueva concepción de la política y, más concretamente, hacia la revitalización de su antigua concepción. Hoy en día, se confunde fácilmente a la política con la manipulación y el conflicto, pero el conocimiento y la política no siempre han sido concebidos de manera antagónica. Existe un sentido original de la política en el cual el conflicto se complementa con la cooperación necesaria para una discusión abierta y racional de los asuntos públicos.³²

³⁰ Este consejo no debería considerarse a la ligera (cfr. Arnstein, 1969; Pateman, 1970: cap. 4)

³¹ Mientras que la razón difícilmente puede desenvolverse libremente dentro del mundo de la política, de la misma manera la razón tampoco puede ser neutral. El interés por el conocimiento genuino está, en contraposición con otras fuerzas sociales, en el proceso político y este punto se vuelve particularmente evidente cuando estamos preocupados por comprender el mundo político mismo. El mundo de la política –con los consabidos conflictos, decepciones y secretos– obstaculiza los esfuerzos por investigarlo y descubrirlo plenamente. Esto significa que un serio compromiso con la investigación racional conlleva un compromiso político igualmente profundo, lo cual es muy raro encontrar en la literatura sobre análisis de políticas. Tratar de conocer completamente el mundo político implica necesariamente enfrentar cualquier resistencia a la investigación. El esfuerzo sería modificar el proceso de elaboración de las políticas y hacerlo que fuera más accesible a la investigación: un proceso político-administrativo más abierto. Este punto tiene obviamente implicaciones para la ética profesional (Cfr. Torgerson, 1984: caps: r, 8).

³² Bernstein (1976: xxi-xxii, 185-87) establece un vínculo entre esta concepción aristotélica de la política y el surgimiento del post- positivismo en la investigación social y política. Véase también Habermas (1974: cap. 1), Arendt (1958: cap. 2). Cfr. Kariel (1966). En relación directa con el análisis de políticas, consúltese Elkin (1985).

Para defender esa idea original, uno no tiene que comenzar por cambiar todo el entramado de instituciones políticas existentes, Se podría comenzar por la institución misma del análisis de políticas.³³ Lanzarse a un proyecto de reorientación contextual, que desmitifique el análisis tecnocrático y apunte hacia una dirección post-positivista, constituiría ciertamente una acción política en la que la razón y la política podrían encontrar finalmente su ruta de convergencia.

³³ Aquí, por supuesto, el contexto político del análisis de políticas continúa siendo decisivo. Un cambio significativo en la institución del análisis de políticas impulsaría o reforzaría los cambios en otras instituciones. Pero un cambio en el análisis de políticas necesitaría, en última instancia, ser impulsado y reforzado por cambios en el ámbito más extenso de la política.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELE, Frances. "The Berger Inquiry and the politics of transformation in the Mackenzie Valley," Ph. D. Thesis, York University. Toronto. 1983.
- AMY, Douglas J. "Environmental mediation: An alternative approach to policy stalemates," *Policy Sciences*, 15, 1983, pp. 345-365.
- , "Toward a post-positivist policy analysis," *Policy Studies Journal*, 13, 1984, pp. 207-211.
- APEL, Karl-Otto. "The conflicts of our time and the problem of political ethics," in Fred R. Dallmayr (ed.), *From Contract to Community*. New York. Marcel Dekker, 1978, pp. 1-101.
- , "Types of rationality today: The continuum of reason between science and ethics," in Theodore E Geraets (ed.), *Rationality Today*. Ottawa, University of Ottawa Press. 1979, pp. 307-340.
- ARENDT, Hannah, *The Human Condition*. Chicago, University of Chicago Press. Arnstein, Sherry R., 1969. "A ladder of citizen participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 1958, pp. 216-224.
- ARON, Raymond. "Auguste Comte." *In his Main Currents in Sociological Thought*, Vol. I. Garden City, N.Y. Anchor Books, 1968, pp. 73-143. (Edición en español: *Etapas del pensamiento sociológico*. 2 tomos. Buenos Aires, Siglo Veinte).
- AUCOIN, Peter. "Public-Policy Theory and Analysis," in G. Bruce Doern and Peter Aucoin (eds.), *Public Policy in Canada: Organization, Process and Management*. Toronto, Macmillan of Canada. 1979, pp. 1-26.
- AVINERI, Shlomó. *The Social and Political Thought of Karl Marx*. Cambridge, Cambridge University Press. 1971.
- AYER, A. J. *Language, Truth and Logic*. New York, Dover Publications, 2nd ed. 1953 (Edición en español: *Filosofía del siglo XX*, Barcelona, Crítica).
- BARDES, Barbara A., and Dubnick, Melvin J. "Motives and methods in policy analysis," in Stuart S. Nagel (ed.), *Improving Policy Analysis*. Beverly Hills, CA, Sage Publications. 1980, pp. 101-127.
- BAUM, Howell S. "Policy analysis: Special cognitive style needed," *Administration and Society*, 14, 1982, pp. 213-236.
- BENEVISTE, Guy. *The Politics of Expertise*. San Francisco, Boyd and Fraser, 2nd ed., 1977. [230]
- BERGER, Peter L., and Neuhaus, Richard John. *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research. 1977.
- BERGER, Thomas R. *Northern Frontier, Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*, Vols. 1-2. Ottawa, Supply and Services Canada. 1977.
- BERNSTEIN, Richard J. *The Restructuring of Social and Political Theory*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press. 1976.
- BOLLAND, John M., and Muth, Rodney. "The decision seminar: A new approach to urban problem solving," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 6, 1984, pp. 75-88.
- BREGHA, Francois. *Bob Blair's Pipeline: The Business and Politics of Northern Energy Development Projects*. Toronto, James Lorimer. 1979.
- BROWN, Peter G. "Ethics and policy research," *Policy Analysis*, 2, 1976, pp. 225-240.
- BRYDEN, Kenneth. "Public input into policy-making and administration: The present situation and some requirements for the future," *Canadian Public Administration*, 25, 1982, pp. 81-107.
- CASSIRER, Ernst. *The Philosophy of the Enlightenment*. Fritz C. C. Koelin and James P. Pettegrove (tr.). Princeton, Princeton University Press. 1951.
- CHURCHMAN, C. West. *The Systems Approach*. New York, Dell Publishing, rev. ed., 1979.
- CICOUREL, Aaron V. *Method and Measurement in Sociology*. New York, The Free Press. 1964.
- COMTE, Auguste. "Plan for scientific operations necessary for reorganizing society," in Richard Fletcher (ed.). *The Crisis of Industrial Civilization: The Early of Auguste Comte*. London, Heinemann Educational Books. 1974, pp. 11-181
- DALLMAYR, Fred R. "Critical Theory and Public Policy," *Policy Studies Journal*, 9, 1980-81, pp. 522-534.
- DORTN, G. Bruce. "The policy-making philosophy of Prime Minister Trudeau and his advisers," Thomas A. Hockin (ed.), *Apex of Power: The Prime Minister and Political Leadership in Canada*. Scarborough, Ontario, Prentice-Hall of Canada, 2nd ed., 1977, pp. 189-196.
- DRYZEK, John. "Policy analysis as a hermeneutic activity," *Policy Sciences*, 14, 1982, pp. 309-329.
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 2nd ed., 1975.
- EASTON, David. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York, Alfred A. Knopf, 2nd ed., 1971.

- ELKIN, Stephen L. "Regulation as a Political Question," *Policy Sciences*, 18, 1985, pp. 95-108.
- ENGELS, Frederick. *Socialism: Utopian and Scientific*. Moscow, Progress Publishers. 1978.
- FAY, Brian. *Social Theory and Political Practice*. London, George Allen and Unwin. 1975.
- FISCHER, Frank. *Politics, Values and Public Policy: The Problem of Methodology*. Boulder, CO, Westview Press. 1980.
- FRENCH, Richard D. *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy Making 1969-1984*. Toronto, James Lorimer, 2nd ed., 1984.
- GAMBEL, D.J. "The Berger Inquiry: An impact assessment process," *Science*, 199, 1979, pp. 946-952.
- GAY, Peter. *The Enlightenment: An Interpretation*, Vols. 1-2. New York, Alfred A. Knopf. 1966, 1969.
- GIDDENS, Anthony. "Positivism and its critics." In his *Studies in Social and Political Theory*. New York, Basic Books. 1977, pp. 29-89.
- GUNNELL, John G. *Philosophy, Science and Political Inquiry*. Morristown, NJ, General Learning Press. 1975.
- , "Social scientific knowledge and policy decisions: A critique of the intellectualist model," in Phillip M. Gregg (ed.), *Problems of Theory in Policy Analysis*. Lexington, MA, Lexington Books. 1976, pp. 29-49.
- HABER, Samuel. *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era 1890-1920*. Chicago, University of Chicago Press. 1964.
- HABERMAS, Jürgen. *Knowledge and Human Interests*. Jeremy J. Shapiro (tr.). Boston, Beacon Press. 1971, (Edición en español: *Conocimiento e interés*. Madrid, Taurus).
- , *Toward a Rational Society*. Jeremy J. Shapiro (tr.). Boston, Beacon Press. 1971.
- , *Theory and Practice*. John Viertel (tr.). Boston, Beacon Press. 1974.
- HART, Henry M., J., and MacNaughton, John T. "Evidence and Inference in the Law," *Daedalus*, 87, 1958, pp. 40-64.
- HARTLE, Douglas G. "Techniques and processes of administration," *Canadian Public Administration*, 19, 1976a, pp. 21-33.
- , *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*. Toronto, University of Toronto Press. 1976b.
- , *The Expenditure Budget Process in the Government of Canada*. Toronto, Canadian Tax Foundation. 1978.
- HECLO, Hugh. "Review article: Policy analysis," *British Journal of Political Science*, 2, 1972, pp. 83-108.
- HELMER, Olaf. *Social Technology*. New York, Basic Books, 1966.
- HORKHEIMER, Max. *Eclipse of Reason*. New York, Seabury Press. 1974.
- , and Adorno, Theodor W. *Dialectic of Enlightenment*. John Cumming (tr.). New York, Seabury Press. 1972, (Edición en español: *Dialéctica del iluminismo*. Buenos Aires, Sudamericana. 1988).
- HOROWITZ, Irving Louis. "Social science mandarins: Policymaking as a political formula," *Policy Sciences*, 1, 1970, pp. 339-360.
- KARIEL, Henry S. *The Promise of Politics*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall. 1966.
- , *Opera Systems: Arenas for Political Action*. Nuca, IL, F. E. Peacock Publishers. 1969.
- , "Commentary on Lane's paper," in James C. Charlesworth (ed.), *Integration of the Social Sciences through Policy Analysis*. Philadelphia, American Academy of Political and Social Science. 1972.
- KAUFMANN, Walter. *Hegel: A Reinterpretation*. Garden City, NY, Anchor Books. 1966.
- KENNEDY, James. Letter-to-the-editor, *Technological Forecasting and Social Change*, 2, 1978, p. 383.
- KETTLER, David, et al. *Karl Mannheim*. London, Tavistock Publications/Chichester, Ellis Horwood. 1984.
- KOLAKOWSKI, Leszek. *The Alienation of Reason: A History of Positivist Thought*. Norbert Guterman (tr.). Garden City, NY, Doubleday. 1968.
- KOONTZ, Harold. "The management theory jungle," *Academy of Management Journal*, 4, 1961, pp. 174-188.
- KRAMER, Fred A. "Policy analysis as ideology," in Fred A. Kramer (ed.), *Perspectives on Public Bureaucracy*. Cambridge, MA, Winthrop Publishers, 2nd ed., 1977, pp. 203-220.
- LASSWELL, Harold D. "The policy orientation," in Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford, Stanford University Press. 1951, pp. 3-15.
- LASSWELL, Harold D. "Clarifying value judgment: Principles of content and procedure," *Inquiry*, 1, 1958, pp. 87-98.
- , "The public interest: Proposing principles of content and procedure," in Carl J. Friedrich (ed.), *The Public Interest*. New York, Atherton Press. 1962, pp. 54-79.

- , *World Politics and Personal Insecurity*. New York The Free Press. 1965.
- , “The emerging conception of policy sciences,” *Policy Sciences*, 1, 1970, pp. 3-14.
- , *A Pre-View of Policy Sciences*. New York, American Elsevier Publishing. 1971.
- , “Some perplexities of policy theory,” *Social Research*, 14, 1974, pp. 176-189.
- LOVINS, Amory B. “Cost-risk-benefit assessments in energy policy,” *George Washington Law Review*, 45, 1977, pp. 911-943.
- MACPHERSON, C. B. *The Life of Liberal Democracy*. Oxford, Oxford University Press. Macpherson, 1977, (Edición en español: *Democracia liberal y su época*. Madrid, Alianza).
- MACRAE, Duncan, Jr. “Technical Communities and political choice,” *Minerva*, 14, 1976, pp. 169-190.
- MAJONE, Giandomenico. “Technology assessment and policy analysis,” *Policy Sciences*, 8, 1977, pp. 173-175.
- , “Reforming standard-setting,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 2, 1982 pp. 285-290.
- MANNHEIM, Karl. *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. Louis Wirth and Edward Shils (trs.). New York, Harcourt, Brace and World. 1936.
- , *Man and Society in an Age of Reconstruction*. Edward Shils (tr.). New York, Harcourt, Brace and World. 1940.
- MAZUR, Allan. “Science Courts,” *Minerva*, 15, 1977, pp. 1-14.
- McADAMS, John. “The anti-policy analysis,” *Policy Studies Journal*, 13, 1984, pp. 91-101.
- McCARTHY, Thomas. *The Critical Theory of Jürgen Habermas*. Cambridge, MA, The MIT Press, 1978, (Edición en español: *Teoría de la crítica de Jürgen Habermas*. Madrid, Tecnos. 1987).
- MUTH, Rodney, and Bolland, John M. “The social planetarium: Toward a revitalized civic order,” *The Urban Interest*, 3, 1981, pp. 13-25.
- NAGEL, Stuart S. “Introduction: policy analysis research, what it is and where it is going,” in Stuart S. Nagel (ed.), *Improving Policy Analysis*. Beverly Hill, CA, Sage Publications. 1980, pp. 7-13.
- NASH, Christopher, et al. (1975). “Criteria for evaluating project evaluation techniques,” *Journal of the American Institute of Planners*, 41, 1975, pp. 83-90.
- OAKESHOTT, Michael. “Political education,” en *Rationalism in Politics and Other Essays*. London, Methuen. 1962, pp. 111-136.
- OPPENHEIM, Felix E. *Moral Principles in Political Philosophy*. New York, Random House. 1968.
- ORR, David W. “U.S. energy policy and the political economy of participation,” *Journal of Politics*, 41, 1979, pp. 1027-1056.
- PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press. 1970.
- PARIS, David C., and Reynolds, James F. *The Logic of Policy Inquiry*. New York, Longman. 1983.
- RIVLIN, Alice M. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, D. C., The Brookings Institution. 1971.
- SAINT-Simon, Henri. *Selected Writings*. Felix Markham (tr.). Oxford, Brasil Blackwell. 1952.
- SALTER, Liora, and Slaco, Debra. *Public Inquiries in Canada*. Ottawa, Science Council of Canada, Background Study, 47, 1981.
- SCHOETHE, Enid Curtis Bok. “The state of the art in policy studies,” in Raymond A Bauer and Kenneth L. Gergen (eds.), *The Study of Policy Formation*. New York, The Free Press. 1968, pp. 149-179.
- SCHICK, Allen. “Systems politics and systems budgeting,” *Public Administration Review*, 29, 1969, pp. 137-151.
- , “Toward the cybernetic state,” in Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence*. New York, Chandler Publishing. 1971, pp. 214-233.
- SELF, Peter. *Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost Benefit Analysis*. London, Macmillan Press. 1975.
- STABLER, J.C. “The report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, volume 1: A socioeconomic critique,” *The Musk-Ox: A Journal of the North*, 20, 1977, pp. 57-58.
- STEWART, Thomas R., et al. “Citizen participation and judgment in policy analysis: A case study or urban air quality policy,” *Policy Sciences*, 17, 1984, pp. 67-87.
- STRAUSS, Leo. “What is political philosophy?” en *Political Philosophy: Six Essays by Leo Strauss*. Hilail Gildin (ed.). Indianapolis, Pegasus. 1975.
- TAYLOR, Charles. “Interpretation and the sciences of man,” *Review of Metaphysics*, 25, 1971, pp. 3-51.
- , “Neutrality in political science,” in Alan Ryan (ed.), *The Philosophy of Social Explanation*. Oxford, Oxford University Press. 1973, pp. 139-170.
- TORGERSON, Douglas. *Industrialization and Assessment: Social Impact Assessment as a Social Phenomenon*. Toronto, York University Publications in Northern Studies. 1980.

- , “STA as a social phenomenon: The problem of contextuality,” in Frank J. Tester and William Mykes (eds.), *Social Impact Assessment Theory, Method and Practice*. Calgary, Detselig Enterprises. 1981, pp. 66-92.
- , “The communicative context of policy analysis: The problem of strategic interaction in the policy process,” Ph. D. Thesis, University of Toronto. Toronto. 1984.
- , “Contextual orientation in policy analysis: The contribution of Harold D. Lasswell,” *Policy Sciences*, 18, 1985, pp. 241-261.
- TRIBE, Laurence H. “Policy science: Analysis or ideology?” *Philosophy and Public Affairs*, 2, 1972, pp. 66-110.
- , “Technology assessment and the fourth discontinuity: The limits of instrumental rationality,” *Southern California Law Review*, 46, 1972-73, pp. 617-660.
- VAN Gunsteren, Herman R. (1976). *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central Rule Approach in Public Affairs*. London, John Wiley and Sons. 1976.
- WALDO, Dwight. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York, The Ronald Press. 1948.
- WEINBERG, Alvin M. “Science and trans-science,” *Minerva*, 10, 1972, pp. 209-22.
- WELLER, Phil, and Jackson, John. “Lessons in the need for public participation,” *Alternatives*, 10 (2/3), 1982, pp. 5-8.
- WHITE, Jay D. “Public policy analysis: Reason, method, and praxis, D.P.A. Thesis, George Washington University. Washington. D.C.. 1982.
- WILDAVSKY, Aaron. “The political economy of efficiency: Cost-benefit analysis, systems analysis, and program budgeting,” *Public Administration Review*, 26, 1966, pp. 292-310.
- , *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little, Brown. 1979,
- WOLIN, Sheldon S. *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Boston, Little, Brown. 1960.
- , “Political theory as a vocation,” *American Political Science Review*, 63, 1969, pp. 1062-1082.
- ZAMYATIN, Yevgeny. *We*. Mirra Ginsburg (u.). New York, Bantam Books. 1972.