

Contribuciones de Harold Dwight Lasswell a la administración pública

■ ■ Luis Enrique Pérez Castro*

Las propuestas teóricas y metodológicas del politólogo norteamericano Harold D. Lasswell (1902-1978) a mediados del siglo XX cambiaron definitivamente el panorama de la administración pública en Occidente. No sólo se trata de una visión prescriptiva la que realizó este estudioso de la política, sino que realmente se presenta como una serie de herramientas para la comprensión y organización de la sociedad desde diferentes ámbitos.

El contexto en el cual estuvo inserto Lasswell puede dar variadas referencias para comprender sus postulados. En primer lugar, es preciso señalar el hecho de que presenció las dos guerras mundiales de la primera mitad del siglo pasado, así como el periodo de entreguerras revestido por una crisis económica, la de 1929, sin precedentes hasta ese momento. El deceso de más de 60 millones de personas, así como la pérdida de trabajos y patrimonios, todo ello en menos de 25 años, fueron consecuencias de las decisiones diseñadas y tomadas por los principales gobiernos involucrados –Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, Japón– (Almond, 1987, pp. 249-252). De ahí es donde provienen los cuestionamientos de Lasswell, siendo uno de ellos: ¿acaso esas consecuencias no se previeron?, especialmente porque la mayor parte de los afectados poco o nada tuvieron que ver con dichas decisiones.

Él mismo declaró que “la persistente crisis de seguridad nacional que vivimos nos obliga a usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano” (Lasswell, 2000, p. 79). Se trata éste del parteaguas de su propuesta, en el sentido de que la mejor forma de sacar adelante a una sociedad es a través de la organización de los recursos (humanos, físicos, tecnológicos, etc.) que la conforman. Para Lasswell,

“siempre habrá problemas al diseñar y evaluar programas de comunicación colectiva, educación, planificación familiar, derechos humanos y prevención de conducta delictiva criminal, entre otros” (Valencia, 2008, p. 100).

En este sentido, se pueden distinguir diferentes rasgos dentro de las preocupaciones de Lasswell: primero, reconocer la existencia de problemáticas sociales; no podría ser de otro modo, pues entonces no se señalaría el camino para mejorar la sociedad. En segundo lugar, reconocer que esas problemáticas afectan a un gran sector de la sociedad, o a esta



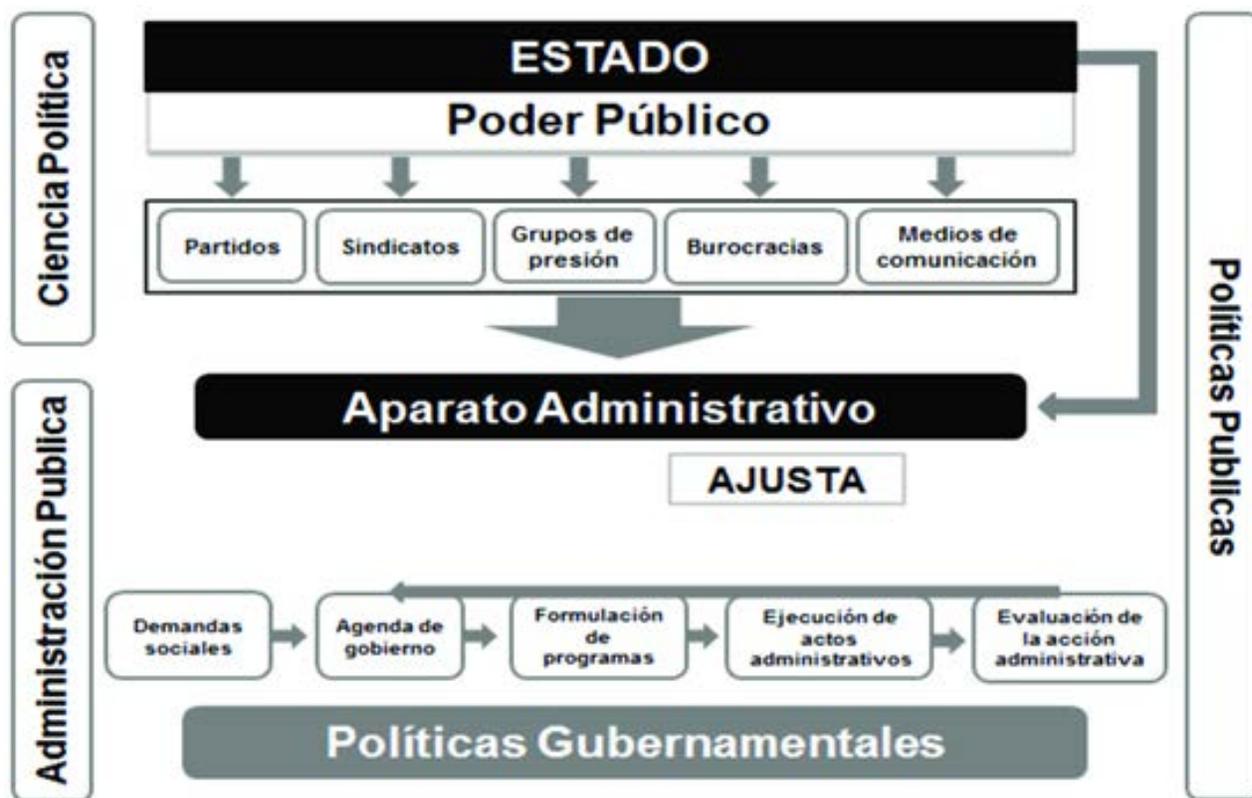
Harold D. Lasswell

*Licenciado en Historia y Estudios de Humanidades, y Maestro en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Trabajo sobresaliente en XIX Certamen de Ensayo Político CEE-NL (2018). Mención honorífica en el Premio del Museo de Historia Mexicana tercera edición, categoría Investigación (2018).

en su totalidad, lo que agrava la urgencia de resolución. Como tercer aspecto, Lasswell sugiere el diseño de un plan de acciones para alcanzar esa meta; finalmente, y vinculado con el punto anterior, reconoce que dentro del propio colectivo se encuentra la solución, disponiendo de los recursos presentes para organizarlos de manera eficiente.

Así pues, Lasswell comenzó a plantear un método para la solución de lo que denominó “crisis” – en plural–, el cual reconstruía la visión que hasta ese momento, la década de 1950, se poseía acerca de la

ciencia política. Para el académico norteamericano, la política no tenía al poder como única preocupación temática, si no que pretendía generar un esquema de análisis vinculado a las acciones gubernamentales. En otras palabras, identificar cuáles son los resultados derivados de las decisiones tomadas por la élite política, así como la forma de mejorarlos. Para Lasswell, “la ciencia y la política han evadido toda una serie de factores humanos que obstaculizan la solución racional de estos problemas [sociales]” (2000, p. 89).



Modelo de políticas públicas de Lasswell

Sin embargo, el académico norteamericano no había sido el primero en considerar la importancia del razonamiento coherente por parte de las autoridades, pues el presidente Woodrow Wilson ya había planteado la necesidad de desarrollar “una doctrina científica aplicada a la administración a través del postulado defensor de la separación de la decisión política ante la ejecución burocrática, lo que frontalmente se oponía al tradicional modelo administrativo” (González, 2008, p. 1). Aunque,

a diferencia del mandatario estadounidense, la innovación corrió a cargo de Lasswell dado que fue el primero en procesar, diseñar y estandarizar la comprensión de la reiterada postura.

El trabajo de Lasswell se presenta como la utilización de una serie de procedimientos “para realizar pruebas preliminares que contribuyan a *evaluar* la consistencia de distintas políticas *alternativas*”, vinculada íntimamente con “*la creación*

de instituciones de auto-observación que abarquen todos los aspectos importantes” (Lasswell, 2000, p. 99). En un primer momento se pueden detectar al menos tres elementos imprescindibles en dicha propuesta: evaluación de la situación en que se presenta el problema; considerar las alternativas de solución de las cuales se puede elegir; y, finalmente, tomar una decisión razonada que permita terminar con la problemática de manera eficiente.

Revisemos detalladamente cada uno de los componentes. De forma inmediata se encuentra la *valoración* de lo que ocurre en la sociedad, específicamente un problema que tiene que ser resuelto; el motivo de lo anterior es “aumentar la racionalidad de las decisiones”. De otra manera sería más complicado llegar, siquiera, a plantear una solución tentativa a lo que ocurre en una sociedad. Básicamente esa es la esencia del trabajo de Lasswell, pensar antes de hacer, lo cual tiene mucho sentido, “de ahí que la crisis plantee el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía” (Lasswell, 2000, p. 79). Piénsese en el caso de un médico que, sin conocer la situación del paciente ante la ausencia de auscultación le recete un medicamento que al final resulte contraproducente; el paciente (la sociedad) podría terminar en graves problemas por la mala decisión del médico (funcionarios).

Pero si se presta suficiente atención se podrá considerar a trascendencia del planteamiento de este teórico, puesto que en esos *recursos intelectuales* se refiere a la participación de los académicos de las ciencias sociales para la organización satisfactoria de la sociedad, rasgo raramente observado en otro momento. Para Lasswell son indispensables los aportes de disciplinas como la psicología, la sociología y la economía, por mencionar algunas, para llevar a cabo esta tarea; y no es de sorprender dado que “nadie pone seriamente en duda que el nivel de excelencia técnica de la ciencia social norteamericana surgió entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, a pesar de la Depresión. Cuando la segunda guerra estalló, las nuevas disciplinas habían ya evolucionado lo suficiente para hacer sentir su presencia” (Lasswell, 2000, p. 87).

En este sentido, no hay que dejar de lado que Lasswell participó activamente en el gobierno de los Estados Unidos, llevando a la práctica muchos de sus postulados teóricos, demostrando la importancia

“del papel que jugaron las matemáticas aplicadas en las ciencias sociales y la psicología en las decisiones militares y de gobierno, durante las guerras mundiales, significaron un énfasis en racionalizar el proceso de la decisión pública” (Méndez, 2014, p. 7).

El panorama de las ciencias sociales no parece ser tan alentador en los tiempos recientes, especialmente considerando que los aspectos técnicos rigen la vida cotidiana. Más allá de estas lamentaciones, las diferentes ciencias humanas pasan a convertirse en parte esencial de la organización social, lo cual pareciera que está desapareciendo en la era tecnológica. Al final, la relación entre sociología, demografía, economía y otros tantos –ías, dan como resultado “un trabajo transdisciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar tanto la formación y ejecución de las políticas, como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento usable (usable *knowledge*)” (Valencia, 2008, p. 95).



The future of political science (1962)

Pasando al segundo elemento, la selección de una solución dentro de diversas alternativas, es importante destacar el hecho de que la heterogeneidad dentro de los espacios de representación política (Congreso y gabinete, por ejemplo) tienden a proponer respuestas con base en criterios partidistas o de interés particular, sin tomar en cuenta lo que realmente se necesita en la sociedad. A final de cuentas se tratan de criterios *irracionales* que pueden llegar a perjudicar en la administración de los recursos públicos, es ahí donde la propuesta de Lasswell cobra sentido. Incluso esta resolución implicaría responsabilidades para ambos involucrados, es decir, a los científicos que proponen y a los funcionarios que deciden.

Para el caso del científico, “en la medida que se vuelve valorativo, acepta o rechaza proyectos de investigación de acuerdo con sus metas valorativas, e inicia investigaciones que contribuyan a esas metas. No es necesario que el científico sacrifique la objetividad al ejecutar un proyecto. La elección de las metas últimas de la acción no es objetiva” (Lasswell, 2000, p. 95). Por parte de los funcionarios, no hay que desestimar el hecho de que “los gobiernos se enfrentan a la mirada de la sociedad, a través de una gama de situaciones que ponen a prueba sus habilidades para administrar el Estado y la destreza política de los representantes ciudadanos en los poderes públicos” (Méndez, 2014, p. 7).

Esta corresponsabilidad política, que parte del principio de la interdisciplinariedad para la resolución de problemáticas, recuerda a las reflexiones del sociólogo alemán Max Weber en su texto *El político y el científico*. Weber plantea una contraposición de actividades entre ellos, es precisamente porque todavía durante el periodo previo a la primera guerra (1914-1918), existía una distensión notable entre ambos campos, a lo que el científico alemán respondió con un análisis indispensable hoy en día. Lasswell detecta esa problemática reuniendo las capacidades de científicos sociales y de los políticos, señalando que “la ciencia y la política han evadido toda una serie de factores humanos que obstaculizan la solución racional de estos problemas”, pero cuando “se identifican los problemas es más sencillo revertirlos” (Lasswell, 2000, p. 89).

Al final, ello remite al tercer aspecto que se contempló previamente: tomar decisiones y verificar el resultado de las mismas en el plano social. De

hecho, considerar los puntos anteriores (valoración y selección), conlleva directamente a comprender la propuesta de Lasswell: el estudio de la ciencia de la política, es decir, el proceso mediante el cual se llevan a cabo la toma de decisiones. Eso es a lo que se le denominaría las *políticas públicas*, ya que dependen de lo que la sociedad está experimentando; así pues:

[...] el estudio de las políticas públicas le ha permitido a la ciencia política analizar de manera empírica la actuación del poder, el ejercicio de la autoridad y la forma como se toman las decisiones públicas, al igual que sus efectos. Se complementa con ello el estudio tradicional sobre el poder, la forma de conseguirlo, distribuirlo y mantenerlo. (Valencia, 2008, p. 110)

En las siguientes décadas la propuesta de Lasswell se tornó más sistemática en el sentido que se planteó un método más específico, y a la vez difuso, de lo que compone a las políticas públicas. En lo que denominó un “modelo del proceso de decisión” estableció una secuencia de siete fases para completarla: 1.- inteligencia; 2.- promoción; 3.- prescripción; 4.- invocación; 5.- aplicación; 6.- terminación; y 7.- evaluación (Sánchez, 2001, p. 197). Esta metodología se presenta como los pasos necesarios para la implementación de una medida política concreta, y denotan los componentes lógicos o racionales que son necesarios para las políticas públicas.

Para DeLeon, estas 7 etapas, “reflejan el origen de lo que ha sido el concepto más aceptado de las ciencias de las políticas”, es decir, “del procedimiento mediante el cual se propone, se examina, se realiza y, tal vez, concluye una política determinada” (1997, p. 6). Ello conllevaría a lo que Lasswell denominó una “revolución mundial” en el sentido de que “es momento de crear hipótesis globalizadoras como modelos de desarrollo [...] Se trata de introducir transformaciones saludables dondequiera que se pongan en práctica políticas” (2000, p. 98).

Pero, ¿qué sucede cuando se examina la realidad política de México (por ejemplo)? Lo cierto es que, en primer lugar, las ciencias sociales aún se encuentran en una especie de metamorfosis entre la “flexibilidad” atribuida a las artes y la “mecanización” ligada a las ciencias exactas o naturales. Dedicarse a las ciencias humanas, al menos en América Latina,

implica estar en una constante búsqueda de apoyos financieros en dependencias gubernamentales o privadas que se traduce en compromisos netamente políticos, mismos que redundan en una amplia producción académica, pero de baja calidad (Cfr. Morado e Hinojosa, 2016, pp. 7 y ss.). Ello permite cuestionar: ¿Qué calidad de recursos intelectuales pueden ofrecerse para la resolución de las problemáticas sociales?

Desde la otra orilla se presentan los funcionarios, aquellos que toman las decisiones en el país. El caso se vuelve más grave considerando dos factores: la formación profesional de cada uno de ellos; y, segundo, en qué medida toman en cuenta los estudios académicos para la implementación de soluciones viables en el caso mexicano. Revisemos el primer factor detenidamente a través de un ejemplo, por demás ilustrativo: en enero de 2017 *El Universal* presentaba una nota en la que se informaba la llegada de Luis Videgaray Caso a la titularidad en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Más de uno se sorprendió al saber que el antes Secretario de Hacienda pasaría a la SRE; incluso se llegó a rumorar que se asignó el puesto al integrante del gabinete del presidente Enrique Peña Nieto de forma estratégica con el fin de negociar en términos económicos con el presidente norteamericano Donald Trump. Las inferencias comenzaron a validarse cuando el mandatario estadounidense comenzó a cumplir su postura anti-migrantes y lo que en los siguientes meses se convirtió en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Más allá de estas conjeturas, el desacierto de Videgaray fue señalar que desconocía por completo el funcionamiento de las labores diplomáticas y de la cancillería: “vengo aquí a aprender”, señaló el nuevo canciller (Moreno, 2017). De acuerdo, nadie nace sabiendo, pero, amén de la mofa en las redes sociales, ocupar un puesto de tal relevancia requiere una preparación académica que permita resolver problemáticas, y aunque la práctica hace al maestro, esta situación se presenta como un caso típico en el país (por no hablar del presidente, quien al parecer plagió su tesis de maestría, o del titular de la Secretaría de Educación, Aurelio Nuño, a quien le hace falta “ler”).

La situación de Videgaray, además de

vergonzosa, se contrapone a lo ocurrido en el plano laboral mexicano, pues la experiencia “necesaria” solicitada por empresas públicas y privadas al parecer no aplica para algunos funcionarios. Es ahí donde el planteamiento racional expuesto por Lasswell pierde su vigencia en el país, además de demostrar el total desconocimiento por parte de aquellos que diseñan las políticas públicas respecto a temas como la diplomacia, por mencionar un ejemplo.

Caso igual de ilustrativo es el de las reformas estructurales presentadas por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. De acuerdo a la Presidencia de la República, el objetivo de este ciclo de 11 reformas era el de solucionar de forma concreta los grandes problemas de México, descrito en tres propósitos principales: elevar la productividad del país para impulsar el crecimiento económico; fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos; afianzar nuestro régimen democrático y de libertades.

Estos cambios no sólo requirieron el acuerdo entre el Gobierno Federal, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) concretado en el Pacto de México, sino de 58 modificaciones a la Constitución, 81 a leyes secundarias y la creación de tres nuevas instituciones de gobierno (Bravo, 2017).

Revisemos una de esas reformas: la energética. El propósito, a decir de la administración, era el de mejorar el servicio de producción y distribución de elementos generados a partir del petróleo lo que, en teoría, implicaría un buen abasto energético mediante la participación de la iniciativa privada en este campo de la economía. Sin embargo, una cuestión que no ha sido mencionada es que la reforma energética representa un jugoso negocio para la industria petrolera y gasífera de tecnología de punta, la cual opera de manera similar que la minería a cielo abierto, mediante el empleo de un método denominado *fracking* que supone la fracturación hidráulica mediante el empleo de explosivos, una sopa de sustancias químicas altamente contaminantes y un uso desmesurado de agua para su extracción (Regeneración radio, 2013).

Lo anterior plantea la problemática de si realmente las reformas fueron planteadas desde una óptica crítica y razonada por parte de las autoridades, dado que se sacrifica la estabilidad ambiental (ya

mermada) en pro de la producción de energía. Aunado al desgaste de los recursos naturales, los beneficios económicos atribuidos a la libre competencia estarán limitados para las compañías involucradas en el plan de acción gubernamental, y no se traduciría necesariamente en un compromiso por parte de la IP para mejorar las condiciones económicas del país.

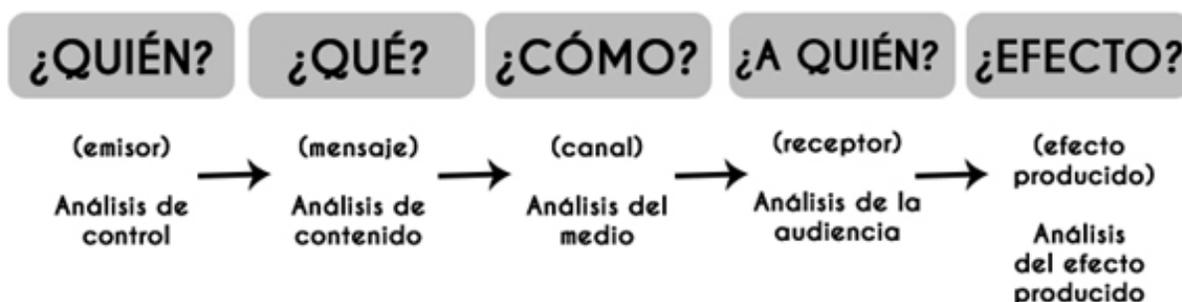
El caso de las reformas estructurales, ya en marcha, representan la desatención a los planteamientos de Lasswell sobre la concentración de recursos intelectuales para la toma de decisiones de la sociedad. Aún más importante, se desecha –si es que alguna vez se consideró-, el principio democrático “que se asocia a la forma en que las ciencias políticas perciben las metas, la acción gubernamental y los modos en que tomadores de decisiones en el gobierno” siempre y cuando “otros sectores aportan conocimiento valioso para la resolución de problemas específicos y trascendentes” (Méndez, 2014, pp. 7-8).

Para el caso mencionado, en ningún momento se consultó a la población sobre las necesidades del país para el establecimiento de las reformas, y mucho menos de si éstas eran indispensables para

mejorar la situación nacional. El planteamiento de las propuestas estuvo regido por el poder Ejecutivo y respaldado por el Legislativo, además de algunos de los principales partido políticos y ciertos sectores de la iniciativa privada. Entonces, ¿se trata de administrar para el pueblo, pero sin el pueblo? Éste debió haber sido consultado, especialmente considerando la relevancia de tales reformas; no se recurrió a la ciudadanía para la puesta en marcha de las reformas, pero si se le aumentó el precio de la gasolina y se destituyó maestros “por no estar capacitados” para el cargo (y si Videgaray, Nuño y Peña tampoco lo están, ¿por qué continuaron?).

El esquema de Lasswell estuvo diseñado de modo que “dentro de las políticas públicas se constituyen formas y medios para que las personas que integran la sociedad participen en la toma de las decisiones colectivas sobre el manejo de los asuntos públicos” (Méndez, 2014, p. 9). Al menos en México, como acaba de ser evidenciado, rara vez –si no es que nunca-, se le permite a la población participar en la administración de temas que le competen. A final de cuentas “se pone todo el énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos” (Lasswell, 2000, p. 103).

Modelo de Lasswell



Además de estudiar las políticas públicas, Lasswell también desarrolló un modelo para el análisis de la comunicación política.

Consideraciones finales

El trabajo de Harold D. Lasswell se coloca a la vanguardia de la administración pública en lo que se refiere al diseño y ejecución de la administración pública desde un sentido holístico, lógico y democrático. A más de setenta años de sus aportes, la *res publica* necesita aun tomar en consideración lo realizado por el académico norteamericano. Una administración de recursos adecuada dependerá de la capacidad de quienes la encabezan qué tanto razonan la toma de decisiones.

Sin embargo, también se presenta la situación de los científicos sociales dentro de la colectividad más allá de las aulas institucionales. Su compromiso va más allá de redactar artículos donde diagnostique las problemáticas sociales, debe participar activamente en el mejoramiento de la sociedad que es objeto de su estudio. Se llegará, entonces, al “intelectual orgánico” pensado por Antonio Gramsci. A final de cuentas se trata de una corresponsabilidad entre administración, academia y sociedad civil para la resolución de las principales problemáticas actuales.

Así, además “[de] centrarse en problemáticas concretas de índole social, las políticas públicas son una fuente inagotable de temas y problemas de análisis, no solo para la acumulación de conocimientos, sino también para la intervención práctica sobre la realidad”, puesto que “las políticas públicas son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos” (Valencia, 2008, pp. 96 y 107). De guardarse las ideas en los libros, poco contribuirá a la mejoría general de la sociedad.

Referencias

- Almond, G. (1987). “Harold Dwight Laswell (1902-1978)”, en *A biographical memoir*. Washington D.C.: National Academy of Sciences, pp. 249-254.
- Bravo, M. Á. (2017). “Las 11 reformas estructurales del gobierno de Peña Nieto”. *Publimetro*. México.
- Deleon, P. (1997). “Una revisión del proceso de las políticas”, en *Gestión y política pública*. Vol. VI, No. 1, pp. 5-17.
- González Tachiúin, M. (2008). “Orígenes de los estudios de las políticas públicas”, en *Synthesis*. UNACH, Vol. 10, No. 21, pp. 1-4.
- Lasswell, H. D. (2000). “La orientación hacia las políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis ed. *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa, pp. 79-104.
- Méndez Pérez, B. G. (2014). “La pertinencia de la reflexión sobre los enfoques en las políticas públicas”, en *CienciaUANL*. Año 17, No. 66, pp. 7-10.
- Morado, C., e Hinojosa, L. (Coord). (2016). *Las ciencias sociales en el noreste de México*. Monterrey, N.L.: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Moreno, T. “Vengo a aprender: Luis Videgaray”. *El Universal*, 4 enero 2017.
- Regeneración radio (2013). “Las reformas estructurales del gobierno de Peña”. *Radio regeneración*. Disponible en: < <http://www.regeneracionradio.org/index.php/portada/item/4059-las-reformas-estructurales-del-gobierno-de-pena> >
- Sánchez González, J. (2001). “Los ‘diversos’ objetos de estudio de la administración pública”, en *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. México: Plaza y Valdés, pp. 167-201.
- Valencia Agudelo, G. y Álvarez, Y. (2008). “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”, en *Estudios políticos*. Medellín, No. 33, pp. 93-121.