

Nota de los traductores

El siguiente artículo fue publicado originalmente bajo el título "The New Policy Sciences: Combining the Cognitive Science of Choice, Multiple Theories of Context, and Basic and Applied Analysis" en la revista *Policy Sciences* número 50, volumen 4, páginas 619-627. DOI: 10.1007/s11077-017-9304-2. Algunos cambios se han realizado para que cumpla con el formato de la revista *Ciencia Política*: introducción del *abstract* y *keywords* originales en inglés. El artículo original es una publicación de acceso abierto y se distribuye bajo los términos de la Licencia Internacional Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite el uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que se dé el crédito apropiado al autor (es) original (es) y a la fuente, se proporcione un enlace a la licencia Creative Commons e indique si se realizaron cambios.

Jhoan Sebastián Olis

[Traductor]

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

jsolisr@unal.edu.co

Juan Guillermo Vieira

[Traductor]

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

jgvieiras@unal.edu.co



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado

*The New Policy Sciences: Combining the Cognitive Science of Choice,
Multiple Theories of Context, and Basic and Applied Analysis*

Paul Cairney

University of Stirling, Stirling, Escocia

p.a.cairney@stir.ac.uk

Christopher Weible

University of Colorado Denver, Denver, CO, Estados Unidos

chris.weible@ucdenver.edu

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.73461>

Cómo citar este artículo:

APA: Cairney, P. y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado (Trad. J G. Vieira y S. Olis). *Ciencia Política*, 13(26), 321-338.

MLA: Cairney, P. y Weible, C. "Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado" (Trad. J G. Vieira y S. Olis). *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 321-338.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Es hora de imaginar unas nuevas ciencias de política pública. El mundo de la elaboración de políticas ha avanzado desde su primer diseño. Así también nuestra comprensión del mismo. Las ciencias de políticas públicas originales fueron contextualizadas, orientadas a la solución de problemas, multi-métodos y se centraron en la utilización de la investigación científica para lograr una mejora de la dignidad humana. En este texto introducimos unas nuevas ciencias de política pública basada en tales objetivos. Exponemos la necesidad de descripciones realistas de la elección “racional” e “irracional”, de múltiples teorías para interpretar la naturaleza multifacética de contextos complejos y de la combinación de investigación aplicada y básica. Para establecer esta nueva agenda, nos basamos en dos estrategias principales: identificar los avances en la psicología de la toma de decisiones y describir cómo las teorías de política pública ilustran la psicología de la elaboración de políticas en contextos complejos.

Palabras clave: Análisis de políticas públicas; Complejidad; Ciencias de política pública; Proceso de las políticas; Políticas públicas; Racionalidad limitada.

Abstract

It is time to imagine a new policy sciences. The policymaking world has moved on since its first design. So too has our understanding of it. The original policy sciences were contextualized, problem-oriented, multi-method, and focused on using scientific research towards the realization of greater human dignity. We introduce a new policy sciences that builds on such aims. We describe the need for realistic depictions of ‘rational’ and ‘irrational’ choice, multiple theories to portray the multifaceted nature of complex contexts, and the combination of applied and basic research. To set this new agenda, we build on two foundational strategies: identifying advances in the psychology of decisionmaking and describing how policy theories depict policymaking psychology in complex contexts.

Keywords: Bounded rationality; Complexity; Policy sciences; Policy process; Policy analysis; Public policy.

Introducción

Entre las joyas de la obra académica de Simon (1996) está la analogía de la hormiga. Simon describe una línea ondulada que representa el camino que una hormiga recorre de un lado de la playa al otro. Entonces pregunta: ¿por qué la línea es ondulada y no recta? El camino refleja el conocimiento, las estrategias y la capacidad de adaptación de la hormiga, usando el aprendizaje de prueba y error en un contexto complejo y siempre cambiante. La hormiga no tiene una visión panorámica sobre la playa, no puede predecir cómo cambiará y no sabe dónde está su meta, pero sin embargo llega a su punto final. Simon proporciona una analogía casi perfecta de las personas comprometidas con la política y el proceso de la política pública. Tienen un objetivo, por ejemplo, el cambio de una política, pero no saben exactamente cómo lograrlo. Tienen una cognición imperfecta para informar su toma de decisiones y una comprensión imperfecta de su contexto.¹

Inspirados en Lasswell (1951,1971), los expertos en políticas públicas pueden ayudar a estas personas en su trayecto utilizando: (1) la psicología y la ciencia cognitiva para describir el arte de elegir, en el que las personas usan atajos confiables para recopilar información que les permita tomar decisiones lo suficientemente buenas y (2) múltiples teorías del proceso de las políticas públicas para describir la complejidad siempre cambiante del contexto de las políticas. La mejor manera de hacer esto es (3) combinando ciencia básica y ciencia aplicada en el campo.

En este artículo presentamos una provocadora historia de las ciencias de las políticas desde la época de Lasswell. En el fondo, nuestro argumento es que la descripción de las antiguas ciencias de las políticas todavía ofrece cierta inspiración, pero no ha seguido el ritmo de los nuevos modelos de elección humana y de las teorías del proceso de las políticas públicas. Este problema se debe en parte a una consecuencia imprevista de la distinción de Lasswell entre “conocimiento de” y “conocimiento en” el proceso de las políticas, que ha producido una división innecesaria entre investigación básica y aplicada. En otras palabras, existe una gran brecha entre las formas en que desarrollamos y utilizamos las teorías del proceso de las políticas y las herramientas de análisis de

1 A lo largo de este artículo nos referimos a un “entorno” o “contexto” de las políticas. Utilizamos ambos términos para describir, de manera muy amplia, las circunstancias en las que se encuentran las personas. Usamos términos más específicos como “institución” o “red” para describir partes clave de ese entorno (Heikkila y Cairney, 2017).

política pública. Por consiguiente, la investigación del análisis de política pública a menudo se lleva a cabo con una apreciación insuficiente de la ciencia básica. La investigación del proceso de las políticas es a menudo esotérica y separada de la práctica.

Nuestra presentación de las nuevas ciencias de la política pública actualiza el lenguaje de las viejas para que se centre más en la elección y los contextos y abarque la ciencia básica y aplicada en el análisis de las políticas y en la investigación del proceso de las políticas. En este texto destacamos dos maneras de hacerlo: conocer la audiencia de los formuladores de políticas y el contexto en el que operan. Por ejemplo, la atención de los responsables de las políticas es fugaz y adicionalmente se suelen relacionar emocionalmente con la información, esto limita el impacto de un largo análisis basado en datos empíricos y obliga a los analistas de políticas a contar una historia simple y persuasiva. Además, dado el panorama cambiante y la multitud de opciones a las que se enfrentan las personas involucradas en el proceso de formulación de políticas, las soluciones basadas en una sola perspectiva no funcionarán. Por lo tanto, nuestra mejor estrategia como académicos de las políticas es ofrecer a la gente formas de pensar críticamente para ayudarles a aprender y adaptarse mientras toman sus decisiones y navegan en el proceso de las políticas. En todo momento debemos recordar el objetivo de nuestros esfuerzos: lograr una mayor realización de la dignidad humana y de la igualdad política.

Las viejas ciencias de política pública

En su discurso presidencial ante la American Political Science Association, Lasswell (1956) alentó a sus colegas a dar un giro práctico. Lasswell (1951,1971) defendió las “ciencias de política pública” como un nuevo campo de estudio para el progreso de la sociedad y la realización de una mayor dignidad humana, particularmente enfocadas hacia los ideales democráticos. Para Lasswell, la orientación de las ciencias de política pública consistía en la integración del análisis de las políticas y del proceso de las políticas. La investigación del proceso de las políticas proporcionaba la contextualización de un problema y el análisis de las políticas proporcionaba la asesoría orientada a los problemas. Por ejemplo, un científico de las políticas podría analizar una situación para comprender sus diversas dimensiones decisorias y sociales (investigación del proceso de las políticas), y luego estimar las tendencias y los impactos

mientras proporciona asesoría a un responsable de la toma de decisiones (análisis de políticas públicas). Ese tipo de estudios se guió por el marco de las ciencias de política pública (Lasswell 1971).

Después de que Lasswell presentara por primera vez su visión, muchos politólogos se resistieron a su llamado, en parte porque la Ciencia Política estaba tratando de transformarse en una ciencia básica en la que la combinación del análisis descriptivo y del prescriptivo se consideraba potencialmente contaminante de su integridad científica. Lasswell y sus seguidores continuaron implementando su visión independientemente de muchos politólogos (Brewer, 1974; Brewer y DeLeon, 1983, 1997; Clark, 2002; Lasswell, 1971). Sin embargo, se desarrolló una brecha entre las ciencias básicas y las ciencias aplicadas, y la mayoría de los académicos no integraron a su quehacer el análisis y el proceso de las políticas (Ranney, 1968; Sabatier, 1992). Hoy en día, la mayoría de las personas utilizan el término “ciencias de política pública” para referirse vagamente al campo de las políticas públicas. Desde hace mucho tiempo nos hemos movido más allá del marco de las ciencias de política pública y de algunos de sus componentes clave, como el ciclo de las políticas. Aunque los académicos citan o rinden tributo a Lasswell, su visión original se ha diluido en unos pocos mensajes normativos. Avanzar requiere una nueva visión que sea más pertinente para enfrentar los desafíos actuales.

Las nuevas ciencias de política pública

Las nuevas ciencias de política deben integrar el análisis de políticas y la investigación del proceso de las políticas. En términos generales, el análisis de políticas proporciona el estudio de la asesoría orientada a clientes para evaluar las políticas anteriores o recomendar futuras (Bardach y Patashnik, 2015; Weimer y Vining, 2017). El análisis está diseñado para las personas que participan activamente en el proceso de formulación de políticas y provee herramientas para la toma de decisiones, como el análisis costo-beneficio, que son comprendidas y utilizadas por los profesionales. Normalmente este análisis no se basa en teoría de política pública.

En contraste, la investigación del proceso de las políticas puede definirse como el estudio de los patrones e interacciones que rodean las políticas públicas a lo largo del tiempo. Las teorías por lo general se centran en la creación de conocimientos sobre las caracterizaciones de los sistemas, subsistemas y espacios de toma de decisiones de las políticas,

en lugar de producir consejos prácticos orientados a decisiones específicas. La investigación del proceso de las políticas está poblada de muchas teorías, que son el medio con el cual se construye, almacena y avanza el conocimiento. La audiencia de estas teorías tiende a ser académica y los teóricos del proceso de las políticas han tenido dificultades para transferir las estrategias de su ciencia a la práctica. Hay un claro potencial para hacerlo, pero la mayoría de los esfuerzos quedan a medias o resultan ineficaces (Cairney, 2015, 2016; Shipan y Volden, 2012; Weible y Cairney 2018; Weible et al., 2012). Por ejemplo, escribir las implicaciones de las políticas públicas en la conclusión de artículos –publicados en revistas académicas inaccesibles para los responsables de la formulación de políticas, porque están insertas en un sistema de pago y redactadas en un lenguaje opaco– garantiza un impacto limitado (DeLeon y Weible, 2010).

¿Cómo se verían las nuevas ciencias de política pública? Desempeñarían tres funciones.

1. Ampliar el espectro de elección y las personas involucradas

Las antiguas ciencias de política pública se centraban demasiado en las decisiones y en un pequeño grupo de formuladores de políticas. Consecuentemente, en el análisis de políticas, podríamos estimar los efectos futuros de que un formulador de políticas elija entre varias soluciones usando los ocho pasos de Bardach y Patashnik (2015). Sin embargo, este proceso de selección de políticas es una opción entre muchas otras; existen muchos más tipos de actores en el proceso de las políticas que los “formuladores de políticas” y el proceso no tiene ni principio ni fin. Por ejemplo, las personas se involucran en numerosas decisiones que abarcan todas las etapas teóricas del ciclo de las políticas, como en la formación y el mantenimiento de coaliciones, en disputas por el acceso a diferentes arenas de decisión, en contar historias persuasivas y establecer el marco adecuado para el análisis. Por lo tanto, las nuevas ciencias de política pública deberían centrarse en la inmensidad de opciones de muchas personas en un proceso de políticas fluido y continuo.

2. Mostrar cómo se produce la elección en contextos complejos

El contexto en el que estudiamos la elaboración de políticas cambia con el espacio y el tiempo. Su complejidad y dinamismo plantean retos importantes. Una narrativa eficaz que influye en la opinión pública, por

parte de un grupo de activistas, en un caso, puede no funcionar en otro y una solución de política pública que funciona en un contexto puede fracasar en otro. La solución no es renunciar al aprendizaje y a la generalización de lecciones, sino en enfatizar dentro del contexto cambiante y en la naturaleza a menudo efímera de nuestras recomendaciones. Para los expertos en políticas, lo mejor que podemos hacer para las personas involucradas en el proceso de las políticas es ofrecerles múltiples descripciones teóricas del contexto y nuestra mejor interpretación de su dinámica, además de enfatizar en los pros y los contras de las maneras en que las personas pueden adaptarse y aprender a alcanzar sus metas (Sanderson, 2009).

3. Abarcar ciencias básicas y aplicadas

La distinción de Lasswell entre la investigación del proceso de las políticas como ciencia básica y el análisis de políticas como ciencia aplicada es artificial. Por ejemplo, el marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD, por sus siglas en inglés) ayuda a integrar un fuerte componente contextualizado en el análisis de la acción colectiva y en la evaluación de sus resultados (Ostrom, 2005). Además, el trabajo reciente sobre las “burbujas de políticas” aporta un componente evaluativo a los patrones de elaboración de políticas en el tiempo bajo la Teoría del Equilibrio Interrumpido (Jones et al., 2014). En términos más generales, la mayoría de los especialistas en políticas reconocen ahora el valor de la investigación básica y aplicada, aunque realicen una u otra. Hay cada vez menos llamados a mantener una división entre teoría y práctica y más oportunidades para adoptar orientaciones aplicadas y básicas.

¿Cómo podemos aprovechar al máximo las nuevas ciencias de política pública?

Paso 1. Aprender de la psicología y de las ciencias cognitivas para mejorar nuestro modelo de elección

Originalmente, los modelos de elección se basaban en el rechazo de la noción de racionalidad perfecta. En pocas palabras, no puede haber una “racionalidad comprensiva” en la que los responsables de la formulación de políticas puedan comprender plenamente su contexto y procesar toda la información pertinente para convertir sus valores en un conjunto coherente y consistente de objetivos. Por el contrario, poseen información incompleta y se enfrentan a una “racionalidad limitada” o a una ca-

pacidad limitada para procesar la información, y utilizarla para producir preferencias de políticas consistentes (Cairney, 2012a; John, 2012; Jones, 1999; ; Lindblom, 1959; Simon, 1957,1976).

Consecuentemente, utilizan dos atajos para reunir suficiente información y tomar decisiones lo suficientemente buenas en un contexto que a menudo limita su tiempo para pensar antes de actuar: un atajo racional, persiguiendo metas suficientemente claras y priorizando ciertos tipos y fuentes de información, y otro atajo irracional, basándose en emociones, sentimientos instintivos, creencias profundamente arraigadas, hábitos y en lo que les es familiar, para tomar decisiones rápidamente (Cairney, 2016).

En teoría, las personas procesan la información como individuos, pero en realidad hacen cálculos basados en sus interacciones con otros. Por ejemplo, la orientación de nuestros valores puede cambiar tras interactuar con personas que refuerzan o desafían nuestras creencias (Wildavsky, 1987). Además, la premisa principal de la racionalidad conductual de Simon era que: “los seres humanos tienen prioridades y metas, pero generalmente no son eficaces para juzgar las conexiones entre esas metas y la compleja realidad que enfrentan” (Jones y Tomás, 2017, p. 49). Por lo tanto, necesitamos entender la relación entre (a) las formas en que las personas establecen objetivos de políticas, incluyendo el papel de la irracionalidad en su cálculo mental y (b) su contexto, el cual entienden e influyen solo parcialmente.

La racionalidad limitada ha estado siempre presente en la academia moderna sobre políticas públicas, pero solo recientemente los académicos han tomado verdaderamente en serio los aportes de la psicología social y organizacional para entender cómo las emociones actúan como atajos informativos y coexisten con la cognición. Los puntos de referencia modernos incluyen la distinción de Haidt (2001, 2007, 2012) entre “sistema intuitivo” y “sistema de razonamiento” y el pensamiento “rápido y lento” de Kahneman (2012). Por su parte, Lewis (2013) argumenta que el pensamiento “rápido” es “donde típicamente está la acción” (Lewis, 2013, p. 4) porque las personas conservan “capacidades de atención y procesamiento cognitivo para las pocas actividades que en su momento consideramos más esenciales” (Lewis, 2013, p. 7) y que confían en el “piloto automático” cuando las emociones se intensifican. Los estudios sobre la “fluidez en el procesamiento” sugieren que las decisiones de los individuos se ven influidas por cómo su familiaridad con las cosas refleja la facilidad con la que procesan la información (Alter y Oppenheimer,

2009). La psicología organizacional también destaca la importancia del “contexto social” y los “procesos grupales”, que a menudo inhiben la capacidad de una organización para “liberar” el conocimiento proporcionado por cada persona y ampliar la “información considerada antes de tomar una decisión” (Larrick, 2016).

Las teorías modernas de políticas públicas incorporan tales desarrollos en su estudio científico de la formulación de políticas, identificando el papel de la emoción y de las historias y relatos en la atención a los problemas de políticas (Jones, 1999; McBeth et al., 2014), el impacto de la toma de decisiones emocional durante la construcción social de las poblaciones objetivo (Schneider e Ingram, 1997), y de la tendencia de los miembros de las coaliciones promotoras a romantizar su propia causa y demonizar a sus oponentes (Sabatier, 1988).

Pero, ¿cuáles son las implicaciones para las nuevas ciencias de política pública? Las lecciones para el análisis de políticas pueden ser profundas y deberían llevarnos a reconsiderar cómo presentar un caso fundamentado en la evidencia. Los analistas de políticas siempre han sabido el valor de algunas respuestas a la cognición humana. Por ejemplo, la exhortación a que el análisis de políticas sea breve, minimice la jerga y favorezca ejemplos concretos en lugar de un problema abstracto, se basa generalmente en la necesidad de minimizar la carga cognitiva de su audiencia (Winne y Nesbit, 2010). Sin embargo, el analista debe tener en cuenta si los encargados de formular las políticas sienten aversión hacia una persona que les está dando lo que perciben como evidencia dudosa sin darse cuenta de que están “cargando” con una emoción grupal (Menges y Kilduff, 2015). Un único enfoque en la carga cognitiva es inútil si los responsables de la formulación de las políticas tienen motivos para no prestar ninguna atención a un tema o para rechazar el análisis por completo porque lo consideran amenazador.

Además, si las personas se involucran emocionalmente con la información, no hay manera de atraer a todos los públicos con la misma información. Más bien, los analistas de políticas se enfrentan a dilemas sobre el grado en que están dispuestos a anticiparse a la psicología de los formuladores de políticas, comprometerse con una emoción grupal mientras cuentan una historia sencilla con una clara moraleja, y sopesar la estrategia de “decir la verdad al poder”, que puede resultar contraproducente si la audiencia no confía en el narrador de la historia, frente a la de reunir a la audiencia *reforzando sus creencias fundamentales* (Cairney y Kwiatkowski, 2018). En cualquier caso, el análisis de las políticas es

inherentemente político, no es una transmisión objetiva de la evidencia (Cairney, 2016). La elección *no es entre centrarse o no* en la persuasión hábil que apela a la emoción, sino en *cómo elegir de manera más efectiva* mientras se adhiere a principios éticos clave.

Paso 2. Considerar cómo se utiliza la asesoría sobre políticas en contextos complejos

Este enfoque en la elección guiada por la psicología ocurre principalmente en el nivel micro o “modelo de individuo” (Heikkila y Cairney, 2017). La complejidad de esas elecciones aumenta exponencialmente con la complejidad del contexto de formulación de políticas. En el análisis de políticas es tentador suponer que sabemos quiénes son nuestros destinatarios y cuál puede ser el contexto. Sin embargo, los procesos políticos tienen lugar en un contexto fuera del control de una sola persona. El entorno de un formulador de políticas consiste en una multitud de actores y factores: múltiples formuladores de políticas e influenciadores diseminados en diferentes niveles y tipos de gobierno; las instituciones formales e informales que guían sus acciones en cada nivel; las redes que forman; las ideas o creencias que dominan la manera cómo piensan los problemas y las soluciones; las condiciones biofísicas y socioeconómicas a las que responden; y los eventos que ofrecen oportunidades y choques. Así, los estudios psicológicos basados en “conocer a nuestra audiencia” tienen una aplicabilidad limitada si no se basan en nuestro conocimiento de un entorno de políticas amplio y desordenado en el que la audiencia puede cambiar rápidamente.

El significado de estas percepciones difiere marcadamente según nuestros objetivos. En primer lugar, el estudio científico del contexto nos lleva a tomar decisiones sobre cómo combinar supuestos realistas de la psicología humana con un análisis lo suficientemente simple como para ser modelado a escala (Jones y Thomas, 2017). Todos podemos ser individuos únicos con patrones complejos de pensamiento y acción, pero ningún modelo de elección colectiva puede incorporar tales niveles de complejidad individual (Hindmoor, 2010; Jones, 2001). Nuestro objetivo es encontrar el equilibrio adecuado entre el análisis simple, para evitar un vínculo excesivamente pernicioso entre las explicaciones cognitivas y contextuales para la acción, y el análisis complejo de la cognición, para evitar tratar todo el pensamiento de la misma manera y, por ende, reducir todas las explicaciones a los factores ambientales (Hay, 2004; Jones, 2017). Otro objetivo es articular de manera convincente la relación itera-

tiva entre los actores individuales y las organizaciones con los contextos más amplios en los que operan. Hasta ahora, este esfuerzo ha tenido un éxito limitado (Jones, 2017).

Mientras más realizamos análisis de políticas, más nos interesa saber qué hacer ante la complejidad. Los analistas de políticas en el proceso de las políticas son similares a las hormigas de Simon, que disfrutaban de cierto grado de conocimiento a nivel del sistema, pero enfrentan altos niveles de incertidumbre. A este nivel de análisis, podemos identificar consejos útiles, aunque problemáticos, a partir de la teoría de la complejidad (Cairney, 2012b; Geyer y Cairney, 2015; Sanderson, 2009; Teisman y Klijn, 2008). En resumen, esta nos advierte que no debemos esperar:

[...] un comportamiento tipo-ley y tener la idea de que la evidencia del éxito en un contexto significará éxito en otro [también destaca el papel de] emergencia... en ausencia del control del gobierno central, lo que dificulta tanto saber cómo y a quién presentar la evidencia como predecir el impacto de una política basada en la evidencia. (Cairney, 2016, p. 39)

Estos conocimientos deberían inducir a los analistas de políticas a buscar múltiples audiencias porque la influencia sobre las políticas y la responsabilidad son difusas. También podría incitar a los formuladores de políticas del gobierno central a dejar de lado la idea de que pueden controlar los resultados de las políticas. Sin embargo, es difícil saber con cuánta seriedad se tomará un analista de políticas si basa su consejo en el rechazo de las principales formas en que se exigen cuentas a los políticos electos (Cairney, 2015). Así como el estudio de la cognición individual o de todo el sistema sigue siendo incompleto, también lo es el estudio de cómo presentar un análisis pragmático de las políticas de manera eficaz.

En segundo lugar, el estudio de los procesos de políticas a nivel meso ofrece un consejo más útil –aunque de carácter general– para el análisis de las políticas. Antes de dar consejos nos lleva a averiguar quién es el más activo e interesado, porque la mayoría de los formuladores de políticas ignoran la mayoría de los temas la mayor parte del tiempo (Baumgartner, 2017). Por consiguiente, la acción se sitúa generalmente en el nivel del subsistema, no en el nivel del sistema. Además, al centrarnos en las instituciones, entendidas como normas formales e informales que guían el comportamiento en las organizaciones, destacamos la necesidad de ofrecer asesoría estándar en cuanto a sus procedimientos operativos. O bien, al identificar el papel de las ideas, mostramos que una simple narrativa de análisis de políticas solo tiene sentido en relación con

una narrativa más profunda o más amplia del problema, denominada de diversas maneras como paradigmas, hegemonías o creencias fundamentales (Heikkilä y Cairney, 2017).

Cada ejemplo apunta a la misma implicación: centrarse en el compromiso a largo plazo para desarrollar los recursos necesarios para maximizar el impacto del análisis de las políticas y comprender el contexto en el que se utiliza la información. Entre las ventajas del compromiso a largo plazo se encuentran el aprendizaje de las “reglas del juego” en las organizaciones, la formación de redes basadas en la confianza y en un historial de fiabilidad, el aprendizaje de cómo “suavizar” las soluciones de políticas, de acuerdo con las creencias de los principales formuladores de políticas e influenciadores, y la detección de “ventanas de oportunidad” para llamar la atención sobre un problema, una solución viable y el motivo y la oportunidad de que los responsables de políticas lo seleccionen (Cairney et al., 2016; Kingdon, 1984; Weible et al., 2012). En resumen, la sustancia de su análisis solo tiene sentido en relación con el contexto en el que se utiliza. Además, generar confianza en el mensajero y conocer a su audiencia puede ser más importante para el éxito que presentar la evidencia.

Conclusión

¿Cuál es la mejor manera de estructurar las ciencias de política pública? Necesitamos dirigir nuestra ciencia básica y aplicada hacia descripciones realistas de la elección en contextos complejos. No podemos hacer que las personas sean más racionales, pero podemos establecer que sus decisiones proceden de una mezcla de racionalidad e irracionalidad, y en consecuencia, ayudar a las personas a adaptarse. No podemos simplificar su contexto, pero podemos ofrecer múltiples descripciones teóricas de su complejidad y varias explicaciones de sus dinámicas clave.

La mayor contribución de las nuevas ciencias de política pública es fomentar el pensamiento crítico. Los académicos pueden ayudar a los actores del proceso de formulación de políticas a formular mejores preguntas, a identificar sus propios supuestos, filtros y sesgos cognitivos, a ver el mundo desde diferentes puntos de vista, a reconocer las fortalezas y limitaciones de sus búsquedas y redes de información, y a especificar mejor la fuente de sus éxitos y fracasos. Sobre todo, podemos prescindir de la idea de comparar la formulación de políticas del mundo real con el mito de una acción completamente racional, para aconsejar a las personas a que no renuncien a sus mentes limitadas e irracionales, sino que

busquen oportunidades de aprender y adaptar sus estrategias para lograr mejor sus objetivos. Para que esto suceda, necesitamos reconocer el valor combinado de la ciencia básica y aplicada.

En la base de las nuevas ciencias de política pública hay un lema simple: “conozca a su audiencia y a su contexto”. A nivel del individuo, solo estamos empezando a rascar la superficie de lo que hace que la gente se mueva; a identificar las formas en que se involucran emocionalmente con la información y cómo combinan hechos y emociones para tomar decisiones. Del mismo modo, a nivel de contexto, aunque sabemos que todos los públicos están inmersos en espacios de toma de decisiones, subsistemas de políticas y sistemas políticos, y que podemos usar las teorías de políticas públicas para dar sentido a la complejidad, también reconocemos que cada teoría solo captura una pieza del rompecabezas. Por lo tanto, destacamos una nueva agenda, pero reconocemos que aún no tenemos el conocimiento para asegurar el éxito total.

Este artículo proporciona ideas clave respecto a en qué deberían convertirse las nuevas ciencias de política pública. Las limitaciones del pasado incluyen una separación artificial entre “conocimiento de” y “conocimiento en”, un énfasis excesivo en la formulación de políticas más que en la multitud de opciones del proceso político, y en nuestra incapacidad para abrazar múltiples teorías para explicar de manera coherente la compleja dinámica de la formulación de políticas. Los futuros estudios de las nuevas ciencias de política pública deberían basarse en un pequeño número de principios clave: el proceso de las políticas es demasiado complejo para comprenderlo plenamente, contiene a muchas personas que intentan aplicar diversas estrategias para responder mejor a un contexto en continuo cambio.

Tal complejidad descarta una “teoría general” del proceso de las políticas. Cualquier teoría solo capta una cara del multifacético contexto y descarta cualquier instrumento único de análisis de políticas que pueda proporcionar asesoría desde una única orientación valorativa. También descarta los modelos excesivamente simplificados del individuo que ignoran el papel de las emociones, la funcionalidad de la heurística y la complejidad de la mente humana. Finalmente, pone más responsabilidad en el experto en políticas para mejorar su juego: describir, explicar y prescribir una base de conocimiento que pueda ser usada para dar consejos sobre políticas; y mostrar a los formuladores de políticas e influenciadores que su principal esperanza de éxito depende de su habilidad para aprender y adaptarse. Solo entonces podremos estar a la altura de

la visión normativa de Lasswell para dirigir nuestra ciencia hacia una mayor dignidad humana e igualdad política.

Referencias

- Alter, A., y Oppenheimer, D. (2009). Uniting the Tribes of Fluency to Form a Metacognitive Nation. *Personality and Social Psychology Review*, 13(3), 219–235.
- Bardach, E., y Patashnik, E. (2015). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington, DC: CQ Press.
- Baumgartner, F. (2017). Endogenous Disjoint Change. *Cognitive Systems Research*, (44), 69-73. <https://doi.org/10.1016/j.cogsys.2017.04.001>
- Brewer, G. (1974). The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239-244.
- Brewer, G. y DeLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Chicago, IL: The Dorsey Press.
- Cairney, P. (2012a). *Understanding Public Policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Cairney, P. (2012b). Complexity Theory in Political Science and Public Policy. *Political Studies Review*, (10), 346-358.
- Cairney, P. (2015). How can Policy Theory have an Impact on Policy Making? *Teaching Public Administration*, 33(1), 22-39.
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-based Policymaking*. London: Palgrave Pivot.
- Cairney, P. y Kwiatkowski, R. (2018). *How to Communicate Effectively with Policymakers*. Palgrave Communications (in press).
- Cairney, P., Oliver, K. y Wellstead, A. (2016). To Bridge the Divide Between Evidence and Policy: Reduce Ambiguity as much as Uncertainty. *Public Administration Review*, 76(3), 399-402. <https://doi.org/10.1111/puar.12555>
- Clark, T. (2002). *The Policy Process: A Practical Guide for Natural Resources Professionals*. New Haven, CT: Yale University Press.
- DeLeon, P. (1997). *Democracy and the Policy Sciences*. Albany, NY: SUNY Press.
- DeLeon, P., y Weible, C. (2010). Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswell's Vision. *International Journal of Policy Studies*, 1(2), 22-34.
- Geyer, R., y Cairney, P. (Eds.). (2015). *Handbook of Complexity and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Haidt, J. (2001). The Emotional Dog and its Rational Tail. *Psychological Review*, 108(4), 814-834.
- Haidt, J. (2007). The New Synthesis in Moral Psychology. *Science*, (316), 998-1000.
- Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind: Why Good People are Divided by Politics and Religion*. New York: Pantheon.

- Hay, C. (2004). Theory, Stylized Heuristic or Self-fulfilling Prophecy? *Public Administration*, 82(1), 39-62.
- Heikkilä, T., y Cairney, C. (2017). Comparison of Theories of the Policy Process. In C. Weible and P. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Boulder, CO: Westview Press.
- Hindmoor, A. (2010). "Major Combat Operations Have Ended?" Arguing about Rational Choice, 1994-2009. *British Journal of Political Science*, 41(1), 191-210.
- John, P. (2012). *Analyzing Public Policy* (2nd ed.). London: Routledge.
- Jones, B. (1999). Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science*, (2), 297-321.
- Jones, B. (2001). *Politics and the Architecture of Choice*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jones, B. (2017). Behavioral Rationality as a Foundation for Public Policy Studies. *Cognitive Systems Research*, (43), 63-75.
- Jones, B., y Thomas, H. (2017). The Cognitive Underpinnings of Policy Process Studies. *Cognitive Systems Research*, (45), 48-51.
- Jones, B., Thomas, H. y Wolfe, M. (2014). Policy Bubbles. *Policy Studies Journal*, 42(1), 146-171.
- Kahneman, D. (2012). *Thinking Fast and Slow*. London: Penguin.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, NY: Harper Collins.
- Larrick, R. (2016). The Social Context of Decisions. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, (3), 441-467.
- Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. In D. Lerner and H. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lasswell, H. D. (1956). The Political Science of Science. *American Political Science Review*, 50(4), 961-979.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-view of the Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing.
- Lewis, P. (2013). Policy Thinking, Fast and Slow. American Political Science Association 2013 Annual Meeting Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2300479>
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, (19), 79-88.
- McBeth, M., Jones, M. y Shanahan, E. (2014). The Narrative Policy Framework. In P. Sabatier and C. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3rd ed.). Chicago: Westview Press.

- Menges, J. y Kilduff, M. (2015). Group Emotions: Cutting the Gordian Knots concerning Terms, Levels of Analysis, and Processes. *The Academy of Management Annals*, 9(1), 845-928. <https://doi.org/10.1080/19416520.2015.1033148>.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ranney, A. (1968). The Study of Policy Content. In A. Ranney (Ed.), *Political Science and Public Policy* (pp. 3-21). Chicago, IL: Markham Publishing Company.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.
- Sabatier, P. (1992). Political Science and Public Policy: An Assessment. In W. Dunn and R. Kelly (Eds.), *Advances in Policy Studies* (pp. 1950-1990). Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Sanderson, I. (2009). Intelligent Policy Making for a Complex World. *Political Studies*, (57), 699-719.
- Schneider, A., y Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Shipan, C. y Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, 72(6), 788-796.
- Simon, H. (1957). *Models of Man*. New York, NY: Wiley.
- Simon, H. (1976). *Administrative Behavior* (3rd ed.). London: Macmillan.
- Simon, H. (1996). *The Sciences of the Artificial* (3rd ed.). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Teisman, G. y Klijn, E. (2008). Complexity Theory and Public Management. *Public Management Review*, 10(3), 287-297.
- Weible, C. y Cairney, P. (2018). *Practical Lessons from Policy Theories, Policy and Politics* (in press).
- Weible, C., Heikkila, T., DeLeon, P. y Sabatier, P. (2012). Understanding and Influencing the Policy Process. *Policy Sciences*, 45(1), 1-21.
- Weimer, D. y Vining, A. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. London: Routledge.
- Wildavsky, A. (1987). Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. *American Political Science Review*, 81(1), 3-21.
- Winne, P. y Nesbit, J. (2010). The Psychology of Academic Achievement. *Annual Review of Psychology*, 61(1), 653-678. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.093008.100348>.