

POLÍTICA, POLICY PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Omar Guerrero

I. La situación

El siglo XX se ha caracterizado, entre otros aspectos, por la diversificación de los estudios en temas políticos. Desde finales del siglo XIX y principios del XX, la ciencia política había alcanzado plenamente su estatuto como disciplina científica, pero no comprendía en su campo de estudio a la totalidad de los problemas políticos, e inclusive, en su seno existía un nutrido debate sobre su objeto. Algunos politólogos centraban su estudio en el Estado, otros en el gobierno, unos más en el poder. Paralelamente, la sociología había contribuido notoriamente a la comprensión de estos temas, además de la existencia de las viejas aportaciones del derecho público y la economía política. Gradualmente la Ciencia Política se ha transformado en una disciplina especializada y por tanto no cubre la totalidad del temario político. Esta tarea la efectúan la mayoría de las ciencias sociales, con diversas cuotas de conocimiento.

Los fenómenos políticos reclaman la convergencia de una variedad de disciplinas, es patente que las contribuciones individuales de cada una de ellas tiene un efecto complementario. A mayor número de colaboraciones individuales de las ciencias sociales para estudiar los fenómenos políticos, más carácter de convergencia multidisciplinaria adquiere la agenda del temario político.

Aquella idea de Lorenz von Stein, en el sentido de que la actividad del Estado integra un sistema positivo de Ciencias Políticas, es muy útil para

comprender un prospecto multidisciplinario para abordar a los fenómenos políticos.¹ Uno de estos prospectos lo constituye la Política Pública.

Este trabajo tiene como objeto tratar sobre los beneficios que pueda aportar la Política Pública, como un eje de colaboración entre la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración y las Ciencias de las Políticas.

II. La división del trabajo científico y sus efectos

1. Política y Administración

Uno de los temas más trabajados, sobre todo por especialistas en Ciencia de la Administración, es el relativo a la separación conceptual entre la política y la administración.² Esta separación ha sido uno de los productos de la diversificación de las ciencias políticas y al mismo tiempo, uno de los resultados más infructuosos del debate científico. Mucho tuvo que ver en su gestación, al mismo tiempo, el imperativo de legitimar a los servicios civiles de los Estados modernos, bajo criterios que confundieron el apartidismo con la apolítica.

El afán de definir los campos relativos a la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración, efectuada por comunidades científicas cada vez más especializadas y diferenciadas, fortificó un espíritu de cuerpo que demandaba un campo del saber privativo. En paralelo se formaron asociaciones especializadas en cada campo de estudio, con sus propios agremiados, cuya actividad se realizaba en revistas igualmente especializadas. Se formaron carreras universitarias distintas, con profesores y estudiantes diferentes, y por lo tanto se crearon profesiones

¹ Lorenz von Stein, *Die Verwaltungs-Lehre*, Stuttgart, Berlang der F.G. Gottschechen Buchdruckerei, 1864-1868. Ocho tomos en diez volúmenes. Hay una versión italiana, resumida: *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.

² La lista de los estudios del tema es larga, toda vez que ha congregado a varios de los especialistas más acreditados: Alejandro Vivien, *Etudes Administratives*, Paris, Editions Cujas, 1974. Dos volúmenes. La edición original es de 1845; Gaspar Blunschili, *Derecho público universal*, Madrid, J. Góngora impresor, sin año, dos volúmenes. La edición alemana original apareció en 1876; Woodrow Wilson ("The Study of Administration", *E.U. Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887); William Willoughby, *Principles of Public Administration*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1927; Frank Goodnow, *Politics and Administration*, New York, Russell, 1900. Fred Riggs "Professionalism, Political Science of Scope of Public Administration", en Charlesworth, ed., *Theory and Practice of Public Administration*, Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences, 1968.

diversas. Este proceso ocurrió, por igual, en Europa y los Estados Unidos, e inclusive en algunos países iberoamericanos.

En suma, desde muchos aspectos la separación entre la política y la administración obedeció, y obedece, más al trabajo diverso de comunidades científicas especializadas, en búsqueda y cultivo de un campo del saber propio, que a realidades concretas.

Otro factor que ha contribuido a confundir las relaciones entre la política y la administración, es la división de poderes, principalmente en los regímenes presidenciales dominados por tendencias congresionales; es decir, en regímenes en los cuales hay un desequilibrio favorable al Legislativo, que propende a reducir al Ejecutivo a tareas subordinadas, generalmente concebidas como "administrativas", conservando el Legislativo las propiamente "políticas". En su origen, en México y los Estados Unidos estuvieron vigentes regímenes presidenciales con propensión congresional en el siglo XIX.³

La realidad es otra, la política y la administración integran un único proceso. Los parlamentos modernos son centros activos de vida política, al tiempo que en su seno se determina la organización, competencias y funciones de la administración pública. Paralelamente, los Ejecutivos modernos legislan sobre las grandes cuestiones nacionales y conducen a la administración pública, de los cuales son depositarios.

2. Política y policy

Otra distinción disciplinaria cultivada, principalmente en los Estados Unidos, es aquella que se refiere a la política y las "políticas", a a Politics

³ La teoría del gobierno congresional se debe a la pluma de Woodrow Wilson, que a finales del siglo pasado la expuso en su libro *The Congressional Government* (Boston and New York, The University Press Cambridge, 1885) para explicar el control parlamentario del Congreso sobre el nombramiento y remoción de los secretarios del Despacho, dependientes del Poder Ejecutivo. Hay una versión en español, publicada en Madrid por la editorial España Moderna probablemente a finales del siglo pasado. En México, Emilio Rabasa utilizó la categoría de congresismo para explicar las causas de la larga dictadura porfiriana (*La constitución y la dictadura*, México, Tipografía de Revista de Revistas, 1912.) Sobre la misma línea, Antonio Enríquez publicó en su libro *Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático* en 1913, México, Imprenta del mismo autor. Es posible, sin embargo, que el origen de la teoría congresional sea más antigua, probablemente quien primero la haya formulado sea Tomás Hobbes en su obra *Behemoth*, paráfrasis de *Leviathan*, destinado a criticar el efecto político del predominio parlamentario sobre el rey durante la guerra civil en Inglaterra, entre 1640 y 1660. Presumiblemente el libro fue escrito en 1670.

y la *Policies*. La primera es un terreno de la Ciencia Política, las segundas de las Ciencias de "Policies". Como es observable, los problemas de sus relaciones comienzan con la definición de las últimas y al respecto, por lo tanto, es indispensable adoptar una posición de principio.

Los problemas semánticos y conceptuales de la voz *Policy*, cuando es traducida en español por "Política", han sido identificados y discutidos por los especialistas en la materia. Inclusive hay problemas referentes al término mismo, como lo hace constar William Dunn cuando explica que la voz *Policy* deriva del griego, del latín e incluso del sánscrito, y que existe un notorio parentesco entre *Politics* y *Police*, tal como se usaba en la Inglaterra medieval. Dunn cree que esta circunstancia ha sido fuente de confusión entre los campos relativos a la Ciencia Política y la Administración Pública, por un lado, y las Ciencias de la *Policy*, por el otro, pues las primeras estudian a la política y las segundas a la *policy*. Más allá del inglés, sin embargo, el problema se complica, como en el ruso, por ejemplo, donde la voz *Politika* se refiere tanto a Política, como a *Policy*.⁴

Yehezkel Dror, cuya activa participación ha contribuido tanto al desarrollo de estas disciplinas, ha mostrado también su preocupación al respecto señalando que

la falta de una diferencia entre *Politics* y *Policy* en un gran número de idiomas, crea un gran problema en el desarrollo del Análisis de Políticas en muchos países. Al mismo tiempo, la falta de esta diferencia señala realidades y percepciones descuidadas en el Análisis de Políticas provenientes del idioma inglés.⁵

Estos problemas conceptuales y semánticos son patentes en el español, como lo hace constar Joan Subirats, quien juzga que la traducción de *Policy* por "Política" significa el empleo de un término equívoco y polivalente. Sin embargo, comprensiblemente, el autor catalán omite el empleo de cualquier otro término y continúa usando el de "Política" para referirse a *Policy*.⁶

⁴ William Dunn, *Public Policy analysis: An Introduction*, N.J., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1981, pp. 7-8.

⁵ Yehezkel Dror, "Análisis de políticas para gobernantes", *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, número 1, enero, 1982, p. 33.

⁶ Joan Subirats, *Ánalisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, pp. 40-41. El problema de traducción al español es tan relevante, que es insuficiente con que nos lamentemos que en la versión castellana de la *Enciclopedia*

Ante una situación semántica y conceptual como la narrada, en trabajos anteriores hemos propuesto el empleo de la voz *Policy*, tal como se hace en inglés. Además de conservar sus raíces greco-latinas, ya está en uso desde varios años atrás.⁷

La Ciencia Política y la Ciencia de la *Policy* cuentan con cultivadores propios, así como con agremiaciones y medios de divulgación también privativos. Cada cual tiene libros especializados, usuarios diferentes, alumnos y catedráticos diversos. Por su lado, la Ciencia Política se ha abocado al estudio del sistema político, las relaciones de poder y la conducta política; por el suyo, la Ciencia de *Policies* se centraba originalmente el estudio del gobierno, pero cada vez más se extiende al apartado del público y de los públicos particulares en los que inciden las *policies*.⁸

Como en el caso anterior, son las comunidades científicas las que han ahondado las diferencias entre *Politics* y *Policy*, más que los fenómenos en sí, además de que cada campo del saber cuenta con revistas propias, currículos de enseñanza diferentes y catedráticos y estudiantes igualmente inherentes a sus dominios académicos.

3. Policy y Administración

Antes de la irrupción de los progresos políticos que arribaron con la Revolución francesa, la *Policy* abrazaba todo aquello que hoy conocemos como administración pública, era la expresión más transparente de la administración del Estado.⁹ A partir de esta revolución, *Policy* fue

Internacional de Ciencias Sociales, se traduzca un artículo de Harold Lasswell titulado "Policy Sciences", en *Ciencias Praxiológicas*, tomo II, Madrid, Ediciones Aguilar, 1976, pp. 372-379. Recientemente ha sido publicada en México una antología de Yechezkel Dror, en la cual el editor y prologuista propone la traducción de *Policy* por "Curso de acción política", es decir, sugiere no la traducción de la palabra, sino de su significado, lo cual no supera su confusión con "Política", pero da cuenta del problema. Yechezkel Dror, *Enfrentando al Futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, Prólogo, Selección y notas de Samuel Schmidt, p. 11.

⁷ Mi sugerencia no es novedosa, don Manuel García-Pelayo la está usando desde 1987, como lo hace en una de sus obras cuando se refiere a las *Policies* del Estado. Manuel García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado moderno*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 35.

⁸ Peter J. May, "Reconsidering Policy Design: Polices and Publics", *Journal of Public Policy*, tomo II, 2, April-June, 1991, pp. 187-206.

⁹ Johann Heinrich Gottlob von Justi explicaba que la voz *Policey* tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero -que equivalía a *Police* en el reino Unido- "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas

sustituida bruscamente en Francia por administración pública y esta fórmula se diseminó rápidamente entre los pueblos iberoamericanos.¹⁰ En contraste, entre los alemanes la sustitución fue más lenta, pero inexorable,¹¹ y sólo en los países anglosajones se conservaron ambas palabras para significar dos objetos distintos.¹²

En Gran Bretaña, *Policy* se conservó para referirse al arte del gobierno; *Police* para significar el gobierno de las ciudades y los países, y después la conservación de la paz y el orden; y administración para representar el conjunto de los Ministerios. En los Estados Unidos se heredó esta tradición, con algunas variantes, pero en contraste a Gran Bretaña la administración pública ha sido cultivada vigorosamente desde principios de siglo y, posteriormente, aquí se crearon las Ciencias de la *Policy*.

También, como los casos anteriores, hay fuertes diferencias de campos de conocimiento debidos a la actividad de sus respectivas comuni-

necesitan para subsistir". Con respecto al segundo significado –que correspondía a *Policy* en Gran Bretaña– afirmaba que "se comprende bajo el nombre de *Policey*, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos". *Grunzüge der Policey-Wissenschaft*, Gottingen, im Verlang der Vittwe Vandenoef, 1756, p. 4. Esta obra fue traducida al francés como *Elémens Généraux de Police*, Paris, chez Rozet, Libraire, rue S. Severin, a la Rose d'or, 1769 y al español como *Elementos generales de policía*, Barcelona, por Eulalia Piferrer, viuda, impresora del rey nuestro señor, Plaza del Angel, año 1784. De haberse trasladado al inglés, dado que von Justi desenvolvió el sentido lato de *Policey*, se habría traducido por *Policy*. Ni el francés ni el español tenían esta opción, no conocen el vocablo *Policy*, sino sólo el de Policía. Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, 1984.

¹⁰ Esta mutación tuvo una repercusión extraordinaria, pues gracias a ella emergió la moderna Ciencia de la Administración. El mérito es del pensador francés Charles-Jean Baptiste Bonnin (*Principes d'Administration Publique*, Paris, chez Renaudière Imprimeur-Libraire, 1812. Tres volúmenes. La edición original es de 1808, seguida por otra de 1809 y la referida, de 1812, la más consultada. En 1929 apareció un compendio de los Principios, versión de la cual se tradujo al español en 1834, en tanto que en 1824 la obra íntegra se había traducido al italiano).

¹¹ Robert von Mohl es el último gran cultivador de la vieja ciencia alemana de la *policey*. *Die Policey-Wissenschaft*, Tübingen, Verlang der H. Laupp'schen Buchhandlung, 1866. Tres volúmenes. Y Lorenz von Stein, antes citado, es el primer tratadista de Ciencia de la Administración en Alemania.

¹² Adam Smith, que en 1763 profesaba cátedra sobre *Police*, junto con otras materias, se apoyaba en el *Diccionario de Johnson* publicado en 1755. Decía que este autor definía a la *Police* como una palabra que provenía originalmente del francés, en tanto que *Policy* emanaba de *Politeia*. Definía a la *Police* como "la regulación y gobierno de la ciudad o país, así como el cuidado de los habitantes"; y a la *Policy* como "el arte del gobierno, principalmente con respecto a los poderes externos". Smith, "Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763. Oxford, Clarendon Press, 1896, pp. 154-259. Adam Smith dedicó un brevísimo tiempo a la exposición de los temas de la salubridad y la seguridad, que sólo comprendieron dos páginas de sus *Lectures*, otorgándole un extenso espacio a la economía. Tal era en efecto su vocación.

dades académicas. El resultado ha sido una diferenciación de campos mediante construcción conceptual, los cuales sin embargo están trasladados, entre ellos hay fronteras extraordinariamente tenues y además hay una concurrencia de trabajos académicos sobre el mismo punto.

La Ciencia de la Administración ha sido uno de los terrenos primigenios y más fértils para el cultivo de los estudios de *Policy Pública*. Dentro de algunos de los más antiguos libros sobre administración pública en los Estados Unidos, la *Policy* figuraba dentro de las categorías centrales, tan centrales, como que de ella partían definiciones de administración pública.¹³ El desarrollo de la administración pública como disciplina científica en los Estados Unidos, estuvo fuertemente influenciado por las relaciones entre los temas políticos y los temas administrativos. Debido a la fuerte influencia alemana a través principalmente de Gaspar Blunschli –discípulo de Lorenz von Stein–, el desenvolvimiento primigenio de la Ciencia de la Administración tendió a centrarse en la separación entre política y administración. Aunque Blunschli distinguía a la administración con respecto al derecho público, la administración privada y la política, fue esta última distinción la que llamó poderosamente la atención en los Estados Unidos.

A partir de los trabajos de Wilson y Goodnow, proliferaron en esta país una gran cantidad de trabajos cuya definición de la administración pública se basaba en su extrañación con la política. Esta tendencia fue predominante hasta mediados de los años cincuenta. Sin embargo, como lo adelantamos, desde los años veinte se comenzó a configurar una interpretación diversa cuya postura era la acentuación de los aspectos comunes de la administración y la política, teniendo como factor común

¹³ La primera proposición conceptual de la Política Pública como centro de la definición de la administración pública, fue formulada en 1926. Su autor es Leonard White, la propuso en el primer libro de texto de la materia en los Estados Unidos: *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964. Posteriormente, en un antiguo y muy consultado artículo preparado a mediados de los años treinta, Marshall Dimock se refería a la administración pública como el Estado en acción, el Estado como constructor. Decía que su alcance era amplio, tan extenso como el gobierno mismo, pues "el alcance de la administración pública está determinado sólo por la necesidad de ejecutar *Policies* y propósitos del Gobierno". Dimock, "The Frontiers of Public Administration", John Gaus et al, *The Frontiers of Public Administration*, New York, Russell and Russell, 1967 (la edición original es de 1936. Las cursivas son nuestras). John Pfiffner y Robert Presthus definieron a la administración pública como un "proceso relacionado con la ejecución de las *Policies* Públicas, abarcando innumerables habilidades y usando técnicas que ordenan los esfuerzos de muchos miembros del pueblo". *Public Administration*, New York, The Ronald Press Company, 1967 (la edición original es de 1935. Las cursivas son nuestras).

a la *Policy*. Esta tendencia, a la que identificamos como el *Enfoque de la Política Pública* en una obra anterior,¹⁴ concebía a la administración pública como uno de los protagonistas de los procesos políticos que convergían en el gobierno y, particularmente, la definía como la ejecución de la *Policy Pública*.¹⁵

La noción de *Policy Pública* se restringía a un sentido procesal, ella era concebida como proceso de intercambio de una variedad de protagonistas de la política, en tanto que ésta era entendida como la acción del Gobierno en el sentido de determinar a la *Policy Pública*. Sin embargo, en la medida en que la administración pública era entendida en términos del “qué” y el “cómo” del gobierno, dábase por resultado una confusión conceptual entre ella y la política.

De tal modo, si la dicotomía política-administración pecaba de defecto, este enfoque pecaba de exceso, y aunque hoy en día aún hay pensadores que están inscritos en su línea teórica, lo cierto es que gradualmente se fue estrechando en su desarrollo.

Hay que destacar que, en paralelo, también tempranamente se escribieron otros libros en los cuales se hace énfasis en los vínculos entre la *Policy Pública* y la administración pública, obras que tuvieron un fuerte influjo en la época en que aparecieron. Uno de los más importantes es *Policy and Administration*, de Paul Appleby, publicado en 1949.

En 1937 se introdujo en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard, el estudio de la *Policy Pública* y hacia 1940, con base en esta experiencia, se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva disciplina. Uno de sus más fructuosos productos fue el libro *Administración Pública y Policy Pública (Public Administration and Public Policy)* de Harold Stein, que comenzó a utilizarse como libro de texto en el año de su publicación: 1952. Sin embargo, posiblemente la contribución más relevante de la Escuela sea una antología preparada por Carl Friedrich y Edward Mason en 1940.

¹⁴ Omar Guerrero, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pp. 76-77.

¹⁵ Leonard White, antes citado, se refería a la administración pública como las “operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la *política pública*”. En el mismo sentido, Dimock la definía como la “coordinación de esfuerzos colectivos para realizar la *política pública*” *ibid.*, páginas citadas. Las cursivas son nuestras.

¹⁶ Harold Lasswell, “Policy Orientation”, Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.

Esta contribución, que desde el ángulo de la época en que se formuló, podría ser comparado con el aporte posterior de Harold Lasswell, padre de la Ciencia de la *Policy*, significó un esfuerzo de síntesis de los aportes de los especialistas en administración pública al campo de las *Policies* Públicas.¹⁶ Hay que enfatizar que Friedrich era un autor de talla mundial, se había formado en Alemania, su país de origen, donde abrevó en la teoría del Estado germánico y las disciplinas administrativas que allí se cultivaban.

El objeto de la antología era publicar expresamente una obra de *Policy* Pública, como una nueva empresa alterna ante las tradicionales series editoriales en ciencias sociales, pues existía una necesidad práctica y teórica al respecto.¹⁷ Además, las distinciones disciplinarias de estas ciencias no estaban contribuyendo al estudio integral de las *Policies* Públicas cuyo importancia, debido principalmente a la expansión de las actividades del gobierno, era patente. Finalmente, muchos de los progresos más significativos de las ciencias sociales estaban entonces, y lo estuvieron de antiguo, determinados por problemas de *Policy* Pública cuya presión reclamaba soluciones. En todo caso, estas mismas disciplinas requerían del análisis de las condiciones que determinaban el éxito o el fracaso de aquello que los gobiernos modernos emprendían.

Los editores aseguraban que raramente los asuntos de la *Policy* Pública, si no es que jamás, se han tratado con esmero dentro de alguno de los campos de estudio cultivados en la tradicional división del trabajo de las ciencias sociales. Y, por lo contrario, estos asuntos se oponían a la fragmentación y reclamaban la colaboración de disciplinas vinculadas. Para ambos la trascendencia del cambio por cuanto a la visualización de las *Policies* Públicas, consistía en aplicar todos los enfoques posibles rompiendo las barreras entre los análisis teóricos y prácticos, y entre los puntos de vista meramente jurídicos, económicos y administrativos. Esta interpretación, sustancialmente distinta al enfoque de la *Policy* Pública, precede y anuncia el nacimiento de las Ciencias de la *Policy* propuesto por Lasswell diez años después. Se trata, en suma, de una sugerencia de multidisciplina a partir del concurso de las ciencias sociales en su conjunto.

¹⁷ El temario de los 11 artículos que integran a la obra, presentados por igual número de autores, están dedicados a una variedad de campos de acción de la *Policy* Pública, tales como el empleo, mercado, control industrial, precios, presupuestos, moneda y regulación económica, entre otros. Carl Friedrich and Edward Manson (eds.), *Public Policy*, Harvard University Press, 1940.

Este concepto de *Policy Pública* está lejos de ofrecer una panacea o decir al público o al gobierno lo que debían hacer. Su objeto era mostrar cómo el trabajo de los académicos y los practicantes de la administración pública, pueden atraer en una estrecha y fructuosa colaboración; toda vez que la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Harvard se proponía presentar anualmente algunos de los resultados de esta colaboración.

La contribución más importante, con la que comienza la antología, es obra de la pluma de Friedrich.¹⁸ Como está destinada al tema de las relaciones entre las *Policy Pública* y la responsabilidad administrativa, buena parte de su objeto se dedica a definir a la *Policy*. El punto de arranque es su polémica contra la distinción entre la política y la administración formulada por Goodnow, de la que explica que las concibe como cajas mutuamente excluyentes, cuando ambas juegan un papel continuo en la formación y ejecución de la *Policy*, aunque, como lo aclará, haya más de política en la formulación y más de administración en la ejecución. El punto de enlace es, por consiguiente, la *Policy Pública* como un continuo de formación y ejecución, como un proceso inseparable.

Cuando individuos o grupos ganan o pierden poder en un ámbito determinado, hay política; cuando un acto o propuesta de acción de un funcionario se orienta al interés público, hay administración. Esta misma situación, desde otro ángulo, lleva a la definición de las *Policies* como “el significado común del término referido a las decisiones acerca de lo que se hace o no se hace en situaciones dadas”. Las funciones legislativas constituyen decisiones de *Policy*, de modo que la elaboración de *Policy* se considera cada vez menos como parte de la administración pública, pero son parte al fin, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente.

Esta añeja interpretación de Friedrich y sus colegas, ratificada por Lasswell y los suyos diez años después, no debemos desoírlas en beneficio de un trabajo necesariamente pluridisciplinario de los temas políticos.

¹⁸ Carl Friedrich, “Public Policy and Nature of Administrative Responsibility”, obra citada, pp. 3-23.

III. Campos de concurrencia

1. El foco en la acción del gobierno

Estudiar la actividad gubernamental refleja los aspectos generales del gobierno y, también, los elementos que lo integran. Esta actividad consiste en una cadena de acciones, ellas son las unidades básicas. Además, hay que considerar a la actividad en su totalidad:

- * El problema o necesidad que suscita la actividad, es decir, el *por qué*
- * La actividad en sí, el *qué*
- * El modo en que se desenvuelve la actividad, el *cómo*
- * La consecuencia de la actividad, el *para qué*.

De algún modo, el acento en uno o varios de estos aspectos, es la causa de la formación de enfoques desde la Ciencia Administrativa, la Ciencia Política y la Ciencia de la *Policy*. Por ejemplo, la tradición europea en Ciencia Administrativa se ha fundado en la actividad y el modo en que se desenvuelve, es decir, en el *qué* y el *cómo* del gobierno, en tanto que la tradición norteamericana se ha fundado en el *cómo*. Sin embargo, ninguna de las dos se ha extendido a las causas y resultados de la actividad, aunque en 1968 se propuso en los Estados Unidos que el estudio de la administración pública se reorientara a los efectos de la actividad.¹⁹

Estos acentos de aproximación han provocado que en Europa e Hispanoamérica, el cultivo de la Ciencia Administrativa se haya expliado en estudios tanto de las *actividades funcionales*, como de las *actividades institucionales*. Las primeras se orientan a los fines de los gobiernos, principalmente la expresión exterior de la personalidad del Estado, su defensa y las acciones referentes a la hacienda pública, además de la administración de la justicia y la gestión de los asuntos interiores; estos últimos abarcan las obras públicas, comunicaciones, transportes, vivienda, educación, seguridad social, salud y otros similares. Las segundas, encaminadas a preservar el organismo de las instituciones administrativas, se refieren a la administración de personal, la gestión de recursos

¹⁹ Fred Riggs, obra citada.

financieros y materiales y la gerencia de sistemas de comunicación e información.

Por su parte, la Ciencia de la *Policy* han puesto el acento en el *por qué*, se interesan principalmente en el diseño de la *Policies* como directrices o cursos de la actividad; también se han preocupado del *para qué*, es decir, en evaluar las directrices diseñadas. En este sentido, su campo de cultivo es la *Policy* como *cauce* de la acción, más que la acción en sí. Sin embargo, un grueso renglón de literatura de Ciencias de la *Policy* han trabajado sobre la acción misma, su preocupación es el *flujo* mismo y por tanto comparten el objeto de conocimiento con la Ciencia de la Administración.²⁰

No hay duda que la salud y vitalidad de ambas disciplinas se funda, en buena medida, en sus capacidades para asociadamente discernir sobre el proceso completo de la actividad del gobierno, desde la causa que la suscita hasta la satisfacción que produce, pasando por la actividad misma y el modo como se desenvuelve. Sin embargo, es necesario que esta asociación se funde en una adecuada división del trabajo entre las tres disciplinas, habida cuenta de la imposibilidad de integrar una única ciencia de los asuntos políticos.

Esta asociación tridisciplinaria –que podría ampliarse a otras más–, se efectuaría de dos modos: uno, reformando los currícula de formación profesional y de posgrado de cada una de ellas, distribuyendo equitativamente los contenidos de cada cual; dos, definiendo más precisamente la contribución de la disciplina más reciente, la Ciencia de la *Policy*, al estudio del gobierno independientemente de sus aportes al estudio de los públicos.

El foco de la colaboración puede ser la actividad del gobierno. Su adopción serviría como eje del trabajo de las tres disciplinas políticas y, al mismo tiempo, contribuiría a la solución de los problemas de identificación de campo que sufre el estudio de la *Policy Pública*.²¹

²⁰ Omar Guerrero, "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinarias", *Revista de Administración y Desarrollo*, número 29, Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, diciembre, 1991, pp. 15-33.

²¹ Este problema puede ser, de varios modos, el Talón de Aquiles del estudio de la *policy Pública*. Tal como ha sido visualizado por Eugene Meehan, su irrupción durante las pasadas dos décadas es posiblemente uno de los sucesos más sobresalientes en las ciencias sociales. Sin embargo, su notorio crecimiento no ha correspondido a la clarificación y estabilización del significado de conceptos necesarios para su consolidación disciplinaria. Uno de estos conceptos es, precisamente, el de *Policy*.

Tal como lo explica el autor citado, el uso común de la palabra *Policy*, referida a los asuntos humanos, es identificada con una guía de acción colectiva. También usada convencionalmente, la voz acción se relaciona con el ejercicio del poder o con la capacidad de producir cambios. Las acciones humanas pueden producir un cambio imprevisto o, al contrario, evitar un cambio previsto. En suma, ellas pueden ser voluntarias o involuntarias, pero sólo las primeras son las que interesan al estudio de la *Policy* porque constituyen opciones.

Un esquema tal sugiere la consideración de los siguientes elementos: un actor con la capacidad de producir cambios; una forma de proyección de los resultados futuros dentro de los límites de la capacidad del actor; un conjunto de conceptos que identifican las dimensiones normativas y significativas de los resultados; un aparato de selección de los resultados preferidos, de entre las opciones viables; un programa de acción para el logro de los resultados preferidos; un sistema de monitoreo para ajustar el programa de acción a la luz de los resultados efectivamente producidos, y una teoría del conocimiento adecuada para demostrar que estos elementos pueden ser suministrados dentro de los límites de la capacidad humana ordinaria.

Esta propuesta, entre otras, puede fincar bases para los trabajos de colaboración mencionados. Su autor es un acreditado politólogo, cuyas aportaciones a la metodología son muy conocidas y reconocidas.

IV. Gobernabilidad y Ciencias de la Policy

1. El problema de la gobernabilidad

Las sociedades contemporáneas, principalmente las subdesarrolladas, durante la década pasada y en la presente han dado muestra de síntomas preocupantes de ingobernabilidad, particularmente por la crisis del Es-

Para algunos autores *Policy* es definida en términos de acción, para otra como declaración de metas o deseos (por ejemplo, con respecto a la seguridad nacional o las comunicaciones). Consecuentemente, un campo del saber debe al menos contener un mínimo de conceptos inequívocamente definidos, principalmente en términos de claridad y consistencia, "Policy: Constructing a Definition", *Policy Sciences*, number 18, 1985, pp. 291-311.

tado benefactor y el agotamiento del modelo de Estado protagonista en gran escala. La ingobernabilidad se ha manifestado de varios modos, entre otros los deficitarios de servicios públicos, el estrechamiento de los programas de bienestar social y, más dramáticamente, el declive vertiginoso de la calidad de vida de la población. Se calcula que la mitad de la población de los países iberoamericanos se encuentra en la pobreza y la cuarta parte en la extrema pobreza. Hoy en día el incremento de la morbilidad y la mortalidad han tenido un crecimiento impresionante, y hasta han reaparecido enfermedades epidémicas que se creían propias de la Edad Media, como el cólera.

Como efecto, se ha incrementado la desigualdad social y el desajuste entre las clases sociales, toda vez que la riqueza se ha concentrado como en épocas anteriores a las revoluciones sociales de nuestro siglo. Los programas neoliberales han destruido a las instituciones de bienestar social o las han dañado extraordinariamente, provocando efectos perniciosos para sus antiguos beneficiarios. La irritación social en muchos países se ha transformado en protestas generalizadas y, más aún, en demandas organizadas propensas a mudar gobiernos y hasta las sociedades mismas, algunas a través de métodos violentos.

Todo ello muestra un cuadro patético de ingobernabilidad, principalmente en países tales como Perú o Colombia, y más recientemente Venezuela. Pero estos casos pueden generalizarse.

El modo tradicional de administración pública por agregación de experiencia, por medio del derecho administrativo vigente, resulta necesario pero insuficiente. Las leyes de secretarías de Estado, sus reglamentos interiores y manuales de organización, así como los de procedimientos y los instructivos, que plasman esa experiencia, funcionan como patrones prescriptivos por los que fluye la actividad de gobierno cuyo prospecto confiable es actuar con base en la experiencia. Todo esto nos evoca a la política incremental, útil para acciones en época de paz de larga vigencia, de quietud social que reclama insumos de cambio por *renovación*. Simplemente, ese gobierno es sinónimo de orden público.²²

²² La explicación sobre el comportamiento incremental del gobierno, es una contribución de Charles Lindblom ("Policy Analysis", *The American Economic Review*, number 3, june, 1958, pp. 299-312. "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, volume XIX, number 2, spring, 1959, pp. 79-88. "Still Muddling -now yet Through", *Public Administration Review*, volume XXXIX, 1979, pp. 317-336). Los dos artículos finales han sido traducidos al español: Luis Aguilar, *La hechura de la políticas*, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 201-254.

2. La contribución de la ciencia de la Policy

Sin embargo, la velocidad del cambio en la actualidad, amén de la ingobernabilidad patente, reclaman también un modo diverso de acción de gobierno que comprenda de forma distinta a las condiciones vigentes. En la medida que los conflictos sociales aumentan y que las instituciones políticas no dan cabida adecuada a ellos, y por tanto los Estados modernos han dejado de tener un desarrollo político, es menester incrementar las dosis de gobernabilidad de manera continua. Se necesita, en suma, concebir el mundo político como un ámbito polémico donde concurren y compiten clases sociales, fuerzas y partidos políticos, y que este mundo no puede ser completamente ordenado por una visión preventiva del derecho administrativo; en fin, que es necesario inducir un modo diverso de desempeño del gobierno cuyo concepto sea un ámbito de acción cambiante y conflictivo. Se necesita crear nuevas capacidades de acción para la administración pública.

Estas capacidades de desarrollo administrativas deben orientarse a producir *gobernabilidad*, por conducto de programas de acción flexibles y adaptativos que actúen por *innovación*, en la medida en que el horizonte de desempeño está caracterizado por la complejidad, incertidumbre, contingencias y riesgos, que son los ingredientes de la ingobernabilidad y, principalmente, de la ingobernabilidad por irritación social, desestabilización y violencia.²³

Una opción de gobernabilidad es la gerencia pública por *Policies*, que capacite a los gobiernos para pronosticar a corto plazo y actuar con aptitud ante cambios inmediatos. Una parte de la literatura de la Ciencia de la *Policy* ya ha abonado este terreno de manera muy fértil. Se ha definido a la *Policy* como un patrón de acción del gobierno que resuelve demandas conflictivas y provee de incentivos para la cooperación social.²⁴ La idea es que los gobiernos hoy en día se desempeñan ante condiciones sociales cuyo cambio es muy acelerado y por tanto los métodos usuales de planeación y programación resultan insuficientes.

²³ Contra la versión incremental de Lindblom, a la que juzga proclive al conservadurismo, Ychezkel Dror sugiere el "modelo normativo óptimo" que se rija por el concepto de innovación. "Muddling Through: 'Science' or Inertia", *Public Administration Review*, volumen XXIV, number 3, september, 1964, pp. 154-157.

²⁴ Fred Frohonk, *Public Policy: Scope and Logic*, New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1979.

Además, estas condiciones son cada vez más complejas y las actividades del gobierno reclaman mayores insumos de certidumbre. Como resultado, la programación, la presupuestación y la emisión de leyes y reglamentos, sufren casi inmediatamente el impacto en el cambio de estas condiciones y se ven forzadas a ajustes y enmiendas continuos que muy pronto las apartan de su espíritu y objeto.

En pocas palabras, las fórmulas usuales de gobernar se han vuelto inoperantes, ineficaces e infructuosas, produciéndose como resultado un incremento de ingobernabilidad. A mayor magnitud organizativa de los gobiernos y por tanto a mayor necesidad de colaboración entre los cuerpos que lo forman, mayor es el efecto de desarreglo producido en su gestión interna por elementos procedentes de aquellas condiciones sobre las cuales actuará. Ante circunstancias tales, los gobiernos deben adquirir capacidades de acción hasta ahora desconocidas, principalmente la facultad de corregir continuamente sus *Policies* y mudar adecuadamente las metas previstas dentro de objetivos concebidos como “blancos móviles”. El enfoque de *Policies* Públicas como patrones de conducta del gobierno para estimular la cooperación social e inhibir el conflicto, puede ayudar a la formación de acciones de gobierno más aptas y útiles dentro de condiciones como las narradas.

El esquema conceptual elaborado por Meehan, antes examinado, coincide con esta noción porque permite acercarse a la idea de *Policy* como un programa de acción. Tal programa consiste en dos o más teorías entrelazadas, que proveen un aparato capaz de dirigir la acción y de generar una opción específica desde un conjunto estipulado de resultados. La ventaja de esta noción de *Policy*, como programa de acción, es la de capacitar para razonar y corregir la dirección de la acción. *Policy*, en suma, es un programa de acción diseñado dentro de la capacidad humana, es un conjunto de teorías aptas para enlazar acciones humanas específicas hacia los resultados preferidos.

Esta perspectiva, que visualiza a los gobiernos modernos funcionando dentro de condiciones de alta incertidumbre y notorio crecimiento de la complejidad de sus horizontes de acción, está estrechamente relacionada con los problemas de contingencia y riesgo. Hoy en día las organizaciones públicas –y privadas– complejas manejan recursos en gran escala, que suponen instalaciones de elevada complejidad de administración y mantenimiento, y por tanto un incremento del potencial destructivo. Las fallas y errores en este manejo suelen tener resultados catastróficos, sin

descontar los desastres propiamente naturales y la ausencia de capacidad de gobierno que ha derivado en problemas igualmente catastróficos en gran escala, tales como la destrucción ecológica y el deterioro ambiental. Este tipo de problemas han originado estudios de *Policies* de previsión de contingencias, que pueden redituar buenos frutos para su prevención y mitigación.²⁵

Estamos proponiendo que, además del cultivo del público y los públicos, las Ciencias de la *Policy* fortalezcan la causa de su origen, es decir, el estudio del gobierno, que contribuyan al desarrollo de la gobernabilidad. De paso, sugerimos que mediante este esfuerzo se colabore a favor de la diferenciación de su campo del saber dentro del estudio de la actividad gubernamental. Al respecto, otro grueso sector de literatura de *Policy* Pública está destacando los problemas de definición del objeto de conocimiento de las Ciencias de la *Policy* y proponiendo como alternativa ahondar en el temario de la actividad del gobierno.²⁶

²⁵ Un ejemplo al respecto es el trabajo de Van R. Johnston and Maxine Kurtz, "Handling a Public Policy Emergency", *Public Administration Review*, volume 46, number 5, 1986, pp. 414-422.

²⁶ Sólo a manera de ilustración, deseamos mencionar los siguientes trabajos: Robert D. Behn, "Policy Analysis and Policy Politics", *Policy Analysis*, spring, 1981, pp. 199-226. Leslie Pal, "Consulting Critics: a new Role for Academic Policy Analysis", *Policy Sciences*, number 18, 1985, pp. 357-369. Douglas Torgerson, "Between Knowledge and Politics: three Faces of Policy Analysis", *Policy Sciences*, number 19, 1986, pp. 33-59.

Bibliografía

Aguilar, Luis, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrua, 1992.

Behn, Robert, "Policy Analysis and Policy Politics", *Policy Analysis*, springs, 1981, pp. 199-226.

Blunschli, Gaspar, *Derecho público universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, sin año, dos volúmenes. La edición alemana original apareció en 1876.

Bonnin, Jean Baptiste, *Principes d'Administration Publique*, Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812. Tres volúmenes.

Dimock, Marshall, "The Meaning and Scope of Public Administration", John Gaus *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, New York, Russell and Russell, 1967.

Dror, Yehezkel, "Muddling Through: 'Science' or Inertia", *Public Administration Review*, volumen XXIV, number 3, september, 1964, pp. 154-157.

_____. "Análisis de Políticas para Gobernantes", *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, número 1, enero, 1982, p. 33.

_____. *Enfrentando al futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, prólogo, selección y notas de Samuel Schmidt.

Dunn, William, *Public Policy Analysis: an Introduction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1981, pp. 7-8.

Enríquez, Antonio, *Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático*, México, imprenta del mismo autor, 1913.

Friedrich, Carl and Edward Mason, eds. *Public Policy*, Harvard University Press, 1940.

Frohock, Fred, *Public Policy: Scope and Logic*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1979.

Friedrich, Carl, "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility", obra anterior, pp. 3-23.

García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado moderno*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 35.

Goodnow, Frank, *Politics and Administration*, New York, Russell and Russell, 1900.

Guerrero, Omar, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, UNAM, 1982, pp. 76-77.

_____. "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinarias", *Revista de Administración y Desarrollo*, Santa Fé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, número 29, diciembre, 1991, pp. 15-33.

Justi Johann Heinrich Gottlob von, *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*, Gottingen, im Verlang der Vittwe Vandenoef, 1756.

Johnston Van and Maxine Kurtz, "Handling a Public Policy Emergency", *Public Administration Review*, volume 46, number 5, 1986, pp. 414-422.

Lasswell, Harold, "Policy Orientation", Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.

_____. "Ciencias Praxiológicas" ("Policy Sciences"). Tomo II, pp. 372-379, Madrid, Ediciones Aguilar, 1976.

Lindblom Charles, "Policy Analysis", *The American Economic Review* number 3, June, 1958, pp. 299-312.

_____. "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, volume XIX, number 2, Spring, 1959, pp. 79-88.

_____. "Still Muddling -noy yet Through", *Public Administration Review*, volume XXXIX, 1979, pp. 317-336.

May, Peter, "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics", *Journal of Public Policy*, II, 2, april-june, 1991, pp. 187-206.

Meehan, Eugene, "Policy: Constructing a Definition", *Policy Sciences*, number 18, 1985, pp. 291-311.

Mohl, Robert von, *Die Policey-Wissenschaft*, Tubingen, Verlang der H. Laupp'schen Buchhandlung, 1866. Tres volúmenes.

Pal, Leslie, "Consulting Critics: a new Role for Academic Policy Analysis", *Policy Sciences*, number 18, 1985, pp. 357-369.

Pffifner, John and Robert Presthus, *Public Administration*, New York, The Ronald Press Company, 1967 (la edición original es de 1935.)

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Tipografía de Revista de Revistas, 1912.

Riggs, Fred, "Professionalism, Political Science of Scope of Public Administration", en Charlesworth, ed., *Theory and Practice of Public Administration*, Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences, 1968.

Smith, Adam, "Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763, Oxford, Clarendon Press, 1896, pp. 154-259.

Stein, Lorenz von, *Die Verwaltungs-Lehre*, Stuttgart, Berlang der F.G. Gottaschen Buchlandung, 1864-1868. Ocho tomos en diez volúmenes.

Torgerson, Douglas, "Between Knowledge and Politics: three Faces of Policy Analysis", *Policy Sciences*, number 19, 1986, pp. 33-59.

Vivien, Alejandro, *Etudes Administratives*, Paris, Editions Cujas, 1974. Dos volúmenes. La edición original es de 1845.

Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, EEUU, 1887.

— *The Congressional Government*, Boston and New York, The University Press Cambridge, 1885.

White, Leonard, *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.

Willoughby, William, *Principles of Public Administration*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1927.