

CONTINGENCIA, INCERTIDUMBRE Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Omar Guerrero Orozco*

INTRODUCCIÓN

Hace dos décadas, cuando nos compenetramos más ampliamente en el tema de las políticas públicas,¹ nos pareció que ese campo del saber estaba moviéndose consistentemente hacia el estudio de los umbrales donde prevalece la *incertidumbre* (la duda) sobre la *certidumbre* (el conocimiento seguro y claro): los ámbitos de actividad gubernamental en los cuales los dirigentes de las naciones navegan en mares ignotos a causa de la velocidad del cambio en un horizonte de desempeño caracterizado por la reducción creciente de la escala del tiempo para prever los acontecimientos. Un horizonte como ese está provocando que el futuro se transforme rápidamente en presente y que el presente se vuelva de inmediato pasado.

El resultado de lo anterior es la creciente dificultad para ejercer una planeación de largo plazo e incluso de mediano plazo, pues la programación y la presupuestación están reduciendo sus horizontes de certidumbre. Esto trae consigo el colapso del modelo de política pública racional, basado en la formalidad y la jerarquía, con lo cual quedan paralizados los procesos de trabajo de muchos gobiernos que han sido incapaces de introducir las innovaciones necesarias. De aquí que la "explosión de complejidad" imperante refleje condiciones de desempeño gubernamental signadas por la *incertidumbre* ya mencionada, que se caracteriza por la *inestabilidad*, el *riesgo* (probabilidad

* Doctor, Universidad Nacional Autónoma de México, miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana.

¹ Guerrero, "Políticas", 1989, pp. 41-44.

de un daño) y la *contingencia* (probabilidad de que algo suceda o no suceda). Más que nunca el escenario de la acción del gobierno se realiza en un ámbito donde prevalece la *anomalía* (anormalidad, y desviación de la regla general), la *eventualidad* (un hecho de realización incierta) y la *paradoja* (proyecto, hecho o resultado opuestos al sentir general).

Lo anterior explica por qué las políticas públicas han sido personificadas principalmente por prácticas gubernamentales de excepción y eventualidad, y ya no tanto por programas de gobierno "normales" o de largo plazo. Este hecho, si bien parece obedecer a un síntoma general de las sociedades de todos los tiempos, está más bien representando el carácter de nuestro tiempo. Es decir, que hoy en día se ha perpetuado la imposibilidad de tener una solución constante para todos los problemas. En la medida en que no existe una solución única para los variados problemas de las sociedades modernas, los Estados contemporáneos deben desarrollar nuevas capacidades para enfrentar la incertidumbre y, además, hacerlo de un modo constante. Una de estas capacidades, que resulta esencial para la sobrevivencia del Estado, es el arte y la ciencia de gobernar en un entorno social plagado de imponderables,² tanto sociales como naturales, estos últimos de nuestro interés aquí.

CERTIDUMBRE, CONTINGENCIA E INCERTIDUMBRE

Por lo tanto, el estudio de las políticas públicas debe estar basado en un discernimiento general de las actividades gubernamentales, en atención a las condiciones del conocimiento en las que operan. En efecto, un gobierno puede desempeñarse en condiciones de *certidumbre*, *contingencia* o *incertidumbre*, según el cúmulo de conocimiento de que disponga o sea capaz de producir. Por tanto, la capacidad de producción de conocimiento está determinada por su habilidad para desarrollar procesos de información confiable.

1. Las acciones gubernamentales que se desenvuelven bajo *certidumbre* son aquellas cuyos resultados son previsibles. Suelen emanar de políticas públicas codificadas en leyes, decretos, reglamentos y otras fórmulas jurídicas; asimismo, están traducidas a esquemas organizativos de manuales, flujogramas y organogramas. Consiguientemente, su implementación es posible

² En el sentido del llamado *fluido imponderable*, es decir: cada agente invisible y de naturaleza desconocida que se identificaba como la causa inmediata de fenómenos eléctricos, magnéticos, luminosos, caloríficos, etcétera.

mediante manuales de procedimientos, guías técnicas y acuerdos especiales, además de programas y presupuestos. En fin, están sujetas a reglas prescriptivas de contraloría, auditoría y control de gestión.

Las políticas públicas formadas en condiciones de *certidumbre* cuentan con un cúmulo de conocimiento aportado por la experiencia inmediata y remota (la historia), de manera que los archivos físicos y electrónicos tienen gran utilidad para el caso. Como puede observarse en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, está expedida en diciembre de 1976, y se basa en la Ley de 1958, que se basa en la de 1946, que a su vez se basa en la de 1938, y así hasta retroceder al primigenio decreto de la Regencia del Imperio, de 1821. La acumulación y la codificación del conocimiento se basa en la experiencia nacional, en sus éxitos y fracasos, y con base en este conocimiento, la Ley de 1976, actualizada con cada principio de sexenio, significa un esfuerzo de *certidumbre* en gran escala y en detalle a fin de favorecer las tareas de las dependencias públicas. Los reglamentos interiores de dichas dependencias ofrecen un mapa genealógico y a la vez retrospectivo similar.

2. Las acciones gubernamentales ejercidas en condiciones de *contingencia* son aquellas en las que los resultados son conocidos, si bien no se sabe cuántos ni cuáles son los que efectivamente se darán. En un país se tienen cartas sísmicas y mapas hidrológicos y orográficos, se conoce el grado de precipitación fluvial por regiones y se conocen el clima, el nivel de contaminación, la concentración urbana, las deficiencias en servicios de infraestructura (agua potable, alcantarillado, etc.) y otras cosas más. Al efecto, en la administración pública existe un elenco de organismos que utilizan como materia prima de su acción dicha información, con la cual pueden prevenirse hasta cierto grado desastres y riesgos, atenuar sus efectos perniciosos, moderar su repercusión negativa y proteger a la sociedad. En suma, se sabe *que* ocurrirán desastres, pero no *cómo*, *cuántos*, *cuáles* o *dónde*, trátase de un incendio, de una inundación o de un temblor.

Las políticas públicas formadas en condiciones de *contingencia*, como ya lo advertimos, producen conocimiento con base en el desarrollo de la ciencia y la tecnología modernas. Son diseñadas con fundamento en técnicas de probabilidad, simulación y análisis estadísticos. Dependencias como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) colaboran en ello, además de instituciones como el Instituto de Ingeniería y el Instituto de Geofísica, ambos de la UNAM. Pero, más precisamente, el gobierno ha desarrollado organismos *ad hoc*, como en la Secretaría de Gobernación, y otros

en los estados de la federación, cuya materia prima es el desarrollo de ese tipo de conocimiento.

3. Las actividades gubernamentales que se desarrollan en condiciones de *incertidumbre* desconocen los resultados de su impacto y su repercusión, de modo que la producción de conocimiento y su aplicación tienen un alto valor estratégico para reducir el margen de incertidumbre. En este caso, si bien es posible que las políticas públicas sean susceptibles de codificación jurídica, así como de la formación de manuales y guías, la precisión del conocimiento preventivo es menor que en los casos precedentes. Por consiguiente, la producción de conocimiento sigue en este caso métodos diferentes.

Las políticas públicas formadas en condiciones de *incertidumbre* pueden ser las desarrolladas con la guía del análisis de políticas, pues el conocimiento requerido y sus fuentes están sujetos a la perplejidad y la excepcionalidad. Habida cuenta de que ese análisis utiliza la razón y la evidencia como base de su método de trabajo, las políticas formuladas en condiciones de *incertidumbre* son menos difíciles de elaborar. Ello obedece en buena medida al hecho de que, en ese tipo de políticas, los resultados siguen la vía del *desenlace*, es decir, emanan de procesos cuyas consecuencias son *inesperadas* (o *insólitas*).

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CONTINGENCIA E INCERTIDUMBRE

De acuerdo con lo precedente, resulta obvio que cuando de acciones administrativas se trata, los grandes adelantos en el arte de gobierno reclaman un uso adecuado del conocimiento. Y aunque en todos los tiempos y lugares se ha apreciado el conocimiento en cuanto a asuntos de Estado, en nuestra época, merced al progreso científico y tecnológico, es necesario usar el conocimiento de un modo pleno. Cuánta razón asiste a Giandoménico Majone cuando explica que, como cualquier actividad humana consciente, la hechura de la política pública implica un "saber cómo" y un "saber eso".³

³ Esta es la perspectiva asumida por Harlod Lasswell cuando, a través de la *orientación de política*, enfocó dos aspectos del comportamiento gubernamental. Por un lado, puso el acento en el *proceso de política* y, por el otro, en las *necesidades de inteligencia* requeridas en su hechura. El primer acento se refiere a la hechura de política (*policy-making*), para lo cual introdujo la metodología de investigación social y la psicología. El segundo acento se centró en la provisión del contenido concreto de la información y las interpretaciones accesibles a los formadores de política. Lasswell, "Policy", 1951, p. 3.

En efecto, *saber cómo* consiste en la capacidad de implementación de las cosas de Estado, así como en adaptar la conducta gubernamental a las circunstancias cambiantes. Por su parte, *saber eso* radica en la conciencia sobre los principios generales de conducta que la guían.⁴ Cuando de gobierno se trata, es importante que la hechura de la política pública no se empantane en la confusión de ambos tipos de conocimiento; es decir, su implementación no consiste en la ejecución mecánica de un plan considerado inherentemente infalible, por estar formulado con un repertorio de conocimientos cuyo cuerpo de verdades incorporadas en su diseño da por hecho su ejecución. Su error principal es desatender lo *impredecible*.

De allí emergen las condiciones de *contingencia* e *incertidumbre*, que no ofrecen a los hacedores de políticas públicas garantía sobre la bondad de su fruto ni de su éxito. Ante condiciones inciertas y cambiantes, la "bondad" y el "éxito" adquieren significado sólo cuando la política pública está en marcha. Motivo por el cual no está de más recordar que la racionalidad tiene significado para lo que *ha sido*, no para lo que *es* ni para lo que *será*. De modo que, súbitamente, el futuro se hace presente y el presente muda en pasado.

LA CIENCIA DE POLÍTICAS COMO PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

Tampoco está de más hacer aquí una breve digresión para recordar que la ciencia de políticas tiene su origen en los problemas de *contingencia* e *incertidumbre*, pues su propósito no es otro que ofrecer conocimiento para la configuración de las directrices de la acción gubernamental. Siendo la más joven de las ciencias sociales, su objeto es: *a)* diseñar un campo del saber para la hechura y ejecución de políticas públicas; *b)* proveer de su contenido con información e interpretación adecuadas para los hacedores de política. Esta disciplina científica se orienta a perfeccionar el comportamiento y el desempeño del gobierno, en la medida en que produce conocimiento *de* y *en* el proceso de hechura de la política pública.

A pesar de lo dicho anteriormente, la política pública es un tipo de actividad del Estado y se halla sujeta a un nutrido foro de controversia conceptual. Muchos autores la observan sumida en el asilo de "normalidad"

⁴ Majone, "Usos", 1992, pp. 359-361.

que le brinda la *certidumbre*, como un ámbito donde ocurre el desempeño gubernamental.⁵ Obviamente, no es este lugar ni ocasión para introducirnos en el debate, basta con decir que esas conceptualizaciones tienen como factor común la necesidad de producir conocimiento para permitir la definición y la ejecución de las acciones del gobierno, cuando estas requieren de un alto grado de racionalidad en atención a los resultados esperables y deseados.

Otro es el tipo de concepciones que queremos abordar. Son aquellas que corresponden a políticas públicas que obran al margen de la "normalidad" de la *certidumbre* ya que implican acciones fuera de regla. Se hallan al margen del concepto "ordinario" del ejercicio de la administración pública y escapan a su sistematización mediante códigos, manuales y guías de desempeño administrativo. Son acciones inherentemente "extraordinarias", pues responden a situaciones imprevistas que generan problemas cuya solución reclama esquemas de toma de decisiones *exorbitantes*; es decir, implementaciones fuera de la órbita de la normalidad prevista por el transcurso cotidiano de la gestión gubernamental. La circunstancia "extraordinaria" deriva en la idea de la política pública como un incentivo a la gobernabilidad, con un carácter diverso al que ofrece la regularidad administrativa, cuya *gobernabilidad extensiva* contrasta con la *gobernabilidad intensiva* que provee aquella otra, al emprender las acciones necesarias y movilizar los recursos adecuados con objeto de confrontar situaciones catastróficas.

BIBLIOGRAFÍA

- Dunn, William, *Public Policy Analysis: An introduction*, Nueva Jersey, Prentice-Hall/Englewood Cliffs, 1981.
- Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*, Nueva Jersey, Prentice-Hall/Englewood Cliffs, 1984.
- Frohock, Fred, *Public Policy: Scope and Logic*, Nueva Jersey, Englewood Cliffs/Prentice-Hall, 1979.

⁵ En un ambiente polémico, hay autores como Charles Jones, que sencillamente prefiere omitir cualquier definición. Otros, como Thomas Dye, en contraste, opta por una definición extraordinariamente amplia: política pública es "aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer"; en tanto que William Dunn prefiere una conceptualización similar pero más estricta: "es una larga serie de opciones más o menos relacionadas, incluyendo decisiones de no actuar, hechas por los cuerpos y oficiales gubernamentales". Finalmente, Fred Frohock sugiere que "es el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas y provee de incentivos a la cooperación". Véase la bibliografía.

- Guerrero, Omar, "Políticas públicas: ¿una resurrección de la ciencia de la policía?", *Teoría y Praxis Administrativa*, vol. II, núm. 11, marzo de 1989, Monterrey. Originalmente, ponencia sustentada en la mesa redonda sobre El Papel del Analista de Políticas en Asuntos Públicos, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 9 de noviembre de 1988. [Este trabajo puede ser consultado en la página web del autor: <omarguerrero.libertad.com>.
- Jones, Charles, *An Introduction of Study of Public Policy*, Monterey, CA, Books-Cole Publishing, 1984.
- Lasswell, Harold, "Policy orientation" en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.
- Majone, Giandoménico, "Los usos del análisis de políticas" en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Políticas públicas y desastres

Daniel Rodríguez Velázquez
Simone Lucatello
Mario Garza Salinas
coordinadores



2008