

---

## Políticas Públicas: Interrogantes

---

*Omar Guerrero*

El cultivo de las políticas públicas, hoy en día con gran desarrollo en México, invitan a la elaboración de reflexiones y, más allá incluso, al planteamiento de interrogaciones sobre su concepto, función y futuro.

---

### ¿Cuál es el concepto estricto de las políticas públicas?

---

Las políticas públicas, por lo general, han sido destacadas como un campo del saber que denota un significado pluridisciplinario. En muchos aspectos, la convergencia en su seno del análisis de sistemas, la investigación de operaciones, la cibernética y las ciencias sociales aplicadas, otorgan a las políticas públicas un significado de articulación, cobertura y congruencia pluridisciplinario, ciertamente difícil. Además, en el

entendido que esta compleja combinación de saberes comprenden disciplinas sujetas al debate, la selección de temas, aspectos ó enfoques de estas ciencias y conocimientos sugiere la aplicación de una selección tácitamente arbitraria; y riesgosa...

Quizá esto explique por qué, gradualmente, las políticas públicas han propendido a convertirse gradualmente en una disciplina especializada o, más bien, en una ciencia social especializada, como la sociología, la ciencia política y la administración pública. En este sentido, en la medida en que es en los Estados Unidos donde su cultivo es más intenso y que la tónica del desarrollo de las ciencias sociales ha sido la vía de la especialización, es posible que las políticas públicas gradualmente se transformen, de pluridisciplina, en especialidad y, como las ciencias sociales, perfeccio-

Y con el apoyo del derecho administrativo, la actividad del gobierno ha sido abordada en la normalidad que forja la experiencia histórica, por un lado, y la normativa actual que estimula y cuida la ley vigente.

Quizá la diferencia específica de las Ciencias de las Políticas sea, ante la Ciencia de la Administración, el tipo concreto de actividad de gobierno a que se orienta, y que como explaya Frohock, es estimular la cooperación social o desestimular el conflicto. Esta proposición, que hice en un artículo publicado recientemente, parte del principio que el gobierno no sólo se desempeña ante escenarios normados y normales, como dicta el espíritu del Estado de derecho y tiene como misión la administración pública perpetuar, sino ante escenarios caracterizados por la complejidad, la incertidumbre, los riesgos y las contingencias. García Pelayo ha explicado que, en contraste al mundo ordenado y pacífico donde se desenvuelve la administración pública, pues su vocación es estimular la concordia, la previsión y la continuidad, la política (*Politics*) se desenvuelve en los fragores de la competencia, en el combate de los oponentes.

Si, como sabemos, el gobierno es política y es administración... y es *Policy*, opera por tanto dentro de escenarios inestables, inciertos, imprevisibles, para los cuales los instrumentos de la planificación resultan estrechos. Si algún valor tienen las políticas públicas es, precisamente, producir conocimien-

tos y métodos de acción para que los gobiernos se desenvuelvan con resultados crecientes de calidad, dentro de estos escenarios.

---

### ¿Flujo o cauce?

---

Aquí hemos optado por definir a la política pública como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto. Sin embargo, estrictamente quien propone esta aproximación conceptual se refiere, textualmente, al "patrón de conducta" del gobierno, es decir, el trazo por el que corre la acción, más o además, de la acción misma. Es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental. Hay que recordar, a modo de ejemplo, que Dye se refiere a lo que el gobierno opta por hacer, o no hacer, es decir, el acto de elegir más que la elección hecha y en curso.

Éste, en mi opinión, constituye un problema epistemológico fundamental para la política pública, pues orientada sólo al cauce o la elección del cauce, traslapa sus aportes con la teoría de las decisiones y, más en lo general, con la teoría del comportamiento administrativo propuesta por Herbert Simon desde 1944, cuando apareció su artículo "Los Proverbios de la Administración". De ser así, las políticas públicas quedarían encerradas dentro de uno de sus varios afluentes, la teoría de las decisiones, con soslayo de los demás.

ne sus asociaciones académicas, su currícula universitaria, sus perfiles de desempeño profesional, sus revistas, sus diccionarios, sus idiomas, sus profesores, sus alumnos...

---

### ¿Políticas públicas?

---

Otro problema central es la palabra *Política* misma, que procede del inglés como *Policy*. Hay que recordar que para los anglófonos la voz *Politics* es lo que Weber definiría como la dirección del Estado o el esfuerzo de influir en quien lo dirige. En contraste, *Policy* evoca, según Fred Frohock, el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto; o como lo refiere Thomas Dye, *Policy* es lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. Es evidente, además, que *Politics* es el objeto de la Ciencia Política y *Policy* de la Ciencia de las Políticas. Por tanto, cuando en español escribimos *Política*, como traducción del inglés, a qué nos referimos: ¿a *Politics* o *Policy*?

Tanto Lasswell, como Dror, en antiguos trabajos —ya publicados en español por Luis Aguilar— advierten de la necesidad de cuidar el término y el concepto *Policy*.

---

### ¿Qué es la política pública?

---

Arriba nos hemos referido a dos definiciones de política pública. Hay más,

muchas más, tantas como los enfoques que destacan discrecionalmente algún aspecto de la política pública. Y sin embargo, tratándose de un campo del saber, sea como pluridisciplina o disciplina individual, su cultivo debe congregar un interés común de los académicos y profesionales dedicados a ella. Por tanto, debe entrañar un objeto, campo o estudio definido, o al menos relativamente definido.

Ese objeto o materia es, según muchos de sus tratadistas, el gobierno. Y más en concreto, un aspecto del gobierno: su acción, pues el espíritu vital de las políticas públicas es perfeccionar esta acción, hacerla más racional. Por ello, se han establecido centros de investigación y desarrollo de metapolíticas, es decir, de "las políticas de las políticas", y desenvuelto una variedad de técnicas de control, evaluación y dirección; amén de complejas metodologías para su elaboración y análisis.

Y sin embargo, en las políticas públicas todo es gobierno, pero en gobierno no todo es políticas públicas. La cuestión es, en efecto, que no resulta claro en qué aspectos la acción del gobierno ha dejado de ser un campo de interés inherente a la Ciencia de la Administración, y cuando lo empieza a ser, inherentemente, de las Ciencias de las Políticas. Aquella tiene más de 200 años de cultivar a la actividad del gobierno como su objeto o materia de estudio, por cierto de manera aplicada.

---

## ¿Privada, la política?

---

El padre mismo de las políticas públicas, Harold Lasswell, las imaginó como un medio para mejorar al gobierno, y sin embargo distingue a las políticas públicas y las políticas privadas. Según lo expresa, las corporaciones privadas y aun los individuos tienen políticas, es decir, *Polícies*. Si fuera de tal modo, la noción misma habría perdido toda significación, pues como afirmaba Adam Smith hace muchos años, la diferencia en Inglaterra entre la *Police* y la *Policy*, es que la primera se refería a la administración de la ciudad como congregación cívica, en tanto que la *Policy* era el arte del gobierno, el conocimiento de las reglas, principios y máximas destinadas al buen gobierno.

No hay que olvidar que para los anglófonos *Polity* significa, literalmente, régimen o Constitución política, y *Policy* el curso de acción colectiva referente a la misma. Ambas son inherentes a la ciudadanía, a la política como oficio de civilidad de los miembros del Estado, y por tanto *Policy* no puede referirse a lo privado.

---

## ¿Quiénes fundaron a las políticas públicas?

---

Es aceptado, por méritos propios, que Lasswell fundó a las políticas pú-

blicas. Méritos similares se ofrecen a Lindblom y Dror. Pero, dentro de la noción misma de las políticas públicas, en el sentido que las cultivan estos autores y sus discípulos, existen precedentes históricos apenas pincelados en los textos modernos del tema. En muchos aspectos, las políticas públicas ofrecen un asombroso acto académico de restauración o reanimación de antiguas disciplinas, que se creían sepultadas o estaban olvidadas. Pero de esto no trataremos, mejor llamaremos la atención sobre antecedentes más próximos.

Nos referimos a la teoría de la política pública que, desde 1926 y hasta mediados de los cincuenta se constituyó en los Estados Unidos como principal intento de ruptura epistemológica, frente a la dicotomía política-administración. Precursores de la administración pública estadounidense, como Leonard White, Marshall Dimock y John Gaus, además de John Pffifner, y más recientemente Félix Nigro e Ira Sharkansky, están cultivando a la política pública desde entonces y de manera continua. En muchos sentidos, sus contribuciones adelantan las ideas de Lasswell, pero se ciñen a la administración pública y carecen de un prospecto pluridisciplinario.

Falta, dentro de la actual tradición de la política pública, ofrecer un lugar a estos autores y, más en lo general, otorgar a la administración pública el reconocimiento que merece como nutriente

de su estudio. Al respecto hay avances significativos, pues cultivadores de uno y otros campos están laborando en terrenos comunes, de modo que Barry Bozeman está trabajando las relaciones entre la gerencia pública y el análisis de políticas; W. Rhodes, por su lado, y Myung Park, por el suyo, se han adentrado en el terreno de los vínculos entre administración pública y política pública; y Arnold Meltsner, finalmente, ha profundizado sobre el papel de los analistas de políticas en la burocracia, recordándonos que la primera contribución de Yehezkel Dror al tema, sobre los analistas de políticas, se refería a su profesionalización como funcionarios del gobierno.

---

### ¿Y el aporte Iberoamericano?

---

Finalmente un comentario relativo a las contribuciones iberoamericanas al cultivo de las políticas públicas, pues aunque la disciplina es anglosajona, y principalmente estadounidense, no debemos soslayar los trabajos muy destacados de académicos y profesionales de nuestro subcontinente.

En primer lugar, hay que subrayar el papel desempeñado por Luis Aguilar para animar el estudio de las políticas públicas en México, tanto en la cátedra, como por medio de la imprenta. Su reciente obra sobre el tema es ya un

libro indispensable para quienes desean enterarse de las políticas públicas. Hay que mencionar el papel actual del ITAM, con su diplomado y su Maestría en Políticas Públicas, así como el del Colegio Nacional en Ciencias Políticas y sus dos cursos sobre Política Gubernamental, en colaboración con el INAP; y la UAM-Xochimilco y sus contribuciones docentes muy significativas.

No podemos omitir los trabajos precursores de Samuel Schmitt, que produjeron la edición de la obra de Yehezkel Dror por el Fondo de Cultura Económica; y el libro de José Galván Escobedo titulado *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*, aún sin salir de la imprenta.

En otros países destaca el Programa de Gestión Gubernamental y Políticas Públicas desenvuelto en la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasilia, único en su género, y que ha dotado a Brasil de la primera generación de hacedores de políticas dentro de su servicio civil de carrera, a pesar de las limitaciones a que se ha enfrentado. Hay que resaltar el papel de Héctor Coutinho, cuya pasantía en la Escuela Nacional de Administración francesa se tradujo en la institución de aquella otra Escuela y la formación del mencionado Programa, y su propia tesis de posgrado sobre estos significativos hechos.

No podemos olvidar el Curso de Alta Gerencia previsto para los servidores públicos de carrera argentinos, dentro de los programas de formación del

INAP de aquel país, y los trabajos similares que se han realizado en la Escuela Graduada de Administración Pública de Puerto Rico.

Finalmente, debemos mencionar el Curso de Políticas Públicas organizado por el Centro Latinoamericano de Administración Pública verificado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y que congregó a una gran cantidad de catedráticos iberoamericanos seleccionados para introducir y fortalecer los

cursos sobre el tema en sus respectivos países; además del programa de modernización curricular en la región, y entre cuyos objetos destaca el proyecto de introducción de materias y seminarios sobre políticas públicas, y en el cual he tenido el honor de participar.

El cultivo de las políticas públicas es prometedor en México, pero en la medida en que no seamos simples transmisores de los progresos de otros países, sino protagonistas del avance.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# RAP

## POLÍTICAS PÚBLICAS



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 84