

POLITICAS PUBLICAS: UNA RESURRECCION DE LA CIENCIA DE LA POLICIA

Omar GUERRERO

Recientemente se ha puesto en boga el tema de las políticas públicas, un enfoque novedoso del comportamiento gubernamental elevadamente racionalizado y de utilidad indudable. El estudio de las políticas públicas dio comienzo en los Estados Unidos, cuando menos una década atrás. En México ha tomado fuerza inusitada en los ambientes académicos y profesionales. Existen ya expertos mexicanos en políticas públicas, egresados de universidades extranjeras. Mas recientemente, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México se estableció la maestría en Políticas Públicas. En otro país latinoamericano, Puerto Rico, existe desde hace tiempo gran interés en este tema, y sus contribuciones son de importancia.

A pesar de este ambiente tan favorable en los círculos académicos, parece que el análisis de políticas públicas está casi olvidado en los ambientes gubernamentales o por lo menos se le desconoce. Al parecer, en el corto plazo no existirá un uso generalizado de esta importante tecnología como una práctica gubernamental en México.

Decisiones tales como la puesta en marcha de la planta nuclear de *Laguna Verde*, que seguramente es un tema dilecto de análisis de políticas públicas, han sido procesadas sin conseguir la cooperación ni haber evitado el conflicto. Este es sólo un caso conspicuo y ciertamente conocido.

No haremos una exposición del significado

y alcances de las políticas públicas, pues expertos en el tema han llenado con su sapiencia este auditorio. Estamos lejos de ser conocedores del tema y mucho más de sentirnos expertos en él. Queremos, con toda modestia, exponer algunas ideas que puedan servir para revelar la importancia de las políticas públicas y suprimir cualquier tendencia a considerarlas un problema de moda.

VIEJOS PROBLEMAS, NUEVOS CONCEPTOS.

No he tenido mucho tiempo para ahondar en la abundante literatura de políticas públicas. Por ello ha sido de valor inapreciable el apoyo de uno de sus grandes conocedores, el doctor José Galván Escobedo, quien generosamente me proveyó de algunos libros sobre el tema. Uno de ellos su propia obra, trabajo completo y valioso que será sin duda un gran aporte al análisis de políticas públicas.

La lectura de las obras ha sido suficiente para corroborar un aserto que había intuído: las políticas públicas son una forma de comportamiento gubernamental de antiguos pergaminos, y que el progreso de la civilización occidental y el desarrollo de las ciencias le habían dado una nueva denominación, además de haber renovado su contenido.

Las políticas públicas parecen ser prácticas gubernamentales de excepción o

contingencia; no programas de gobierno comprensivos o a largo plazo. Como lo indica Fred M. Frohok (*Public policy. Prentice-Hall, 1979*), las políticas públicas son patrones de acción que resuelven conflictos y proveen de incentivos a la cooperación. Los patrones de acción no actúan aisladamente, sino dentro del marco más general de los programas de gobierno. Así pues, son actos específicos de gobierno, instrumentados dentro de una práctica general.

Esto parece obedecer a un signo de las sociedades de todos los tiempos: la imposibilidad de ubicar 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 el cambio y conseguir un desarrollo político autosostenido, según célebre aforismo de S.N. Eisenstadt. Una de estas capacidades, esencial para la sobrevivencia del Estado, es el arte y la ciencia de gobernar un entorno social plagado de estallidos sociales, lucha de clases, conflictos entre las corporaciones y una y mil formas de contienda política.

Este entorno turbulento es el laboratorio en el cual operan y operarán las políticas públicas, ayer, hoy y mañana. Antaño, las políticas públicas estaban basadas originalmente en las prácticas de la razón de Estado, de Maquiavelo, sistematizadas por Botero y formalizadas por Clapmar. Este último, ingenioso politólogo alemán del siglo XVII, desarrolló la categoría *arcana de dominación* para referirse a un programa político contingente que capacita al gobierno para navegar en las turbulentas aguas de la sociedad estamental de su tiempo. El derecho de dominación implicaba un privilegio de los soberanos para regir en tiempos de intranquilidad política o de subversión social, para defender al Estado de sus enemigos y garantizar su posesión del

poder. Estaba integrado por las *arcanas* (misterios o secretos) de la dominación, que habilitaban al soberano para defenderse y atacar a sus enemigos. Cada *arcana* era una especie de política pública: había una del rey contra la aristocracia; otra del rey contra el pueblo y así otras más de factura similar. Las arcanas enseñaban al monarca cómo imaginar estratagemas y simulacros que hicieran pensar a los gobernados que su régimen era democrático o popular, cuando las políticas efectivas -y secretas- consistían en prácticas autocráticas y hasta tiránicas.

El peso cada vez mayor de la opinión pública, de los derechos del hombre y el ciudadano, que brotaron de la Revolución francesa, y la participación política generalizada que surgió de las triunfantes revoluciones burguesas, transformaron sensiblemente el sentido de las antiguas políticas públicas -otrota misteriosas, amorales y "maquiavélicas"-, en las modernas políticas públicas permeadas por logros acreditables al progreso de la civilización y la cultura política.

Este tránsito estuvo puentado por la formación del *Estado de bienestar* y sus prácticas de policía. El arte y la ciencia del gobierno dejaron de ser un secreto de los detentadores del poder. Se publicitaron y comenzaron a enseñarse en las universidades alemanas bajo el cobijo protector de una de los más benévolos déspotas ilustrados: Federico II. El cúmulo de nuevos conocimientos y actividades encarnó en un formidable movimiento de renovación del proceso gubernamental, conocido como *Cameralismo*. En su seno se gestó la *ciencia de la policía* como propulsora principal del crecimiento de las fuerzas interiores del Estado.

La policía conservaba todavía reliquias de las antiguas concepciones helénicas relativas a la *Polis*. Más precisamente, seguía

genéticamente relacionada con la Politeia o forma de gobierno asumida por la Polis. La cultura románica transformó a la Politeia en Politia. De aquí la categoría se difundió en las diversas lenguas occidentales. En alemán se denominó Polizej; en español, policía; en francés police; en italiano polizia, y en inglés polity.

No trataremos aquí de hacer una apología de las etimologías, sino únicamente destacar los orígenes de las políticas públicas. Hoy día, los anglosajones usan el término polity para referirse al régimen o forma de gobierno. No nos extrañemos pues que public polity, (política pública), conserve sus raíces helénico-románicas y nos recuerde todavía a la ciencia de la policía posterior.

La Ciencia de la policía encerraba los principios básicos del Estado de bienestar. Pretendía acrecentar el poder del Estado hasta donde fuera posible y dar felicidad a la sociedad. El concepto de felicidad no tenía aún el significado hedonístico que hoy le atribuimos; se refería más bien a proveer de lo básico de la vida a los pobladores, darles comodidades y, de ser posible, hacerlos participar de ciertos lujos. Miguel Foucault dijo, con toda razón, que significaba sobrevivir, vivir y vivir mejor.

Los antecedentes históricos son conocidos por los especialistas de políticas públicas. El doctor Galván Escobedo los menciona en su obra, donde cita a Platón, Aristóteles y Maquiavelo, y se refiere también a la menos conocida, pero no menos importante, Arthasastra de Kautilya. En todos estos hacedores de políticas encontramos un factor común: la emisión de juicios razonados para la solución de problemas políticos.

Estos juicios razonados han servido para el ejercicio del poder desde tiempos inmemoriales. Las políticas públicas nacieron por el imperativo del gobierno racional, tal

como se ha dejado sentir a lo largo de la historia. Jamás los gobiernos han enfrentado problemas para los cuales no estuvieran preparados. Pero no cabe duda que nunca los gobiernos han tenido problemas más complejos que resolver, que los propios de las sociedades contemporáneas. Nunca, como hasta ahora, la racionalidad de la actividad gubernamental ha sido una condición de los estados modernos. Nunca, como ahora, esta racionalidad ha significado más un instrumento irremplazable para estimular el desarrollo político. Ningún gobierno contemporáneo puede regir con eficacia a las complejas sociedades modernas, si no cuenta con lo que Galván Escobedo llama información relevante. Ha dicho que las políticas públicas son una serie de alternativas más o menos relacionadas, incluyendo decisiones de no actuar. La política pública debe enseñar al gobernante a obrar o a no hacerlo. No siempre el Gobierno debe proceder, también debe omitir. En fin, la política, puede ser un poderoso instrumento de pronóstico y prospección. Posiblemente el paso de los tiempos suprima la categoría "política pública", como dejó en el olvido el de "arcana" y casi suprimió del vocabulario político el de "razón de Estado". Sin embargo, aun tratándose de una moda, que no lo creemos, las prácticas racionales de gobierno podrán cambiar de semántica, pero no de contenido. En todo caso, la política pública, o como se le llame en adelante, persistirá el tiempo que persista la necesidad del gobierno racional, cada día más hambriento de tecnologías avanzadas del ejercicio del poder.

Parece que la ciencia de la policía está renaciendo; se manifiesta al menos parcialmente en las políticas públicas. En el idioma de los anglosajones se les llama como antaño: polity (policía). Porque para referirse a la función de prevención y represión tiene una otra de origen francés: police (policía). En español no nos referimos a "policías

públicas", para hacer una traducción literal del inglés. Preferimos tomar política por policía y referirnos a las políticas públicas.

Sin pruritos etimológicos e idiomáticos, se están desarrollando las disciplinas de las políticas públicas. Esto es lo importante y es

lo que hemos querido destacar en esta ponencia.

*Mesa Redonda sobre el Tema: "El Papel del Analista de Políticas en Asuntos Públicos".
Instituto Tecnológico Autónomo de México.
México, D.F., 9 de noviembre de 1988.*

TEORIA Y PRAXIS ADMINISTRATIVA

VOLUMEN II Y IV NUMEROS 11, 12 Y 13 JULIO 1989 A MARZO 1990

Racionalidad de la Administración Pública en México



INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DE NUEVO LEON, A.C.