

¿QUÉ ES LA POLÍTICA PÚBLICA?

Notas para un marco conceptual



Omar Guerrero Orozco*

POLÍTICS Y POLICY

Hoy en día la gran novedad en el temario político, la constituyen las Ciencias de *Policy* (*Policy Sciences*). Se trata de un conjunto de disciplinas que tienden a universalizarse, pero que principalmente se desarrollan en los Estados Unidos. Estas disciplinas tienen como materia la *Policy*, que debe ser distinguida conceptual y semánticamente de la *Politics*, que es el objeto de la Ciencia Política. Como es observable, los problemas inherentes a las relaciones entre la Ciencia Política y las Ciencias de *Policy*, comienzan con la definición y traducción de *Policy* a idiomas distintos al inglés. 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. Incluso, 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

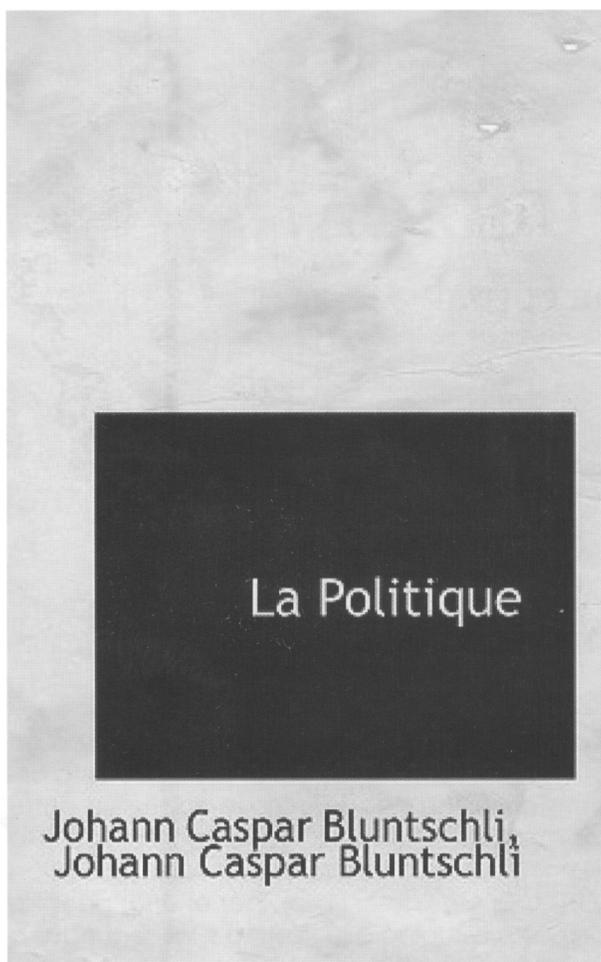
entre *Politics* y *Police*, tal como se usaba en la Inglaterra medieval. Dunn cree que esta circunstancia ha sido fuente de confusión entre los campos relativos a la Ciencia Política y la Administración Pública, por un lado, y Política y las Ciencias de la *Policy*, por el otro, pues las primeras estudian a la Política y las segundas a la *Policy*. (Dunn 1981).

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*.

Yehezkel Dror ha externado también su preocupación, haciendo ver 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". (Dror 1982).

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

* Investigador y profesor de la UNAM, autor de 30 libros y numerosos artículos en revistas especializadas. Premio nacional de administración pública. Miembro del Seminario de cultura mexicana. www.omarguerrero.org



embargo, comprensiblemente, el autor catalán omite el empleo de cualquier otro término y continúa usando el de "Política" para referirse a *Policy*.

El problema de traducción al español es de tal relevancia, que es insuficiente con que nos lamentemos que en la versión castellana de la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, se traduzca un artículo de Harold Lasswell titulado "*Policy Sciences*", por "Ciencias Praxiológicas". Hace poco más de dos décadas fue publicada en México una antología de Yehezkel 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. (Dror 1990).

Ante una situación semántica y conceptual como la narrada, en otros trabajos he 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.

Mi sugerencia no es novedosa, Manuel García-Pelayo la está usando desde 1987, tal como lo hace en una de sus obras cuando se refiere a las "*Policias del Estado*". (García Pelayo 1987).

Tanto la Ciencia Política, como las Ciencias de *Policy*, cuentan con cultivadores propios, así como con agremiaciones y medios de divulgación también privativos. Cada cual tiene libros especializados, usuarios diferentes, y 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, las Ciencias de *Policy* se centraban originalmente en el estudio del Gobierno, pero cada vez más se extienden al estudio del público y de los públicos particulares en los que incide la *Policy*. (May Peter, 1991)

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.

POLICY Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de la irrupción de los progresos políticos que arribaron con la revolución francesa, la policía abrazaba todo aquello que hoy conocemos como administración pública, pues era la expresión completa de la administración del Estado. A partir de esta Revolución, Policía fue sustituida bruscamente en Francia por la voz administración pública y esta fórmula se diseminó rápidamente entre los pueblos iberoamericanos.

En contraste, entre los alemanes, la sustitución fue más lenta pero inexorable, y sólo en los países anglosajones se mantuvieron ambas palabras para significar dos objetos distintos, y además de *Policy* se usaba el vocablo *Police*. (Robert von Mohl 1866).



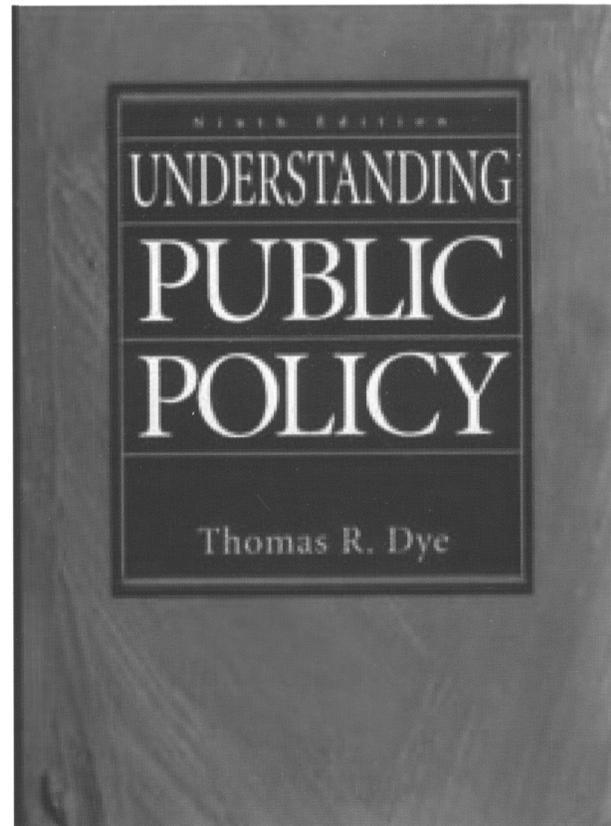
En Gran Bretaña, *Policy* se conservó para referir el arte del gobierno; *Police* para significar el gobierno de las ciudades y los países, y después, la conservación de la paz y el orden. Por su parte, Administración representó el conjunto de los ministerios. En los Estados Unidos se heredó esta tradición con algunas variantes, pero en contraste con Gran Bretaña, la administración pública ha sido cultivada vigorosamente desde principios de siglo y posteriormente allí fueron creadas las Ciencias de la *Policy*.

Tal como lo adelantamos en la lección precedente, Adam Smith profesaba una cátedra sobre *Police*, junto con otras materias, y se apoyaba en el Diccionario de Johnson, publicado en 1755. Decía que Johnson 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 "*Policy*" como "el arte del gobierno, principalmente con respecto a los poderes externos". (Smith 1763).

También existen fuertes diferencias de campos de conocimiento debidos a la actividad de las comunidades académicas, que están activas en la administración pública y las Ciencias de *Policy*. El resultado ha sido una diferenciación de ámbitos mediante construcción conceptual, los cuales sin embargo están traslapados, pues entre ellos existen fronteras extraordinariamente tenues y se ha desarrollado una concurrencia de trabajos académicos sobre el mismo punto.

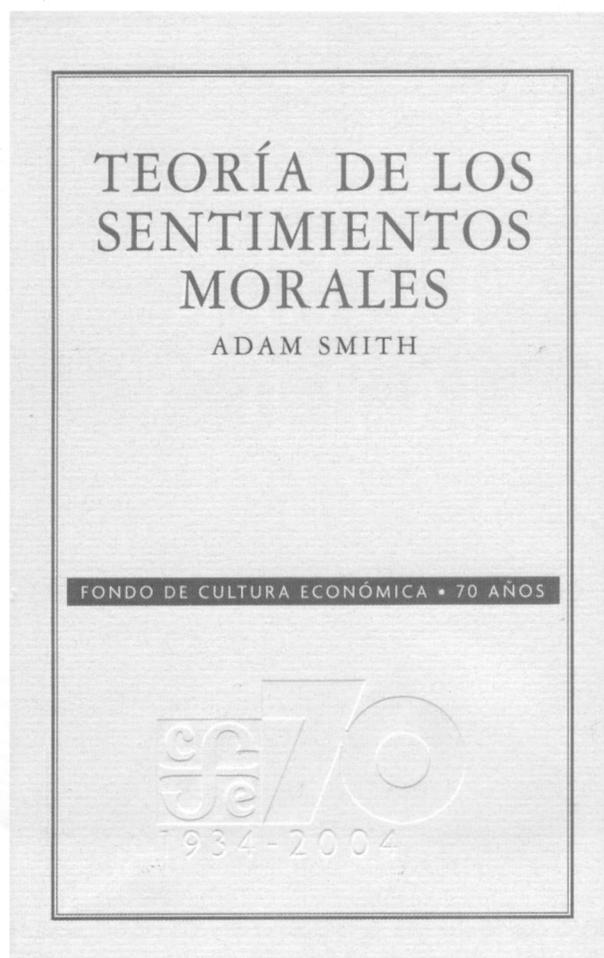
La Ciencia de la Administración fue uno de los terrenos primigenios más fértiles, para el cultivo de los estudios de *Policy* en los Estados Unidos. Dentro de algunos de los más antiguos libros sobre administración pública en los Estados Unidos, la *Policy* figuraba dentro de las categorías centrales, tan centrales como que de ella partían definiciones de administración pública.

La primera proposición conceptual de *Policy* como centro de la definición de la administración pública, fue formulada en 1926. Su autor es Leonard White (1964), la sugirió en el primer



libro de texto de la materia en los Estados Unidos: Introducción al Estudio de la Administración Pública. Posteriormente, en un antiguo y muy consultado artículo preparado a mediados de los años 30, Marshall Dimock se refirió a que "el alcance de la administración pública está determinado sólo por la necesidad de ejecutar las *Policías* y propósitos del Gobierno". John Pffifner y Robert Presthus, por su parte, definieron a la administración pública como un "proceso relacionado con la ejecución de las *Policías* Públicas, abarcando innumerables habilidades y usando técnicas que ordenan los esfuerzos de muchos miembros del pueblo". (Pffifner 1967)

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 al fuerte prestigio alemán, principalmente a través de Gaspar Bluntschli, el desenvolvimiento primigenio de la Ciencia de



la Administración tendió a centrarse en la separación entre política y administración. Aunque Bluntschli 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 Woodrow Wilson y Frank Goodnow, proliferaron una gran cantidad de contribuciones cuya definición de la administración pública se basaba en su extrañación con la política. Esta tendencia fue predominante hasta mediados de los años 50. Sin embargo, como lo adelantamos, desde la década de los 20, 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 mutuo a la *Policy*. Esta tendencia concebía a la administración pública como uno de los protagonistas de los procesos políticos que concurrían en el gobierno y, particularmente, la definía como la ejecución de la "Política Pública". (Guerrero 1982).

Leonard White se refería a la administración pública como las "operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política pública". (White 1964).

En el mismo sentido, Marshall Dimock la definía como la "coordinación de esfuerzos colectivos para realizar la política pública". (Dimock 1967).

La noción de "Política Pública" se restringía a un significado procesal, era concebida como un procedimiento de intercambio entre una variedad de protagonistas de la política, en tanto que esta era entendida como la acción del gobierno en el sentido de determinar a la "Política Pública". Sin embargo, en la medida en que la administración pública era entendida en términos del qué y el cómo del gobierno, dábese por resultado una confusión conceptual con 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.

En 1937, se introdujo el estudio de *Policy* en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard 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: 1948.

Posiblemente la contribución más relevante de esa Escuela, sea una antología preparada en 1940 por Carl Friedrich y Edward Mason. Esta contribución, que desde la época en que se formuló podría ser comparada con el aporte



posterior de Harold Lasswell, padre de las Ciencias de *Policy*, significó un esfuerzo de síntesis de los aportes de los especialistas en administración pública al campo de aquella disciplina.

Hay que enfatizar que Friedrich era un autor reconocido, 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 fue publicar expresamente una obra de *Policy*, como una nueva empresa alterna ante las tradicionales series editoriales en ciencias sociales, pues existía una necesidad práctica y teórica.

El temario de los once artículos que integran a la obra, presentados por igual número de autores, están dedicados a una variedad de campos de acción de la *Policy*, tales como el empleo, mercado, control industrial, precios, presupuestos, moneda y regulación económica, entre otros.

Además, las distinciones disciplinarias de estas ciencias no estaban contribuyendo al estudio integral de las *Pollicies* 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* 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 *Policy*, si no es que jamás, se habían tratado con esmero dentro de alguno de los campos de estudio cultivados en la tradicional división del trabajo de las ciencias sociales. Y, por el 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 *Pollicies* 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

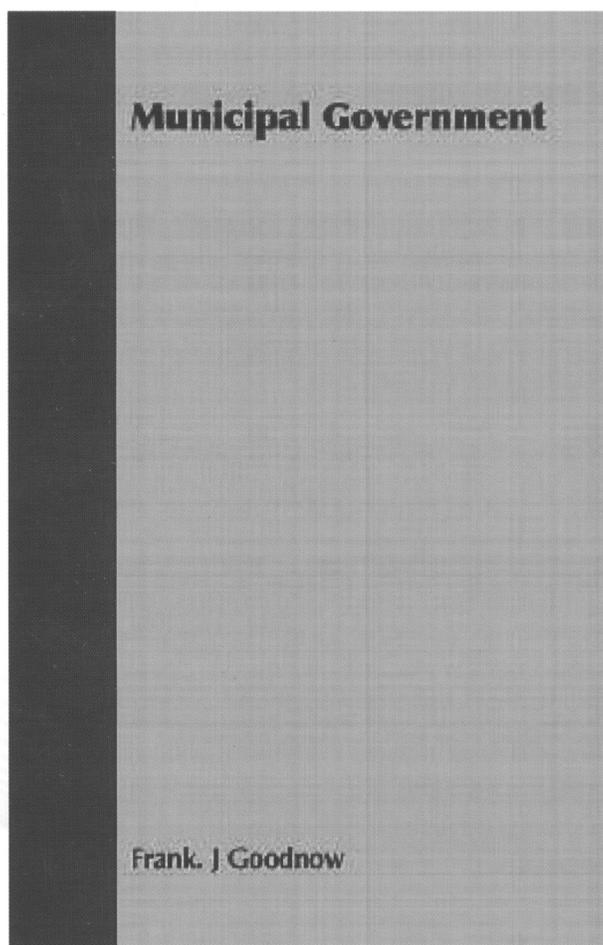
Esta interpretación, sustancialmente distinta al "Enfoque de la política pública», precedió y anunció el nacimiento de las Ciencias de *Policy* propuesto por Lasswell diez años después. Se trataba, en suma, de una sugerencia multidisciplinaria a partir del concurso de las ciencias sociales en su conjunto.

Este concepto de *Policy* estaba lejos de ofrecer una panacea o decir al público o al gobierno lo que debían hacer. Su objeto era mostrar como el trabajo de los académicos y los practicantes de la administración pública, puede 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.

Como está destinada al tema de las relaciones entre la *Policy* y la responsabilidad administrativa, buena parte de su objeto se dedica a definir a la primera. El punto de arranque es su polémica contra la distinción entre la política y la administración formulada por Frank Goodnow, de la que explica que las concibe como cajas aisladas mutuamente excluyentes, cuando ambas juegan un papel continuo en la hechura y ejecución de la *Policy*, aunque como lo aclara, haya más de política en la formulación y más de administración en la ejecución. El punto de enlace está la *Policy* como un continuo de hechura y ejecución, como un proceso inseparable.

Cuando los individuos o los 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, deriva en la definición de *Policy* como "el significado común del térmi-



no 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 hechura de *Policy* se considera cada vez menos como parte de la administración pública, pero una parte al fin, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente.

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

Otra opción fructuosa al “Enfoque de la política pública» fue ofrecida por Paul Appleby, en su obra *Policy y Administración (Policy and*

Administration, publicada en 1949). Aquí encontramos también el énfasis de los vínculos existentes entre la *Policy* y la administración pública.

Appleby se ciñe al estudio del gobierno en los Estados Unidos, que fue dividido en atención a la separación constitucional de poderes. Uno de los efectos negativo fue que a mediados del siglo XX, la Ciencia Política se había convertido en una disciplina individualizada: buena parte de su literatura aceptaba tácitamente la división de poderes y había excluido a la administración pública de los procesos de hechura de *Policy*. Del mismo modo, dicha separación sirvió de sustento para la aceptación y justificación de del servicio civil.

Incluso, que el Presidente de los Estados Unidos fuere conocido como una excepción a esa idea, pero esto ocurrió más en términos personales que en el orden institucional. Su condición de hacedor de *Policy* se concibió más en su carácter de individuo, que de jefe del Poder Ejecutivo.

La situación real, sin embargo, es diversa: efectivamente, el Congreso y las legislaturas locales hacen *Policy* para el futuro, pero no monopolizan esta función. De manera similar, el Poder Judicial determina lo que es la ley, pero no tiene su monopolio, pues constantemente la administración pública expide las reglamentaciones para el futuro y está continuamente determinando lo que es la ley y lo que significa en términos de acción. Del mismo modo, los cuerpos legislativos conservan buena parte de poder sobre la administración pública.

“Los administradores públicos participan en la hechura de *Policy* para el futuro, de otro modo: ellos formulan recomendaciones para la legislación, y esta es una función de la hechura de *Policy*”. En tanto los cuerpos legislativos hacen la *Policy* en general, toca a los administradores públicos hacer la *Policy* a través de una aplicación gradualmente menos abstracta. “La hechura de *Policy* en administración pública, consiste en el ejercicio de la discreción con respecto a cada acción”.

La función de hechura de *Policy* no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, porque donde exista una acción afectando al público, hay hechura de *Policy*. Ella es hecha a través de todo el gobierno, a lo largo del proceso político. La administración pública, en su más amplio sentido, está involucrada con la hechura de *Policy* por cuanto a ella corresponde su ejecución. Es un proceso de entremetimiento entre la hechura de *Policy* y la dirección (*management*) por debajo de las determinaciones emanadas de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los entes populares-electorales. Existe, pues, una relación genética entre *Policy* y administración pública que conviene conservar, y aún desarrollar, para tener una idea cabal de sus complejas relaciones dentro de los asuntos de Estado.

Bibliografía

Appleby, Paul. *Policy and Administration*. University of Alabama Press. 1949. pp. 1-25.

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

Dror, Yehezkel. "Análisis de Políticas para Gobernantes". Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. Núm. 1. Enero, 1982. p. 33. 42.

Dror, Yehezkel. *Enfrentando al Futuro*. México, Fondo de Cultura Económica. 1990. Prólogo, Selección y Notas de Samuel Schmidt. p. 11.

Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, Tomo II, pp. 372-379. Madrid, Ediciones Aguilar, 1976.

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

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

Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration".

Dimock, Marshall y Gladys Dimock. *Administración Pública*. México, UTEHA. 1967. p. 2.

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

Gaus, John et al, *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967 (1937).

Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1982. pp. 76-77.

Lasswell, Harold. "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). *The Policy Sciences*. Stanford University Press. 1951. pp. 3-15. 52.

May, Peter. "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics". *Journal of Public Policy*. Vol. II, núm.2. April-June, 1991. pp. 187-206.

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

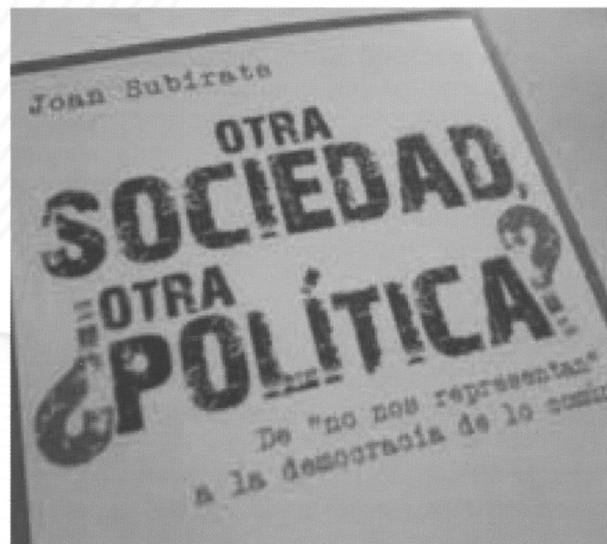
Smith, Adam. "Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763". Oxford, Clarendon Press. 1896. pp. 154-259.

Stein, Harold. *Public Administration and Public Policy*. New York, Harcourt, Brace and Company. 1948.

Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. pp. 40-41.)

Von Mohl Robert, fue el último gran cultivador de la vieja ciencia de la Política germánica. En alemán, la obra se denomina: *Die Policy-Wissenschaft*, fue publicada en Tubingen, en 1866. Lorenz von Stein fue el primer tratadista de Ciencia de la Administración en Alemania.

White, Leonard. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Compañía General de Ediciones. 1964.



Examen

NÚMERO 227 / AÑO XXIII / FEBRERO 2014

POLÍTICAS PÚBLICAS

- **¿Qué es la política pública?**
Notas para un marco conceptual
Omar Guerrero Orozco
- **Las siete claves de las elecciones de 2015**
Desiderio Morales
- **Candidaturas independientes**
¿Llegaron para quedarse?
Gerardo Triana Cervantes
- **Proyectos de obras hidroenergéticas**
Manuel Frías Alcaraz
- **Intensa agenda internacional
del Presidente Enrique Peña Nieto**
Javier Vega Camargo
- **Maquiavelo y la razón de Estado**
Emilio Vizarratea Rosales