

LAS POLITICAS PUBLICAS COMO AMBITO DE CONCURRENCIA MULTIDISCIPLINARIA

Omar Guerrero

Licenciado en Ciencias Políticas y Doctor en Administración Pública, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente se desempeña con la categoría de Profesor Titular C de Tiempo Completo en dicha Facultad. Es miembro de la Academia de la Investigación Científica, el Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, y el Instituto Nacional de Administración Pública. Su trabajo de investigación versa preferentemente sobre temas de administración pública y ciencias políticas.

LAS POLITICAS PUBLICAS COMO AMBITO DE CONCURRENCIA MULTIDISCIPLINARIA

GENEALOGIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS

El Nacimiento: Política y Politeia

Los fenómenos políticos han sido, desde antaño, objeto del estudio de lo que hoy día se conoce como Ciencia Política. Esta moderna y vigente denominación es el resultado final de un largo proceso que tiene su origen en la época en que estaban activos Platón y Aristóteles. Sus obras clásicas, "Politeia" y "Política", trataban de los negocios propios de la **Polis**, entonces referida al Estado y a la ciudadanía. Ambos términos, **Politeia** y **Política**, permanecieron dentro de la civilización occidental como herencia de la cultura helénico-romana.

Entre los griegos la **Política** denotaba las cosas políticas, era lo inherente a la **Polis**, en tanto que **Politeia** significaba el régimen, la Constitución, la organización gubernamental específica instituida en la **Polis**. Como consecuencia, el conocimiento de la vida ciudadana y el modo de organización que asumía se denominaba **Política Pragmateia**. La cultura románica asimiló a la **Politeia** y la transformó en **Politia**, en tanto que la noción de **Res Publica**, República, se conservó como sinoni-

mia de la de **Polis**, en tanto que el vocablo **Política** se restringió a un uso en forma de adjetivo y posteriormente fue abandonado (Prélot; 1965).

Posteriormente, dentro de la Jurisprudencia romana se añade técnicamente la voz **Status** a la de **Res Publica**, para referirse al "estado de la República" cuando de derecho público se trataba, para más adelante seguir caminos separados y significar la misma cosa: el Estado.

Mejor suerte tocó a la voz Cibernética, del griego **Kibertikè** (ciencia y arte de la conducción), que debiera referirse al comportamiento del Gobierno, pero que en nuestro tiempo derivó en la ciencia de los autómatas diseñada por Norbert Wiener y en su aplicación a los problemas políticos por parte de Karl Deutsch.

En la Baja Edad Media se recuperó el uso **Política** y se conserva aún el de **Politia** junto con la voz **Policien**, que se refería al estadista y más en general al ciudadano. La palabra **Política** adquiere un uso generalizado a partir del siglo XVI, tanto para narrar las cuestiones propias del Estado —cuyo empleo divulgativo introduce Maquia-

velo—, como denotar a la ciencia que lo estudia. A mediados del siglo XIX el francés A. Cournot propuso la voz **Estadística** para representar a la recopilación de los hechos derivados de la convivencia en la sociedad política, pero su connotación se ceñía más a la idea de situación que a la de Estado en sentido político. En los años 30 de nuestro siglo, un catedrático francés activo en El Cairo propuso la palabra **Estatología** como inherente al estudio del Estado, que no fue aceptada. En la misma época en Alemania se impuso el término **Teoría del Estado** (**Staats-Lehre**) para referirse a las cosas políticas que le son propias, a pesar que en 1776 Gaspar Blunschli ya empleaba el de Política dentro de su tratado de Derecho Público General. Y esto a pesar que Blunschli era un autor que gozaba de grandes créditos y quien, además, había titulado el segundo volumen de aquella obra como "La Política como Ciencia" (**Politik als Wissenschaft**).

En la cultura italiana se conservó el término **Política** y, de manera similar a Blunschli, a fines del siglo pasado Gaetano Mosca tituló a su obra **Elementos de Ciencia Política** (**Elementi di Scienza Politica**). La versión de Ciencia Política, introducida por Mosca, es la usual y hoy día es cultivada de tal modo por los especialistas en la materia. También se utilizan las voces **Politología** y **Politicología**, como análogas a la anterior.

A pesar del predominio del significado singular de Ciencia Política, hay controversia sobre una mejor versión de un significado plural como **Ciencias Políticas**. La primera versión predomina en los Estados Unidos, la segunda en Europa. Esta última evoca la noción del Sistema Positivo de Ciencias Políticas formulado por Lorenz von Stein en la segunda mitad del siglo XIX y que congregaba el concurso de una variedad de Ciencias Políticas, tales como las ciencias del ejército, de las relaciones internacionales, de la administración de la justicia y de la administración pública.

Con respecto a la voz **Politia** debemos anotar que su adopción en los idiomas europeos la transformó en **Policía**, **Police**, **Policey** —y **Polizei**— y **Policy**, respectivamente en español, francés, alemán e inglés. En el Reino Unido durante el siglo XVIII la antigua **Politia** se había bifurcado en sendas voces con sus respectivas acepciones: "**Police**" y "**Policy**". Un profesor escocés, que en 1763 impartía Lecciones sobre Justicia, Policía, Ingresos y Armas en la Universidad de Glasgow, iniciaba la cátedra del tema segundo explicando a sus alumnos que la "**Policía [Police]**" es la segunda división general de la Jurisprudencia. El nombre es francés, y originalmente derivó del griego **Politeia**, que propiamente significaba la **Policy** del gobierno civil (**Policy of civil government**); pero ahora sólo implica las regulaciones de las partes

interiores del gobierno, a saber: salubridad, seguridad y economía o abundancia". Este profesor era Adam Smith. (1)

No sabemos si en el Reino Unido se desenvolvió a la Policy como arte del gobierno, parece que no fue así. Mucho tiempo después de la época de Smith, en Inglaterra se volvía a usar a la Policy en un sentido similar. En 1921 W.H. Moreland se esforzaba por diferenciar los campos respectivos de la Policy y la Administración. Decía que la Policy decide sobre los objetivos a ser alcanzados por la Administración y que la Ciencia de la Política (Politics) trataba sustancialmente con los métodos por los cuales se formulaba la Policy Pública (Public Policy). (2) No tenemos más noticias sobre el cultivo de la Policy en Gran Bretaña.

En Alemania, en contraste con el Reino Unido, aquellas acepciones men-

cionadas por Adam Smith no estaban amparadas por dos palabras, como en el idioma inglés. Por ejemplo, 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 que necesitan para subsistir". Con respecto al segundo significado —que correspondía a Policy en Gran Bretaña— afirma 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". (3) Esta acepción ataña a la noción de arte del Gobierno,

- (1) Para sustentar sus lecciones, Adam Smith citaba el Diccionario de Johnson, publicado en 1755. Decía que Johnson describía a la "Police" como una palabra que provenía originalmente del francés, en tanto que "Policy" emanaba de Polítela. 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, 1763, pp. 154 - 259). Adam Smith dedicó un brevísimo tiempo a la exposición de la salubridad y la seguridad, que sólo comprendió dos páginas de sus Lectures, otorgándole un extenso espacio a la economía. Tal era en efecto su vocación.
- (2) W.H. Moreland tiene el mérito de ser el fundador, con el trabajo aquí citado, de la Ciencia de la Administración Británica. Explica que los campos respectivos de la Policy y la Administración están entrecruzados en la práctica, de modo que los estadistas deben participar también en la segunda y los administradores tener voz en la determinación de la Policy (Moreland, 1921, pp. 414 - 415).
- (3) Johann Heinrich Gottlob von Justi. *Grunzätze der Policey-Wissenschaft*. Gottingen, im Verlang der Vittwe Vandenoef. 1756, p. 4. Esta obra fue traducida al francés como *Eléments Généraux de Police* (París, 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 Policey, sino sólo el de Policía.

a lo que en el Reino Unido se entendía por Policy, y que durante la segunda mitad del siglo XVIII y la primera mitad del XIX, en las universidades alemanas se transformó en la Ciencia de la Policía (*Policey-Wissenschaft*) como parte de los estudios administrativos que entonces se conocían como **Ciencias Camerales**. La Ciencia de la Policey era aquella cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar a sus fuerzas interiores.

La Ciencia de la Policía se siguió cultivando en Alemania hasta bien entrado el siglo XIX. El libro de Robert von Mohl, *La Ciencia de la Policía* (*Die Policey-Wissenschaft*), cuya primera edición se remonta a 1832, volvió a editarse en 1866. Sin embargo, la Policey-Wissenschaft germánica prácticamente estaba extinguida, el libro de von Mohl era su epitafio. Dos años antes ya estaba activo Lorenz von Stein, cuya Teoría de la Administración (*Die Verwaltungs-Lehre*) se había comenzado a publicar desde 1864. La

voz "Administración Pública" había sido adoptada en Francia desde 1808 por Charles Jean Baptiste Bonnin, quien había desecharido el término Police por significar, en su entender, lo más repugnante del absolutismo: su carácter inquisidor. Stein asumió esta noción francesa y, entonces, la moderna Science Administrative reemplazó a la antigua Policey-Wissenschaft. (4) Se había extinguido el uso de Policey como ciencia y arte del gobierno en las sociedades ilustradas de Europa occidental (Guerrero, 1984; 1986).

El Renacimiento: Palabras, Significados, Conceptos

Sin referencia directa a la Ciencia de la Policía, pero con apego a varias de las tradiciones consideradas, el vocablo **Policy**, que en Estados Unidos se usaba vulgarmente para denotar un curso de acción o un plan de actividades, rotuló a la actividad de un conjunto de nuevas disciplinas forjadas a partir de 1951 y que se han desenvuelto en paralelo a la Ciencia Política (*Political Science*). Nos referimos a las **Policy Sciences**, Ciencias de la Policy.

(4) 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. Lorenz von Stein es el primer tratadista de Ciencia de la Administración en Alemania. *Die Verwaltungs-Lehre*. Stuttgart, Verlang der F.G. Gottafchen Buchhandlung, 1864. Diez volúmenes. Jean Charles Baptiste Bonnin es el fundador de la moderna Ciencia de la Administración en el mundo. *Principes d'Administration Publique*. A Paris, chez Renaudire, Imprimeur-Libraire, 1812. Tres volúmenes (la primera edición apareció en 1808). En la versión abreviada de esta obra, al referirse a la Police, aclara que "es fácil conocer que la policía de que se trata no es aquella Inquisición política obra del absolutismo, monstruo alimentado y formado con una predilección particular por las monarquías europeas".

Usualmente las traducciones de Policy al español se refieren a "Política", indebidamente, generando no sólo notables desarreglos idiomáticos y semánticos, sino también notorios errores conceptuales. En los Estados Unidos —y otros países anglófonos— se utilizan las palabras **Politics**, **Policy** y **Police** con significados diversos y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: Política y Policía, no así la segunda que no tiene equivalente en nuestro idioma y, obviamente "Política" no es la adecuada. La referencia hecha páginas arriba sobre el significado de la voz **Politeia-Politia-Policey-Policy** da cuenta de la necesidad de buscar una traducción semántica y conceptual fiel. Y, en tanto los especialistas en lenguas ofrecen una solución adecuada, propongo, como lo hice en otros lugares, el uso de Policy en atención a sus raíces greco-latinas, propias también del español, y así referirme a Policy Pública. (5)

No podemos soslayar aquí otro problema: la tautología evidente de la asociación de las voces "Policy" y "Pública", ambas referidas a lo público, a lo colectivo. Es caso que en la idiosincrasia y cultura angloamericana hay una variedad de "Policies": Economic Policy, Social Policy, Ecological Policy . . . y Public Policy. Se trata, pues, de una variedad de calificativos para señalar diferencias que quieren hacerse patentes en el sustantivo Policy. Con la finalidad de conservar una traducción adecuada, como lo anotamos, nos referimos a Policy Pública a pesar que en español entraña una clara tautología.

DESARROLLO DE LAS CIENCIAS DE LA POLICY

La Evolución Reciente

La ciencia es un producto social, se debe al esfuerzo de la humanidad, de

(5) Los problemas semánticos y conceptuales han sido identificados por los especialistas en la materia. Estos problemas, esencialmente, son referentes al término mismo de Policy. Así lo hace constar William Dunn, quien patentiza que la voz Policy deriva del griego, del latín e incluso del sánscrito, y añade que existe un notorio parentesco entre Política 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. Fuera del inglés, sin embargo, el problema se complica, como en el ruso donde la voz **Политика** se refiere tanto a Política, como a Policy (Dunn, 1981, pp. 7 - 8). Yehezkel Dror, cuya activa participación, ha contribuido tanto al desarrollo de estas disciplinas, ha mostrado 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 desculpadas en el Análisis de Políticas provenientes del idioma inglés" (Dror, 1982, p. 33). 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 (Subirats, 1989, pp. 40-41). El

los pueblos. Sin embargo, más concretamente, son las comunidades académicas las que dedican su trabajo a la construcción de la ciencia. No es excepcional el caso de las Ciencias de la Policy, en cuyo desarrollo convergen un grupo de trabajadores de la academia.

Las Ciencias de la Policy constituyen, en paralelo a la Ciencia Política, una otra disciplina que estudia los temas de la moderna Polis: el Estado. Como antaño, se refiere al Gobierno, pero no a su organización estática, sino a su operación dinámica como antaño lo hacía la germánica Ciencia de la Policía. Las Ciencias de la Policy también constituyen una actividad científica y una comunidad de científicos identificados con su campo de trabajo, y que más natural que sus propios cultivadores se refieren al pasado de su disciplina y de él extraigan los principios y los valores que sustentan dicho trabajo. Entre sus próceres se enumeran a Platón, Aristóteles, Confucio y el hindú Kautilya,

cuya *Arthashastra* —elaborado en el siglo IV A.C.— sea quizá el libro de Policy que más fielmente represente en el remoto pasado lo que hoy día es ella misma.⁽⁶⁾ Esto, dicho por el moderno fundador de las disciplinas, es ampliamente complementado por su discípulo William Dunn quien añade a Maquiavelo y más recientemente a los alemanes Karl Mannheim y Max Weber (Dunn, 1984).

La moderna fundación de las Ciencias de la Policy tiene una fecha precisa: 1951, cuando se reúne un notable grupo de científicos sociales en la Universidad de Stanford con el objeto de discutir sobre las *Policy Sciences*. Con esta reunión se consolidan recientes antecedentes, que se remontan a 1937, cuando en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard se introdujo el estudio de la Policy Pública. En 1940, con base en esta experiencia, se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva dici-

problema de traducción al español es tan relevante, que es insuficiente con que nos lamentemos que en la versión castellana de la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales se traduzca Policy Sciences por "Ciencias Praxiológicas". Ver Tomo II, pp. 372 - 379. Madrid, Ediciones Aguilar, 1976. Recientemente ha sido publicada en México una antología de 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". (Dror, 1990, p. 11).

La proposición que hago acerca del uso de Policy no sería novedosa. Don Manuel García-Pelayo la está usando desde 1987, como lo hace en una de sus obras cuando se refiere a las Políticas del Estado (García-Pelayo, 1987, p. 35).

(6) Harold Lasswell, padre de las modernas Ciencias de la Policy, ha destacado las aportaciones de tales pensadores como fuentes remotas de estas disciplinas. "Sus tratados son evidencias intachables del pensamiento sistemático acerca del orden y el proceso de decisión", ha dicho. (Lasswell, 1971, p. 10).

plina. 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. (7)

Hay que hacer notar que dicho Comité estaba formado por destacados académicos de la Administración Pública, pero que el sucedáneo desarrollo de las Ciencias de la Policy se debió también al empeño de otros profesionales, principalmente investigadores de operaciones y analistas de sistemas.

Uno de los impulsos más poderosos a favor de la plena incorporación de las Ciencias de la Policy en las Universidades norteamericanas, provino de un catedrático de la Universidad Hebreo de Jerusalén: Yehezkel Dror, quien propuso en 1967 la creación de la carrera profesional de Analista de Po-

licy. Siete años después la Asociación Nacional de Escuelas de Negocios y Administración Públicos (National Association of Schools of Public Affairs and Administration, NASPAA) incluyó a las Ciencias de la Policy entre los cinco temas mayores de la enseñanza de las carreras universitarias relativas al servicio público. En la década de los ochenta los cursos de Policy Pública se habían extendido a nueve universidades estadounidenses (González, 1987).

La Economía brindó asimismo su cuota de progreso a las Ciencias de la Policy, en 1958 Charles Lindblom (8) introdujo la categoría de Análisis de Policy (*Policy Analysis*) en el lenguaje de la especialidad y, en su paralelo, propuso al método incremental como instrumento de análisis de las Policies del Gobierno. (Ukeles, 1977; Engelbert, 1977). Con toda razón, este método ha sido valorado como uno de

- (7) La labor de los administradores públicos en la formación de las Ciencias de la Policy ha sido, entre los científicos sociales, la más significativa y fructífera. Antes de la preparación de la obra de Harold Stein, en 1949 Paul Appleby había publicado su libro *Policy and Administration*. Más antiguamente, Leonard White escribió su obra *Introduction to Study of the Public Administration* en 1926 con base en la noción de la administración pública como la aplicación de la Policy Pública. En esta época y en años posteriores, Marshall Dimock, John Pffifner, Michael Reagan y otros autores más desenvolvieron una importante corriente de pensamiento en torno a la noción de Policy Pública.
- (8) Charles Lindblom es considerado como uno de los padres de las Ciencias de la Policy. Poco después de la Reunión de Stanford, que sirvió de cuna a estas Ciencias, creó el Análisis de Policy y al mismo tiempo al método incremental de extendida aplicación en el campo de las disciplinas de la Policy. Es célebre su polémica contra el método racional clásico y por interpretación del "Muddling Through" ("Salir del Paso"), un modismo estadounidense referido a modo de formación de la Policy en los Estados Unidos y para lo cual propone el uso del método incremental. Ver los dos artículos pioneros de 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.

los productos propios de las Ciencias de la Policy y una de las muestras de su solidez académica.

Expresión Institucional

Fundadas por una variedad de científicos sociales, introducidas en la enseñanza por administradores públicos y desarrolladas por una variedad de profesiones, las Ciencias de la Policy fortalecieron su carácter de ámbito de concurrencia Multidisciplinaria. En la década de los setenta los cultivadores de las Ciencias de la Policy estaban colegiados en la Organización de Estudios de Policy y publicaban sus trabajos en sus propias revistas: Policy Sciences, Policy Analysis, Public Policy y Policy Studies Journal. Otro indicio de su desenvolvimiento es la existencia de propio Diccionario, el Policy Analysis Dictionary, sin menos cabio que las Ciencias de la Policy fueran incorporadas a la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales —con la diferente autoría de Harold Lasswell—, junto con el tema de las Policies Públicas.

Es digno de mención también el crédito obtenido por sus especialistas, que para sus trabajos contaban con el Programa de Policy Pública patrocinado por la Ford Foundation. En 1972, con motivo de la publicación de una obra que recoge los principales aportes a la Administración Pública, su autor, Howard McCurdy, diseña una clasifi-

cación de materias formada por 9 rubros de los cuales asigna tres a la Policy Pública: El Enfoque de Policy Pública, Policy Pública Intergubernamental y Urbana, y Policy Pública en materia Financiera y Económica.

Los intercambios entre los cultivadores de la Policy han sido fructíferos para el desarrollo de las Ciencias de su nombre y, principalmente, para tender puentes de comunicación interdisciplinarios. En 1967 se efectuó el Simposio sobre Ciencia y Policy Pública, y en 1977 la Reunión sobre Análisis de Policy en el Gobierno, cuyos trabajos se publicaron en la prestigiada Public Administration Review.

Como otros campos de saber, las Ciencias de la Policy constituyen ciertamente un reencuentro con el más antiguo de los problemas perennemente estudiado por los polítólogos: las Policies del Gobierno, las fuerzas involucradas en ellas y su repercusión en la sociedad. Estos problemas, que reclamaron la atención del pensamiento político hasta el siglo XIX, en la centuria presente gradualmente fue abandonado a favor del análisis de las instituciones y los procesos en los cuales y por los cuales se formula la Policy, dejándose de lado a la Policy en sí. Como lo ha señalado un distinguido cultivador de las Ciencias de la Policy, hoy día ha vuelto la preocupación por la "descripción y explicación de las causas y consecuencias de la actividad del Gobierno" (Dye, 1981, p. 3).

Finalmente no podemos dejar de comentar la gradual extensión de las Ciencias de la Policy allende los países anglófonos. Arriba hemos citado ya un texto español, obra de Joan Subirats, y debemos aquí dejar constancia de su desarrollo en otros países, tales como Italia, España y Francia, sólo por citar unos pocos. En este último el texto usual es obra de Yves Meny y Jean-Claude Thoenig. *Politiques Publiques*. América Latina también ha ingresado al movimiento de las Ciencias de la Policy, como lo hace constar el exitoso Curso de Policy Pública organizado en Bolivia por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y al cual acudieron como representantes de muchos países de la región y cuya labor futura será la de impartir la enseñanza de las Ciencias de la Policy en sus respectivos países.

SIGNIFICADO MULTIDISCIPLINARIO DE LAS CIENCIAS DE LA POLICY

Aliviando la Imperfección Gubernamental

La índole de las Ciencias de la Policy, su esencia, es su carácter de campo de concurrencia multidisciplinaria. Las Ciencias de la Policy tienen su origen en la convicción, dentro de la academia estadounidense, que muchos de los resultados de la Segunda Guerra Mundial fueron negativos por el com-

portamiento inadecuado del gobierno; y que, además, dicho comportamiento puede ser mortífero en el futuro tras la inauguración de la era de las armas nucleares. El centro de la discusión es el desenvolvimiento deficiente de la actividad gubernamental y la carencia propiamente de Policies que, en entender de un participante de la reunión de Stanford de 1951, constituyan un "cuerpo de principios para guiar la acción" del gobierno, en una selección calculada que rinda dividendos en el logro de metas específicas (Rothwell, 1951, p. IX).

La nueva noción de Policy trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. Esta trascendental noción de Policy le atribuye el carácter de "un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente", según idea de Easton Rothwell. Las Ciencias de la Policy, así, tienen como finalidad colaborar a la construcción de una actividad gubernamental que sea capaz de construir el futuro de las naciones.

En su origen las Ciencias de la Policy son concebidas bajo términos instrumentales, no constituyen nuevas disciplinas en sí, sino un nuevo modo de visualizar a las Ciencias Sociales

cuando concurren a contribuir en la reducción de los márgenes de error de los formadores de Policy (Policy-Makers) y en el incremento del margen de seguridad en la acción gubernamental. Las Ciencias Sociales adquieren la noción de Ciencias de la Policy cuando, aplicadas a los propósitos señalados, proveen los métodos necesarios para el estudio de las relaciones humanas. Particularmente la utilidad de las Ciencias de la Policy es mayor en la etapa en que se definen los objetivos de la acción del Gobierno, pues en el proceso gubernamental con frecuencia dichos objetivos son diseñados en condiciones insuficientemente exploradas. Para el caso, las Ciencias de la Policy proporcionan métodos y técnicas aprobados que aportan certidumbre a la situación en la cual se definen los objetivos. Las Ciencias de la Policy pueden capacitar a los gobernantes para traducir nociones generales en acciones específicas, los pueden habilitar para prevenir las repercusiones de las mismas y sortear posibles conflictos que emerjan de su aplicación.

De darse los créditos que merecen las Ciencias de la Policy, ellos brotarán de la provisión de una adecuada estimación de los factores relacionada al proceso de decisiones inherente al Gobierno, pues la Policy esencialmente facilita la anticipación de eventos, aporta una predicción razonablemente confiable y sirve al proceso de decisión. Ellas, en fin, pueden ser generosamente beneficiosas pues no sólo

brindan sus frutos a los científicos de la Policy y a los hacedores de Policy, sino también a la ciudadanía en general.

La "Orientación de Policy"

Las Ciencias de las Policy surgieron con el propósito de dar respuesta a cuestiones planteadas en la Posguerra, tales como las relativas a las interpretaciones de los hechos como fuentes de los procesos de decisiones gubernamentales y a los métodos más promisorios para identificar e interpretar estos hechos. El papel de las Ciencias de la Policy sobre estos problemas fue puesto en la planeación y la adquisición de información, no tanto en el personal y la sede de las decisiones gubernamentales, y al efecto se denunció el carácter limitado de las disciplinas individuales y se proclamó la necesidad de la concurrencia multidisciplinaria. En este sentido "la Orientación de Policy ha sido desarrollada para cortar al través de las especializaciones existentes", como lo hizo notar Harold Lasswell (Lasswell, 1951).

La Orientación de Policy se enfocó a dos aspectos del comportamiento gubernamental: por un lado, se puso el acento en el proceso de la Policy, por el otro en las necesidades de inteligencia requeridas en su configuración. El primer acento se refiere a la Formación de la Policy (Policy-Making) y al efecto se 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 Policy.

Dentro de sus primeros 20 años de existencia (1951 - 1971) las Ciencias de la Policy se enriquecieron con la participación de otras disciplinas, tales como las ciencias físicas y biológicas, en tanto que las ciencias sociales habían entrado de lleno en las investigaciones prospectivas. En lo particular, tanto los físicos como los biólogos se mostraron interesados en las implicaciones del conocimiento en el ejercicio de las Policies y más en general en la aplicación de la ciencia a los asuntos gubernamentales.

ANALISIS DE POLICY Y FORMACION DE POLICIES

Conocimiento y Método

Una rama sólida de las Ciencias de la Policy es la Formación de Policy, término acuñado por Yehezkel Dror para signar una otra variedad sobre el mismo tema. Esta nueva noción, propuesta por Dror en 1968, fue forjada con la finalidad de diseñar un procedimiento de articulación entre el modo en que se forman las policies y el conocimiento accesible con que se pueden elaborar, pues en entender de Dror media entre ambos un vacío (Dror, 1968).

Saber y Poder

La Formación de Policy plantea un problema similar al de la aplicación de las Ciencias de la Policy: la civilización moderna es portadora de un gran cúmulo de sabiduría producida por la ciencia, y sin embargo no se tiene el dominio del modo cómo transformar esta sabiduría en información viable en el proceso de Formación de Policy. El problema, brevemente hablando, es cómo desenvolver una relación adecuada entre el conocimiento y el poder, y este es justamente el gran problema para la convivencia humana desde la época de Platón.

Las Ciencias de la Policy aquí plantean su **modus operandi**, es decir, saber como evadirse del "Salir del Paso" ("Muddling Through") que tanto preocupaba diez años atrás a Lindblom y ahora lo hace a Dror, y que era aún el modo vigente de formación de las Policies. Las soluciones encontradas para viabilizar el entronque entre el saber y el poder fueron similares a las adoptadas por la propia civilización occidental: las provistas por la tecnología, y fue por medio de tecnologías gubernamentales como la Formación de Policy fue desarrollada. En los Estados modernos proliferaron nuevos instrumentos de gobernabilidad, tales como la planeación, las comisiones reguladoras y la gerencia pública profesional, donde se procesaban los nuevos conocimientos como materia prima.

Las Ciencias de la Policy llegaban, finalmente, a consolidarse como Ciencias Sociales aplicadas a los problemas gubernamentales. Ellas proveían de tecnología gubernamental a los Estados modernos, gracias a que el conocimiento científico igualmente moderno trataba directamente con los problemas de la sociedad. Posiblemente uno de los puntos de contraste más notorio entre la ciencia antigua y la ciencia moderna, sea la relación estrecha entre esta última y la acción social, como un problema central de la civilización contemporánea.

La Formación de Policy puede ayudar a contestar preguntas relativas al uso socialmente beneficioso de las potencialidades de nuevo conocimiento, y contribuir significativamente a la prevención de catástrofes naturales o producidas por yerros humanos. Asimismo, notables progresos relativos al desarrollo científico y tecnológico de la humanidad están reclamando la Formación de Policies que entrañan no sólo grados elevados de desenvolvimiento de la ingeniería, sino también la integración de complejas organizaciones públicas, privadas y sociales, y la aplicación de las Ciencias de la Policy puede ser muy útil para mejorar la organización de las sociedades modernas cuyo carácter escindido y conflictivo es insoslayable.

No es difícil que cualquier persona pueda visualizar en las Ciencias de la

Policy a una panacea. En los Estados Unidos el optimismo despertado por su aplicación a los asuntos gubernamentales pronto contrastó con el pesimismo acrecentado por la Guerra de Vietnam. No sólo surgió una duda sobre la eficacia del Gobierno, sino de las bondades de aquellas Ciencias (Dye, 1984). En los años setenta las Ciencias de la Policy fueron sometidas a un riguroso examen, sujetas a una acuciosa revisión, y hoy día permanecen cultivadas como disciplinas que siguen siendo muy útiles para comprender las causas y las consecuencias de las decisiones políticas, y para ahondar sobre el conocimiento de la sociedad. Asimismo, con ratificación de su utilidad aplicada, permanecen como campo de cultivo profesional para el ejercicio de las ciencias sociales como solución de los problemas políticos. Y, también, las Ciencias de la Policy son objeto de la "Abogacía de Policy" como campo de la contienda política.

CONCEPCIONES DE ANALISIS DE POLICY PUBLICA

Como cualquier campo del saber la Policy Pública entraña una pluralidad de interpretaciones que, debidamente, pueden considerarse como una señal de su vigor y su salud. Pocos campos del saber pueden disfrutar del prestigio de haber tenido, en breve tiempo, el gran desarrollo que han tenido las Ciencias de la Policy.

Possiblemente uno de los factores que más han contribuido en este exitoso proceso de superación y progreso, sea el que las Ciencias de la Policy hayan podido desplegar una variedad de métodos de investigación y colaborar con ellos al campo de la metodología. A semejanza de otras ciencias sociales, estas disciplinas han desenvuelto al Análisis de Policy como su propio proceso de investigación y modernamente ha tendido a constituirse en la traducción aplicada de las Ciencias de la Policy. Además, las obras que tratan sobre Análisis de Policy generalmente han adoptado un formato de manual para efectuar dicho análisis, de modo que con gran nitidez los temarios de estas obras representan el proceso de Análisis de Policy.

Una de las versiones del Análisis de Policy que muestran con mayor fidelidad su propósito, la identifica directamente con las Ciencias de la Policy. Como paráfrasis de Lasswell y las Ciencias de la Policy, esta noción define al "Análisis de Policy como la disciplina aplicada de las Ciencias Sociales que usa métodos múltiples de investigación y argumentación, para producir y transformar información de Policy relevante que pueda ser utilizada en establecimientos políticos para resolver problemas de Policy" (Dunn, 1981, p. XI).

No lejos de la concepción explicada, una otra versión del Análisis de Policy parte de la deseabilidad de la relación

entre la Ciencia Política y el Análisis de Policy, sin que la primera abandone sus compromisos con la investigación científica. Su interés se centra no sólo en el qué de las Policies gubernamentales, sino también por qué se siguen Policies determinadas y cuáles son sus consecuencias de ello (Dye, 1972, p. XI).

Con proximidad a ambas concepciones, una más enfoca el Análisis de Policy como "la Política del Proceso de Policy". En este sentido, el Análisis de Policy se cuestiona acerca de cómo son hechas las decisiones, quiénes las aconsejan, cómo se deliberó al respecto, qué preguntas fueron formuladas, cómo fue manejado el consejo y quién tomó la última palabra. En esta interpretación se ofrece un programa de fallas, es decir, un catálogo de problemas provenientes de yerros de gobernabilidad que son estímulos para su corrección por medio de Policies debidamente definidas (Jones, 1984).

La mayor parte de las versiones del Análisis de Policy están destinados a la enseñanza universitaria, algunos se extienden a los profesores y otros más se proponen acceder a un público más extenso. Un enfoque interesante de este Análisis hace una paráfrasis de Lincoln, alegando que el Análisis de Policy es "de lo público, por el público y para el público". Su propósito es alcanzar a la capa de ciudadanos informados que pueden ser capacitados para analizar Policies, ya que lo que el

Gobierno hace repercutir principalmente en la ciudadanía, tomándose en consideración el interés público o el bienestar general. Los autores de esta noción juzgan importante que los ciudadanos tengan acceso a la instrucción sistemática en el Análisis de Policy, aunque no son propiamente analistas o consejeros de Policy, pues ellos juegan un papel muy importante en las decisiones gubernamentales (Mac Rae-Wilde, 1979).

Finalmente, una otra interpretación acentúa el problema de la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, tales como el poder humano y la energía, atendiendo su carácter escaso. La cuestión es básica porque, según se expresa, la elección de un objetivo significa la exclusión de otro. El problema es, en suma, cómo por medio del Análisis de Policy se discierne sobre las ventajas y desventajas de un curso de acción elegido (Stockey-Zeckhauser, 1978).

SIGNIFICADO DE POLICY PÚBLICA

Aunque este apartado se refiere al significado de Policy Pública, en realidad dicho significado representa una variedad de acentuaciones de interés epistemológico habida cuenta principalmente de los enfoques centrados en ella, tal y como lo hemos podido visualizar en tratándose del Análisis de Policy.

En el fondo el problema consiste en que el mismo fenómeno es visualizado de conformidad con una variedad de centros de interés investigativo y teórico, de modo que los diversos enfoques concentran su atención en un conjunto de rasgos del fenómeno, desecharlo otros más. Bajo este criterio, es explicable una variedad de interpretaciones sobre el mismo fenómeno las cuales, ciertamente, no se refieren al fenómeno como totalidad, sino al conjunto de rasgos seleccionados intencionalmente.

Como lo mencionamos páginas arriba, en el inglés común Policy significa principalmente curso de acción, y menos frecuentemente se entiende como proceso de decisión o como un programa de acción. Más entrañado en las Ciencias Sociales, su uso se ha referido a la investigación aplicada y a los resultados de los procesos políticos. Ante un abanico semántico tan variado, las necesidades de univocidad conceptual han sido un requisito epistemológico que las Ciencias de la Policy han resuelto. Las definiciones de Policy pueden ser agrupadas en dos grandes rubros de interpretación: las que refieren al curso de una acción gubernamental y las que representan la acción misma; dicho de otro modo, unas interpretan el cauce y otras interpretan el flujo. En el primer caso se plantean preguntas tales como ¿Cuáles son las pautas o procedimientos por los que fluye la Policy? En el segundo: ¿Qué hacer en tal o cual caso de

opción de Policy?, ¿Qué problemas plantea la adopción de una Policy? La primera interpretación pone el acento en la ejecución de la Policy, la segunda en su formación. Hay que agregar que, sin embargo, es frecuente que una definición centrada en el cauce también comprenda al flujo, y a la inversa, por razones de obvia complementariedad con fines no sólo de explicación, sino también de aplicación.

No está demás que señalemos que las definiciones no siempre tratan al cauce o al flujo cambiante, sino que ponen énfasis en algunos de sus aspectos. Esta situación peculiar ha producido, como es de esperarse, una variedad de apreciaciones especializadas entre los cultivadores de las Ciencias Sociales. Sin embargo, tampoco puede de ello inferirse que cada interpretación se refiera a objetos de investigación diversos, pues sólo son acentuaciones o enfoques sobre aspectos del mismo fenómeno visualizados predeterminantemente bajo la selección de algunos de sus rasgos.

Otro factor que provoca confusión al significado de Policy es la concurrencia de técnicas procedentes de distintas disciplinas y profesiones, tales como el estudio de caso, análisis cuantitativos, toma de decisiones, programación, teoría de simulación, planificación, teoría de sistemas, teoría de la organización, análisis organizativo y teoría de juegos (González, 1984).

La multi-acentuación opcional de campos de investigación de la Policy es recogida en el Diccionario de Análisis de Policy, en el cual se producen interpretaciones tales como su identificación con las normas y programas del Gobierno; con las leyes, decretos y acuerdos administrativos, tanto escritos como verbales; con las decisiones tomadas sobre opciones de metas; y, finalmente, con una cadena de decisiones gubernamentales.

Una de las definiciones usuales enuncia que "Policy Pública es aquello que el Gobierno opta por hacer o no hacer", y como se observa está centrada en la noción de flujo. Esta idea significa una variedad de acciones hechas por el Gobierno, tales como la organización de la sociedad, la regulación de conflictos entre los grupos, la distribución de beneficios, la acuñación de moneda y otras más. En buena medida, las Policies Públicas pueden regular la conducta social, organizar a las burocracias gubernamentales, repartir los beneficios y cobrar los impuestos. Bajo esta óptica, en los países desarrollados las Policies Públicas se han aplicado a campos sustantivos de la vida social y colectiva, entre otros la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación, bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano y otros más que huelga mencionar. Interpretaciones como ésta han inspirado algunas estrategias curriculares de la enseñanza de

la Policy Pública. Bajo esta óptica quedan incluidas todas las acciones gubernamentales, tanto las que el Gobierno hace explícitas, como aquellas que no lo son (Dye, 1984). Sobre esta línea, otro autor sugiere que las "Policies Públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales" (Dunn, 1981).

Contrastando con esta acepción, una más se fundamenta en el sentido de flujo desdoblando una definición como proceso de Policy. "El foco aquí está puesto en los problemas públicos y cómo ellos inciden sobre el Gobierno", reza uno de sus apótemas. Aquí se entiende a la Policy integrada por propósitos, programas, decisiones y efectos, es decir, flujos de acciones gubernamentales alimentadas por la búsqueda de objetivos. Esta noción permite develar los ropajes que dan forma y cubren a la Policy, y nos hace comprender a sus diversas modalidades —meta, programa, decisión, ley, estandar, propuesta y diseño— como manifestaciones formales de aquella (Jones, 1984).

Finalmente consideramos aquí otra definición de Policy Pública, también centrada en la noción de cauce. Expresa que la Política representa una variedad de acciones, básicamente dirigidas al ejercicio de la fuerza y la conservación del sistema político, y es la Política la que sienta bases para la

comprendión de la Policy porque ésta tiende a corresponder a la Política. Tal correspondencia no es en general, sino atendiendo tipos específicos de Política, particularmente el modelo de "regateo" relativo al proceso de transacciones políticas; el modelo de poder-control weberiano; y el modelo de juegos de von Neumann y Morgenstern. En todos ellos destaca la idea de conflicto político y la importancia, en consecuencia, de insumos de control y poder. Con base en ellos, "Policy es, en sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos a la cooperación" (Frohock, 1979, p. 12).

En este sentido la Policy constituye una práctica social, no un evento aislado, y es el efecto producido por una necesidad para conciliar situaciones conflictivas o establecer incentivos para la cooperación social. "Policy es una acción, no reflexión sobre demandas alternativas", proclama esta otra interpretación. La Policy Pública, en suma, es un esfuerzo desenvuelto a través de pautas reflejadas para resolver o administrar disputas políticas o proveer de incentivos de racionalidad para asegurar metas convenidas.

Tal como se puede observar, y hemos adelantado, la Policy Pública es interpretada en atención a enfoques y acertizaciones investigativas en aspectos de un sólo fenómeno. Siendo así, el Análisis de Policy o la Formación de Policy, ya se trate del científico o del

estadista, necesariamente optará por una interpretación y una acción limitada. Igualmente, en la medida en que los campos del saber de la Policy Pública han obtenido dosis crecientes de definición, a pesar de estas interpretaciones, en paralelo se ha desenvuelto el efecto de la especialización. Día con día se consolida la Ciencia de la Policy de lo que antaño fueron las Ciencias de la Policy. Sin embargo, la singula-

ridad de la Ciencia de la Policy no abandona —ni lo hará— la concurrencia multidisciplinaria ni dejará de ser un foro de recepción no sólo de las Ciencias Sociales, sino de otras disciplinas y profesiones.

El vigor de la Ciencia de la Policy se nutre de la concurrencia multidisciplinaria, pues tal es su índole y su razón de ser.

BIBLIOGRAFIA

- DROR, Yehezkel. **Public Policy—Making Reexamined**. Scranton, Pennsylvania. Chandler Publishing Company, 1868.
- "Análisis de Políticas para Gobernantes". Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo No. 1, enero, 1982, p. 33.
- Enfrentando al Futuro. México, Fondo de Cultura Económica, 1990. Prólogo, Selección y Notas de Samuel Schmitt.
- DUNN, William. **Public Policy Analysis: an Introduction**. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1981.
- DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1984.
- ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES. Madrid, Ediciones Aguilar, 1976. Tomos 2 y 8.
- ENGELBERT, Ernest. "University Education for Public Policy Analysis". Symposium Policy Analysis in Government: Alternatives to 'Muddling Through'. Estados Unidos, Public Administration Review volume 37, number 3. May-June, 1977, pp. 228 - 236.

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

GARCIA—PELAYO, Manuel. **Las Transformaciones del Estado Moderno**. Madrid, Alianza Universidad, 1987.

GONZALEZ ORTIZ, Beauregard. "El Concepto de Política Pública en la Administración Pública Norteamericana". San Juan, Puerto Rico. Revista de Administración Pública, 1988, pp. 58 - 70.

GUERRERO, Omar. **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**. México, Fontamara, 1984.

La Teoría de la Administración Pública. México, Harper and Row Latinoamericana, 1986.

JONES, Charles. **An Introduction of Study of Public Policy**. Monterrey, California. Books-Cole Publishing Co., 1984.

LASSWELL, Harold. "Policy Orientation".

LERNER, Daniel and LASSWELL, Harold (eds.). **The Policy Sciences**. Stanford University Press, 1951, pp. 3 - 15.

A Pre-View of Policy Science. American Elvizer Publishing Co., 1971.

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.

MAC RAE, Duncan and WILDE, James. **Policy Analysis for Public Decisions**. University of North Carolina Press, 1979.

MENY, Yves y THOENIG, Jean-Claude. **Politiques Publiques**. Paris, Presses Universitaires de France, 1989.

MORELAND, W.H. "The Science of Public Administration". London, Quarterly Review number 467, pp. 413 - 429.

PRELOT, Marcel. **La Ciencia Política**. Buenos Aires. EUDEBA, 1985.

ROTHWELL, Easton. "Foreword". Lerner y Lasswell, obra citada.

SMITH, Adam. "Lectures on Justice, Policè, Revenue and Armas", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763. Oxford, Clarendon Press, 1986, pp. 154 - 259.

STOKEY, Edith and ZECKHAUSER, Richard. **A Prime for Policy Analysis**. New York - London, W.W. Norton Co., 1978.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

UNKELLES, Jacob. "Policy Analysis: Mith or Reality". Public Administration Review volume 37, number 3. May-June, 1977, pp. 223 - 228.