

**POLITICAS PUBLICAS
PARA LA REFORMA DEL
ESTADO MODERNO**

POR OMAR GUERRERO

POLITICAS PUBLICAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO MODERNO

Por Omar Guerrero

Introducción

Una variedad de mutaciones que han concurrido en la transformación del Estado de bienestar, hacia una configuración donde predomina el mercado, se han resumido en el concepto Reforma del Estado. Sin duda las transformaciones, dramáticas, están ocurriendo en la Union Soviética como en ningún otro país, donde la economía de mercado comienza a navegar viento en popa y a sustituir a la economía planificada, hasta hoy vigente. En buena medida dichos cambios obedecen a procesos de modernización traducidos en programas de Gobierno cuyo signo es la transformación.

Las fuentes del cambio son de índole diversa, pero entre las causas más significativas destacan las que proceden del agotamiento de inveterados modelos de desarrollo estatal y la extenuación de su progresión. El cambio no sólo repercute en la organización del Estado, sino en el Estado en sí, y no pocos pensadores están hoy día revisando nociones tan entrañadas en el Estado como la de "soberanía". Y sin embargo, la idea de Estado mismo puede ser revisada y aún reconstruida a la luz de los cambios del mundo contemporáneo.

En este artículo analizamos los procesos de cambio del Estado

moderno como individuo histórico, destacando el movimiento de transformación como Reforma del Estado. Particularmente nos referimos a las necesidades de cambio a favor de dosis mayores de gobernabilidad, especialmente por la incorporación de las "Políticas Públicas" como tecnologías de Gobierno.

El Sistema Moderno de Estados

Del Imperio al Estado, de Estado a la Comunidad Inter-Estatal.

Frecuentemente se soslaya el carácter histórico individual del Estado dentro de una configuración múltiple de formas de dominación históricamente determinadas. El Estado no es el producto final de la evolución de una serie de organizaciones políticas, sino una opción entre otras ya desaparecidas: el Imperio Universal, la Ciudad-Estado y la Poliarquía Medieval.

El desarrollo de las asociaciones de dominación en la historia había seguido una trayectoria iniciada en la comunidad tribal y que, alternativamente, se desarrolló en el Imperio Universal o en la Ciudad-Estado. Este acontecimiento general se verificó, desde tiempos inmemoriales, hasta el ocaso del Bajo Imperio romano en Europa. Entonces ocurrió un fenómeno singular que desvió el curso histórico señalado, consistió en un suceso excepcional que impidió el desarrollo directo del Estado y lo condicionó a un curso indirecto al

través del Imperio Universal carolingio. Esta desviación significó un retardo histórico de la aparición del Estado en Europa por mil años.¹

La índole de dicho Imperio marcó el curso postrer del Estado en Europa, pues su integración incompleta, amén del fracaso para restaurar al Imperio romano, no derivó en la formación de dicho Estado sino de las poliarquías medievales vigentes por mucho tiempo. El designio fallido de los carolingios sesgó el curso que en Oriente propició la formación de los Estados precapitalistas, llevándolo a la creación de un cúmulo de autarquías que florecieron entre las ruinas imperiales. Este acontecimiento singular que originó al feudalismo determinó no solo el retardo mencionado, sino también la peculiaridad de la aparición del Estado en Europa frente al Oriente.

Los países situados en el seno del Imperio carolingio naufragaron en la feudalidad y fueron los más retardados en la constitución del Estado. Pero aquellos que, como Inglaterra, se conservaron fuera de dichas fronteras, siguieron la regla directa de desarrollo de la comunidad tribal al Estado y por esto Inglaterra fue la primera en alcanzar la configuración estatal en Europa. La formación de un sistema mundial de Estados soberanos es un hecho singular, una excepción de la regla seguida inveteradamente antes de la caída del Imperio romano, y que brotó triunfante de la derrota de las fuerzas supraestatales encarnadas en el Imperio Universal y las fuerzas infraestatales en los feudos. Ni el feudalismo ni el sistema universal de Estados son etapas que fatalmente se deben cursar por los pueblos, sino que son sendos acontecimientos singulares que brotaron del estallido político de un Imperio Universal.

La persistencia del antiguo Imperio germánico siguió condicionando el desarrollo estatal en los países situados en su seno y la postrer formación de los Imperios español y austrohúngaro produjeron saldos similares. Hoy en día, los hondos conflictos inter-étnicos en España y Yugoslavia tienen aquí su origen, sin descontar a la Unión Soviética, heredera del último gran Imperio Universal y que puede explotar para transformarse en un cúmulo de Estados que se sume al sistema estatal europeo.

Es el caso que, cuando están por separarse los restos del viejo Imperio universal austrohúngaro en Yugoslavia y del Imperio ruso, como contraste existen países que antes integraban el Imperio alemán de Carlomagno y sus sucesores que están restaurando sus antiguos vínculos y hoy día forman la Comunidad Económica Europea junto con otras naciones. Posiblemente viejas prácticas de vida en común, bajo la misma cabeza política, provoquen en Europa el nacimiento de nuevas formas de dominación política más próximas a la antigua noción del Imperio Universal multi-étnico que de Estado nacional independiente.

En América y Asia, mediante tratados de comercio interestatal, se están estimulando nuevos modos de convivencia entre varias naciones que pondrán bajo reconsideración nociones tales como las de "Estado", "Estado-Nación" y "Soberanía", a la fecha situados en nichos constitucionales.

La Reforma del Estado como Creación de Capacidades

En buena medida las transformaciones en las asociaciones de dominación han obede-

cido al cambio de condiciones históricas. El problema, como lo ha visualizado S.N. Eisenstadt, se debe a que "las tendencias al cambio son inherentes a todas las sociedades humanas, en la medida en que éstas han de enfrentarse a problemas esenciales para los cuales no existe globalmente una solución constante." Los cambios obedecen al crecimiento del entorno internacional o a su estrechamiento, teniendo en cuenta que una sociedad individual debe ser capaz de adaptarse continuamente a él. En su interior también ocurre un cúmulo de estímulos al cambio, tales como la incertidumbre de una socialización constante, la imposibilidad de alcanzar acomodos individuales adecuados en las instituciones o por carencia de recursos. Hay que añadir el impulso de la movilización social con sus saldos a favor de la formación de una sociedad urbana y con ella el reacomodo de grandes grupos humanos cuya filiación original se va perdiendo. La división económica de clases constituye otra fuente de conflicto social, a la que se debe añadir la insuficiencia de algunas sociedades para lograr articular consensos con respecto a objetivos colectivos.²

Condiciones como las narradas, impregnadas por disociaciones sociales, conflictos y polémicas, explican el porqué sociedades que partieron históricamente de situaciones similares obtienen resultados diversos de cambio y de calidad diferente en términos de desarrollo, bienestar y poderío político.

La línea divisoria hay que buscarla en la capacidad de unas y otras para adaptarse al cambio continuo, pues, como lo explica aquél autor, el asunto se "centra en el hecho de que el problema mayor que debe enfrentar esas sociedades (en proceso de cambio) es

la necesidad de establecer una estructura institucional capaz de absorber continuamente los cambios sociales".

Uno de los factores decisivos que empujan el cambio es el desarrollo mismo de la sociedad moderna, caracterizada por una diferenciación continua en su seno y una especialización creciente entre los sectores diferenciados. La "Revolución Organizativa", que profetizó Kenneth Boulding en los años cincuenta, explica con claridad el proceso diferenciación-especialización que ha derivado en la creación de una variedad de organizaciones.³

En la medida en que la sociedad se agrupa, entre otros modos, a través de organizaciones, la propensión a la concentración del poder y la extensión de la administración pública propiciaron la configuración de un Estado razonablemente capaz de dar cabida en su seno a un ámbito de publicidad y de colectividad apto para dar cabida a las fuerzas políticas, a las organizaciones políticas y a demandas políticas provenientes del crecimiento social, pero particularmente desarrollar nuevas capacidades que aseguraran su propia continuidad. En suma, el reto perenne de los Estados modernos consiste en su capacidad para crecer políticamente de manera autosustentada, es decir, que sean aptos para sufragar su desarrollo con sus propios recursos y fuerzas interiores.

Estas capacidades, como es de observarse, básicamente se refieren al desenvolvimiento de habilidades de gobernabilidad ante condiciones cada vez más marcadas por la complejidad. La gestión administrativa, inevitablemente, exige el conocimiento y profesionalización como un incentivo para enfrentar dicha complejidad.

El Reto de la Complejidad: Crecimiento y Magnitud

Uno de los estímulos más poderosos para la reforma del Estado descansa en la necesidad de enfrentar la creciente complejidad de la vida moderna. Este fenómeno de complejidad frecuentemente se restringe a una visualización cuantitativa, cuando su peso específico repercute más hondamente en sus aspectos cualitativos. En el seno de la organización de la administración pública, tratándose del Estado moderno, la burocratización ha sido uno de los factores decisivos que han representado más vivamente a la complejidad. Como lo explicó Max Weber, la burocratización no es incitada tanto por una dilatación extensiva y cuantitativa como por la ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interior de la división del trabajo administrativo. Históricamente este proceso, que acompañó a la formación del Estado moderno, también se caracterizó por el desarrollo de grandes ejércitos y por el perfeccionamiento de los sistemas hacendarios. La complicación creciente de la cultura, al mismo tiempo, ha sido otro incentivo dentro de la tendencia referida. Este proceso ha sido referido por Weber de la siguiente manera: se trata de "la 'intensidad' de la administración, es decir, la aceptación del mayor número posible de tareas para su continua elaboración y tramitación dentro de la esfera del Estado".⁴

El efecto de la burocratización ha sido más ostensible en la vida local, en los municipios y las comunidades, donde surge una indispensabilidad individual de la procuración colectiva por medio de la actividad de la administración pública central. La complejidad, pues, destruye la auto-administración local y crea necesidades antaño

desconocidas o resueltas por la gestión de los lugareños. Quizá la mejor muestra del peso creciente de la complejidad sea, en palabras de Weber, que dentro de la tendencia a la burocratización se desenvuelve una necesidad creciente fundada en la costumbre a una pacificación absoluta, producida por la aplicación de la "policía".

La sociedad moderna corre sobre las mismas vías que el Estado y en ella es vigente, como advertimos, un entramado de organizaciones complejas. El mundo moderno consiste en una red de organizaciones cuyos rasgos paralelos descansan en la complejidad y se enumeran entre ellas, además del Estado, a las iglesias, las universidades, los sindicatos, las corporaciones industriales, los equipos de fútbol y las orquestas sinfónicas. Uno de los factores comunes, emergentes de la complejidad, es la necesaria cooperación que se establece en su interior y con ello el establecimiento de líderes y funcionarios propios. Cada organización se desempeña en un medio integrado por una diversidad de organizaciones, de modo que "la supervivencia de una organización depende del mantenimiento de un equilibrio de carácter complejo en un medio continuamente fluctuante", como lo ha explicado Chester Barnard. Estas organizaciones, debidamente, son definidas como organizaciones complejas y en gran escala.⁵

Internamente, la complejización interior de la organización corre en paralelo al aumento de personas en su seno y con el número de personas se incrementa el papel estratégico de la comunicación. La complejidad tiene una cara tecnológica, representada por la comunicación y una faz social expresada en el número de personas que puedan adaptarse a la organización.

El crecimiento dentro de una organización sólo es posible creando lo que Barnard llama "unidad organizativa" y, por tanto, una organización compleja constituye una cadena inacabable de unidades organizativas. El límite de crecimiento de la estructura de la organización está condicionada por la capacidad de conciliar el número de estas unidades y el flujo esencial de información para conducirla.

Las organizaciones complejas son propias del siglo XX, especialmente a partir de la segunda mitad, pues cien años antes, restando al Estado y a la Iglesia romana, no existían grandes organizaciones. El Estado mismo sólo ejercía tareas primordiales, como la defensa, el servicio exterior, la justicia y la hacienda, pues muy pocos habían desarrollado los programas de fomento económico y social que servirían de pauta al Estado de bienestar. En muchos aspectos la complejización del Estado no sólo ha sido un patrón de desarrollo para otras organizaciones, sino un modelo fraguado dentro de su molde.⁶

Existe una diversidad de causas del crecimiento de las organizaciones -y de su complejización-, tales como el papel del mercado y su estímulo para la organización de los grupos sociales. Con las categorías de oferta y demanda Boulding explica que las relaciones entre el mercado y los grupos sociales han generado un conjunto de capacidad ligadas al consumo, pero también para la toma de conciencia de su papel social. Es cierto que la demanda ha sido un factor de crecimiento de la organización, pero no menos lo ha sido la oferta como efecto de toma de conciencia. Efectivamente, la oferta es un motor de aptitudes organizativas que perfeccionan su papel frente al mercado. La demanda, por su

parte, se gesta dentro de un mercado que ha provisto de "status" social al movimiento obrero en la medida en que la empresa no se lo puede ofrecer, pues el trabajo es parte del mercado, no de ella.

Nociones en boga -y en moda, provenientes de los especialistas en privatización- proponen como causas del crecimiento del Estado factores tales como el desarrollo vegetativo, las patologías estructurales, la ineficiencia congénita y otros calificativos, más propios de la medicina curativa que de las ciencias políticas y administrativas. Lo cierto es que el crecimiento de las organizaciones está gobernada por factores debidamente probados, además de las incentivos antes mencionados. Hay factores que estimulan el crecimiento y factores que lo inhiben. Ya hemos observado cómo la oferta de la organización es más poderosa que el mercado como incentivo de crecimiento y complejización, pues es la que crea las capacidades organizativas que la habilitan para desarrollarse.

También hay factores obstaculizantes del crecimiento, porque una organización no puede crecer ilimitadamente y su expansión no es irreversible.

Un factor limitante es el medio en el cual se mueve la organización -que incluye también a otras organizaciones- y que implica el "Principio del contexto crecientemente desfavorable", que es especialmente visible en las organizaciones económicas, pero que es vigente en todas por igual. También, como antes lo advirtió Barnard, la estructura interior es otro factor a considerar. Aquí se aplica el "Principio de la estructura interna crecientemente desfavorable" y cuya manifestación más notoria es la imposibilidad de mantener una simetría

adecuada, permanentemente, entre la proporción del organismo y el proceso de crecimiento y cuyo deficitario más evidente es la incomunicación creciente entre los jefes y los subordinados de las escalas más bajas de la jerarquía.⁷

Sin embargo, el desarrollo científico y tecnológico ha provisto de opciones a los límites de crecimiento de las organizaciones, tal como ocurre por vía de la expansión a través del cambio estructural que consiste en la transformación de una organización en otras distintas.

Otra opción es el empleo de organizadores profesionales, tales como los misioneros del Cristianismo y, prosaicamente, los promotores de las corporaciones privadas, los consejeros de príncipes y los doctrinarios de la Razón de Estado.

En realidad, el crecimiento de las organizaciones ha variado del deseo de pureza -homogeneidad interna- y el deseo del crecimiento como límites del desarrollo y la conservación. La solución opcional entre los dos extremos ha sido la diversificación organizativa pero en el entendido que el par nuevo debe ser mejor que el molde original, según explicación de Boulding.

Crecimiento y tamaño no son sinónimos. El primero es un proceso, el segundo es un estadio. La medición del tamaño de una organización por el mero número de miembros puede producir confusión, pues el nutriente de su vitalidad y su salud lo constituyen el tiempo y la energía humanos y la magnitud de la organización debe medirse en función de éstos. En el fondo, una organización compleja en el mundo moderno significa que el tiempo y el esfuerzo huma-

nos, que antaño se repartía en una variedad de pequeñas organizaciones, ahora se concentra en unas cuantas organizaciones en gran escala. La Revolución Organizativa puede ser interpretada como un proceso de expropiación de las organizaciones pequeñas en favor de las grandes y del sesgo de propósitos individuales que hoy día se ofrecen a grandes colectividades.

La organización por antonomasia es el Estado, y concretamente su expresión oficial y encarnación de su personalidad, el Gobierno. En realidad la grandeza del Estado, su grado de complejidad y su nivel de desempeño público es una gesta heroica en la moderna civilización occidental, un triunfo frente a los poderes supra-estatales e infra-estatales. Su grandeza -magnitud o "tamaño"- no es lo importante, mucho menos para externar sobre él críticas por la dimensión alcanzada. Al Gobierno no se le debe criticar por grande sino por deficiente.⁸

Ya hemos podido comprobar que la magnitud de una organización no es una característica inevitable, pues hay factores limitantes del crecimiento. El problema es la etapa exacta de crecimiento en función de la situación histórica, de modo que el desarrollo universal de los modernos gobiernos contemporáneos ha ido en paralelo a la Revolución Organizativa, pero especialmente su duplicación fue visible entre 1930 y 1945. Y sin embargo, era previsible que el crecimiento se frenara en la década de los ochenta y que el proceso se ha comenzado a revertir en la de los noventa.

Conocer los principios que rigen el crecimiento del Gobierno, como organización compleja, nos permite entender porqué se crece, porqué frena su crecimiento y porqué puede volver a crecer una vez que dejó de

hacerlo. En la historia hay una buena cantidad de casos de transformación del Estado por crecimiento o por decremento. Como un complejo de organizaciones públicas que es, el Estado se ha transformado bajo las reglas relativas al medio y a la estructura interna crecientemente desfavorables. También ha seguido la vía de la transformación estructural, evidente en la partenogénesis multiplicada de sus secretarías de Estado. La transformación estructural obedece al proceso de reforma del Estado como proceso continuo, pues como lo ha explicado Alejandro Nieto, su organización asemeja un edificio en tres etapas de desarrollo: alas antiguas derruidas, alas terminadas y alas por comenzar, porque "administrar es reformar".⁹

En las páginas siguientes examinaremos la reforma del Estado como proceso continuo, dejando las modalidades de cambio por efecto de crecimiento o decremento. Aquí nos interesa el cambio del Estado por decisión razonada, como proyecto y por medio de lo que se conoce como "Políticas Públicas".

El movimiento de Ciencias de la Policy

Seguramente el uso aquí de la palabra Policy, en inglés, ha llamado la atención del lector. Su uso obedece a la inexactitud de la traducción de Policy al castellano, como "Política". Las razones son las siguientes: 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 signi-

ficados 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 etimología de la voz Policy -derivada del griego *Politeia* y después en latín como *Politia*, que deriva en el alemán como *Policey* y en inglés como *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 grecolatinas, propias también del español, y así referirme a Policy Pública.¹⁰

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 el 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. Una vez hechas estas apreciaciones y realizada nuestra propuesta, retomamos la materia.

La Orientación de Policy

Diffícilmente alguien puede pensar que la acción gubernamental no sea perfectible. Dentro de la tradición común de las disciplinas que estudian a la política y la administración pública, el factor constante es la permanencia del pensamiento constructivo

en el arte del gobierno. Desde la época de Kautilya en el siglo IV A.C. a la actualidad, pasando por Maquiavelo y la pléyade de los cultivadores de la teoría de la Razón de Estado, los tratadistas de política se han empeñado por profesar las reglas del buen gobierno. La Policy Pública se inscribe dentro de esta trascendental tradición.

La orientación de Policy fue fundada por un grupo de científicos sociales con el propósito de introducir mayor dosis de calidad al desempeño gubernamental. Dicha orientación, sustancialmente, implicó el desarrollo de una noción novedosa para las Ciencias Sociales en función de su aplicación a los problemas del Gobierno: se les denominó Ciencias de la Policy (Policy Sciences).¹¹

El proyecto de la orientación de Policy era el de suministrar las generosidades del método de las Ciencias Sociales a la formación de Policy (*Policy-Making*) y a su aplicación. Se trata, brevemente, de dar énfasis al papel de la inteligencia en la racionalización de la Policy.

La Formación de Policy

Las Ciencias de las Policy se aplican principalmente a la formación y ejecución de la Policy, donde los progresos de las Ciencias Sociales pueden ser más fructíferos. El problema es si se cifre a la relación más adecuada que puedan trabar el saber y el poder. Uno de los rasgos significativos de la formación de Policy -que se ha convertido en una especialidad dentro de las disciplinas de la Policy- consiste en la propuesta que, hoy día, la actividad gubernamental puede mejorarse sustancialmente con la introducción del conocimiento cien-

tífico. Esto significa que las ancestrales nociones de la vocación política innata para el ejercicio de los deberes públicos es necesaria, pero insuficiente, porque ahora se requiere del conocimiento para la formación de Policy bajo condiciones complejas exhaustivamente explorables.¹²

Las Ciencias de la Policy proveen conocimiento acerca de los diversos procesos por los cuales los seres humanos y la sociedad crece y actúa, acerca de los procesos de formación de las decisiones públicas y, también, del uso más fructuoso de máquinas inteligentes.

Uno de los progresos más significativos en la formación de Policy consiste en la distinción entre el conocimiento referente a una Policy específica y el relativo a la formación de Policy *per se*, aunque bajo la última denominación se aplica a ambos. En el primer caso la referencia es de una Policy individual, el segundo del modo cómo el conocimiento introducido en la formación de Policy permite saber su operación y la manera de ser mejorada. Esta elevación de calidad se refiere a las personas involucradas en la formación de Policy, la organización establecida al respecto y la adquisición y uso de la información. Comprende el diseño de mejores decisiones, la integración de unidades de formación de Policy y al análisis, perfeccionamiento y manejo de sistemas complejos.

En suma: el problema que entrañan las Ciencias de la Policy radica directamente en el modo en que se perfecciona el diseño de operaciones de los sistemas de información para formar Políticas y el ingrediente más relevante del problema consiste en la forma de incrementar el conocimiento para obtener resultados concretos. Las Ciencias

de la Policy, como lo advirtió Lasswell, se refieren al conocimiento del y en el proceso de decisión, tanto en el orden público como en el orden civil. El conocimiento del proceso de decisión implica el desarrollo de estudios empíricos sistemáticos sobre el modo como son formadas y aplicadas las Políticas. Este conocimiento forma un cuerpo de proposiciones interconectadas que constituye una herencia a la cultura occidental y que se remonta a la obra de Aristóteles y, más posteriormente, con Maquiavelo y sus sucesores.¹³

Definiendo a la Policy Pública

Variaciones sobre el Mismo Tema: El Flujo y la Causa

Hasta aquí nos hemos referido a la Policy sin plantear aún alguna definición, procedamos entonces a ofrecerla. 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.

En el fondo, el problema consiste en que el mismo fenómeno es visualizado de conformidad a una variedad de centros de interés investigativo y teórico, de modo que los diversos enfoques concentran su atención en un conjunto de rasgos de fenómeno, desechando 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.

En el inglés común Policy significa principalmente curso de acción y menos frecuen-

temente 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 ha sido un requisito epistemológico que las Ciencias de la Policy han resuelto.¹⁴

Hay que añadir que las decisiones inherentes al orden público, que comprenden el campo de la Policy, se extienden asimismo hacia el orden cívico. Entre más compleja es una sociedad, más los límites interiores se transforman en zonas de intercambio que en fronteras claramente delimitadas y son las zonas intermedias entre lo público y lo cívico lo que explica porqué muchos del proceso de Policy acontece fuera del primero. Hay organizaciones civiles muy activas, como la iglesia, los sindicatos y las corporaciones representativas de industriales las que inciden directamente en la formación de la Policy Pública. Una gran cantidad de normas de conducta socialmente aceptada se fraguan fuera de la organización formal del Estado, pero son insertadas en el proceso de Policy.

Las definiciones de Policy pueden ser agrupadas en dos grandes rubros de interpretación: las que se refieren al curso de una acción gubernamental y las que representan la acción misma; dicho de otro modo, unas interpretan la causa y otras interpretan el flujo. No está por demás que señalemos que las definiciones no siempre tratan a la causa o al flujo cabal y exclusivamente, 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 de la Policy. Sin

embargo, tampoco puede, por ello, inferirse que cada interpretación se refiera a objetos de investigación diversos, pues solo son acentuaciones o enfoques sobre aspectos del mismo fenómeno visualizados de manera predeterminada bajo la selección de algunos de sus rasgos.

La Policy Pública como Proceso.

Una de las definiciones usuales que destaca la noción de flujo está centrada en torno al proceso de Policy. Esta noción señala, por principio, que la voz y significado de Policy suelen usarse como sinónimo de categorías tales como meta, programa, decisión, ley, propósito, estándar y diseño. Cuando cada voz es utilizada convencionalmente, de manera tácita, su uso no causa dificultades de comunicaciones en la formación de Policy. Sin embargo, no siempre se tienen referencias comunes como la señalada y entonces el uso intercambiable de Policy suele generar serias confusiones. Una definición unívoca se torna indispensable.¹⁵ Estas denominaciones más bien son ingredientes formales o expresiones legales que envuelven a la Policy, pero no son la Policy en sí.

El proceso de Policy permite visualizar cómo los problemas que confronta el gobierno son indicadores de su propia organización y ayuda asimismo a observar a la Policy como un conjunto de actividades o decisiones. Los problemas pueden atraer la atención por cuanto a su propia naturaleza e invitar a una traducción de la Policy desde el punto de vista de la "sustancia" de sus resultados e indicar líneas de solución opcionales. Esta interpretación enfoca áreas o zonas de problemas tales como la inflación, el desempleo o la contaminación ambiental.

El proceso de Policy, en contraste, enfoca las etapas de la formación de Policy, por lo que el proceso constituye su sustancia.

El enfoque del proceso de Policy declara la necesidad de una definición unívoca, pero descarta desarrollarla en una sola frase. La Policy está integrada por los siguientes 5 elementos:

- 1) Intenciones: propósitos verdaderos de la acción;
- 2) planes: medios especificados para lograr las metas;
- 3) programas: instrumentos autorizados para alcanzar las metas;
- 4) decisiones u opciones: acciones específicas hacia un conjunto de metas, planes a desarrollar y programas de ejecución y evaluación; y
- 5) efectos: impactos medibles de los programas. Una vez deslindados los elementos de la Policy, puede entonces usarse el vocablo "Policy" como adjetivo de cada uno de ellos.

En realidad, la interpretación de la Policy a través de su proceso, señala las partes de la misma, sin ofrecer propiamente una definición, es decir, una proposición con límites. Las interpretaciones fundadas en la causa tienden a ser más explícitas y definirse con precisión.

La Policy Pública como Opción entre Acto y Omisión

Otra concepción tiene sus bases en los actos de gobierno, se relaciona con lo que hace, porqué lo hace y la diferencia que ello entraña. "La Policy Pública es aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer", reza su definición clásica. Los gobiernos hacen

muchas cosas: regular los conflictos sociales, organizan a la sociedad y otorgan una variedad de recompensas simbólicas para las clases sociales y para los individuos.

Por medio de las Políticas Públicas se regula la conducta social, se organiza a las burocracias públicas y se cobran los impuestos.¹⁶

Esta interpretación destaca la inviabilidad de adoptar nociones de Policy fundadas en la idea de meta, objetivo o propósito, propuestas por algunas tratadistas de Ciencias de la Policy, como distingo de otras acciones gubernamentales, pues es de esperarse que un Gobierno plantee sus actividades teleológicamente. De este modo, una definición de Policy debe comprender todas las acciones del Gobierno, tanto las explícitas como las implícitas, pero en el entendido que la "Policy Pública es cualquier opción del gobierno para hacer o no hacer" y, por tanto, que trata asimismo de la inacción juzgada como conveniente.

La clave de esta imagen está en la voz "opción", pues ella determina si el Gobierno actúa o no, y por consiguiente muchos proyectos nunca se hacen realidad. Sobre esta línea, otro autor sugiere que las "Políticas Públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales".¹⁷

A pesar de la reducción del abanico de posibles acciones que el Gobierno opta por no hacer, ciertamente es exagerado comprender en el término Policy a todos los actos de aquél, tengan metas o no, sean grandes programas enfilados a objetivos o sean, más bien, breves programas de actividad. El asunto es que gobierno y Policy

se diferencian, disipándose la definición respectiva de ambos.

La Policy Pública como Patrón de Acción Contingente

Contrastando con esta acepción, una otra menos extensa, también centrada en la noción de causa, declara que la política representa una variedad de acciones, básicamente dirigidas al ejercicio de la fuerza y la conservación del sistema político, y que es la política la que sienta bases para la comprensión de la Policy porque ésta tiende a corresponder a la política. Tal correspondencia no es en general, sino que atiende a 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 imagen de conflicto político y la importancia, en consecuencia, de insumos de control y poder. Con base en ellos, "Policy es, el sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación".¹⁸

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 este pensamiento. La Policy Pública, en suma, es un esfuerzo desenvuelto al través de pautas prefijadas para resolver o administrar disputas políticas o proveer incentivos de racionalidad para asegurar metas convalidadas en el seno de una sociedad.

Esta versión es, en nuestro entender, una de las más adecuadas como definición de Policy, pues la circunscribe al patrón tendiente a aliviar conflictos o estimular la cooperación social, es decir: ofrece una definición estricta y un significado unívoco correspondientes a la naturaleza de la Policy. No trata de todos los actos del gobierno -un amplio temario de las Ciencias de la Política y la Administración Pública, sino sólo aquellos que requieran un comportamiento específico del gobierno: auspiciar la cooperación social, cuando la disociación lo exige, y arreglar los conflictos cuando han surgido. Tal es, en nuestro entender, la índole de la Policy Pública y su razón de ser como campo peculiar de estudio, investigación, enseñanza y desempeño gubernamental.

Si alguna utilidad tienen las disciplinas de la Policy éstas son, precisamente, la que brinda la índole de su naturaleza, aquello distintivo frente a los campos gubernamentales correspondientes a la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración Pública. Su aporte a la reforma del Estado, por tanto, descansa en su peculiaridad.

Políticas Públicas para Transformar al Estado

Gobierno y Gobernabilidad

La sustancia de la Policy consiste en ser una modalidad peculiar de la actividad gubernamental y dicha peculiaridad es que la Policy es un tipo de desempeño específico del propio gobierno. Tal desempeño está caracterizado por nociones tales como: excepción, contingencia y riesgo, y por tanto nada más alejado de la concepción weberiana de la sociedad moderna, hambrienta

de un orden regularizado, pacífico, un orden policial que solo es posible con la burocratización cualitativa de la administración pública. Esta misma, desde la noción misma del Código Administrativo prusiano tan alabado por Hegel, ha tendido dentro del Estado de derecho a moverse cada vez más estrictamente dentro del derecho administrativo. Las leyes administrativas, los decretos, los acuerdos, los reglamentos y los manuales han perfeccionado la regularidad administrativa, cuya preciada custodia toca, como deber, al funcionario público moderno. Las Escuelas de Administración Pública en el mundo enseñan sobre el modo de garantizar una regularidad social adecuada y capacitan para regir un orden quieto. Entre más desarrollada en una administración pública, más perfecta es la regularidad alcanzada, más elevado es el rango de rutinización logrado en los diarios quehaceres administrativos.

Y sin embargo, cuán conflictiva es la sociedad... y la administración pública, cuán tensos son los soportes en que descansa el Estado y su gobierno. Los asuntos políticos se resumen en la noción del poder, que a decir de don Manuel García Pelayo, consiste en el eje, la unidad y el sentido de las cosas políticas. "Junto a la develación de este complejo de hechos y de su eje o principio inteligible, se descubre que el mundo político está compuesto de fuerzas polémicas y tensas, pero que, en medio de la tensión y de lo polémico hay, no obstante, un orden, una estructura".¹⁹

El gobierno confía en la administración pública para la conservación de la paz, la garantía de regularidad, la vigencia de la rutina, pues "lo que en la vida del Estado no sea polémico no pertenece a la política, sino a la administración", concluye García-Pela-

yo. La política es ajena a la neutralidad, ella se desenvuelve en la polémica y por tanto el gobierno, que rige a una sociedad de donde emanan dichas polémicas, debe confiar en la Policy Pública moderna como antaño lo hizo en la Políticas Públicas antiguas: la razón de Estado y la Ciencia de la Policía (*Policy-Wissenschaft*).

La actividad cotidiana de la administración pública constituye un poderoso mecanismo de normalización de la vida social. Una variedad de definiciones de ella coinciden en su significado como "actividad organizadora del Estado", como lo explicó el joven Marx o como el "Estado en actividad" según exposición de Lorenz von Stein. Otras versiones definen a la administración pública como el "Estado como constructor", según Marshall Dimock o como el "Gobierno en acción" como la conceptúa Woodrow Wilson.²⁰

Todos estos pensamientos señalan precisamente que la administración pública es una actividad del Estado, amplia pero ciertamente peculiar: consiste en la organización continua de una sociedad propensa a la disociación conflictiva, presa de fuerzas centrífugas, efectuando medidas previstas, planificadas y experimentadas. Es, en esencia, un estímulo de gobierno.

La índole de la administración pública en el Estado de derecho está marcada por la vigencia de un conjunto de disposiciones que garantizan la vida y el trabajo privados que preservan los derechos civiles y ciudadanos. No es casual ni mucho menos que el derecho administrativo y la tecnología administrativa estén encaminadas a fortalecer estas garantías por medio de una variedad de leyes, reglas, decretos, manuales y guías técnicas.²¹

La previsibilidad, fundada en la experiencia histórica plasmada en las leyes administrativas y la operación administrativa dentro de marcos de alta certidumbre, son los ingredientes de la materia permita que procesa la administración pública.

La abundante legislación referente al procedimiento administrativo, los manuales de organización y procedimientos, las guías técnicas para los procesos de gestión interna, los acuerdos escritos y verbales, son en buena parte la formalización de la rutina y el "ritualismo" que entrañan a la administración pública moderna.²²

Esta actividad ha sido calificada adecuadamente como una racionalidad de procedimiento, no de resultados o de desempeño. Sin embargo, a pesar de su índole propiamente administrativa, algunas interpretaciones de la Policy Pública tienden a identificarla con un comportamiento de procedimientos de la administración pública. En este sentido, se dice que la Policy consiste en una decisión establecida que se caracteriza por un comportamiento consistente y repetido, noción definitivamente alejada de su esencia: su excepcionalidad.²³

La Indole de la Policy Pública

Interpretaciones como ésta, que no visualizan las modalidades diversas del comportamiento gubernamental, son insuficientes para entender al gobierno mismo, a su índole, a su función y a la variedad de sus manifestaciones de actividad. Una perspectiva equívoca de la Policy consiste en la búsqueda de todas las variables entrañadas en su formulación y ejecución y la abstracción de un Policy particular como regla general.

La interpretación de la Policy Pública debe estar en consonancia a la naturaleza del gobierno y la vida política moderna, altamente diferenciada en grupos específicos:

- Clases sociales;
- Asociaciones civiles;
- Grupos primarios;
- Grupos informales;
- Organizaciones complejas;
- Partidos; y
- Grupos de interés.

Como lo explica un especialista, el bipartidismo es en buena medida un efecto del comportamiento gubernamental que se desenvuelve mediante programas "incrementales", tanto bajo regímenes del mismo partido, como en las etapas de alternancia en el poder.²⁴ La permanencia de programas en países desarrollados, principalmente, no sólo representan un elevado nivel de institucionalidad, sino también de continuidad propiamente gubernamental. Esta permanencia explica, en buen grado, el desempeño de gobernantes procedentes de partidos socialistas cuando acceden al poder, como el caso de Francia y España, y su necesario papel fortalecedor del capitalismo vigente ahí.

La Policy se desenvuelve principalmente por medio de un proceso de elaboración de aproximaciones sucesivas. Es usual que una Policy sea diseñada para atender un problema específico, que puede o no solucionar, y luego es re-elaborada y alterada sucesivamente bajo el mismo patrón o dentro de otro nuevo. El proceso de Policy consiste en una sucesión encadenada de Policías individuales, desenvueltas en una sucesión multilineal fundada en una perspectiva caracterizada por la equifinalidad, es decir,

sigue la trayectoria que la circunstancias le imponen.

La vida política moderna es una de estas circunstancias condicionantes por la proliferación de grupos políticos interviniendo en ella. Hoy día, como se advirtió arriba, el diálogo civilizado se efectúa a través de organizaciones complejas, entre las cuales los partidos, los sindicatos y otros grupos que actúan en la vida política son participantes prominentes. La Policy Pública es formulada dentro y fuera del gobierno del Estado moderno y entre más débil es el régimen ante los grupos de presión, la Policy se constituye en un reflejo de intereses corporativos y estamentales, más que una nación toda.

La formación de Policy suele representar la diferenciación política y la multiplicación de núcleos de poder participantes, de modo que, como lo advierte un cultivador del tema, su proceso consiste en un aglomerado de segmentos de Policy o una trabazón de Policías elaboradas por diferentes grupos.²⁵

La índole del proceso de Policy revela la imposibilidad de los gobernantes para comprender cabalmente las etapas, instancias y modos como es formulada e igualmente muestra la incapacidad del Analista de Policy para comprenderla en su totalidad. No es accidental que, a semejanza de la formación del administrador público en universidades y escuelas profesionales, en 1967 se haya propuesto el establecimiento de la profesión en Analista de Policy en los Estados Unidos.²⁶

Es de suyo evidente que un gobernante o un funcionario público no puede comprender cabalmente la realidad en la que se

encuentra inmerso, que asimismo condiciona a la formulación de Policy, y es imperativo que simplifique y restrinja su actividad a un número de Políticas posibles. Esta medida, fundada en información disponible y accesible, evitará una drástica reducción de Políticas inviables. Decisiones como éstas señalan una limitación básica en los procesos de gobierno: que la formación de Policy solo cuenta con información limitada y que dicha información, en contraste con la administración pública, fluye bajo condiciones de incertidumbre.

Esto obedece a que la Policy no es formulada y aplicada de una sola vez, porque su proceso es un movimiento de formulación y re-formulación permanente, varios pasos sucesivos y aproximados hacia objetivos previstos y deseados, cuyo deseo se redefine constantemente. Consiste en una serie de acercamientos cronológicos.²⁷ La formación de Policy consiste en un complejo proceso de integración y coordinación de Políticas seriadas que comprende a una variedad de participantes colectivos e individuales dentro y fuera de la organización gubernamental.

Las páginas anteriores seguramente hablan a favor de una intención de perfeccionamiento de la administración pública y, particularmente, la formulación de Policy entraña yerros debidos a la debilidad humana. Los asuntos de Estado son mejorables, las deficiencias no son congénitas, tampoco obedecen a la índole del Estado como Estado. La Policy Pública es un factor de perfectibilidad ya que es el ingrediente de gobernabilidad del Estado.

Políticas Públicas como Medios de Reforma

Muchos problemas de gobierno obedecen a deficiencias de la administración pública, otros más a la insolvencia de la Policy Pública. En el primer caso los problemas obedecen a yerros que nacen de incapacidad de la administración pública para procesar oportunamente las dosis de información proveniente de condiciones de certidumbre, debido a la obsolescencia de organización y funcionamiento, a la falta de adaptación a nuevas condiciones, a la corrupción burocrática y otros causas similares.

El segundo responde a la incapacidad para enfrentar condiciones de incertidumbre y, por consiguiente, a la necesidad de producir el conocimiento necesario y suficiente para la formulación de Políticas ante contingencias y riesgos.²⁸

La definición de las condiciones políticas está determinada, como es observable, en la viabilidad de conocimiento ante la certidumbre, la incertidumbre o el riesgo.

El gobierno, en condiciones políticas de certidumbre, tiene conocimiento suficiente para su desempeño porque puede prever un conjunto de resultados para una decisión. Es el caso típico de la administración pública, principalmente operando a través de una abundante legislación en la que suele yacer una alta dosis de experiencia histórica y humana. Las leyes, decretos y reglamentos frecuentemente son capas acumuladas de legislaciones precedentes, cuyo contenido de experiencia habilita a la administración

pública para comportarse con grados elevados de certidumbre.²⁹

También puede el gobierno desenvolverse bajo condiciones de riesgo, en las cuales se pueden prever múltiples resultados y la probabilidad de estos resultados es conocida. Tal es el caso de contingencias o desastres naturales, que se sabe que ocurren, aunque no cuándo ni cómo. Es posible un alto nivel de previsión y al efecto los gobiernos han desarrollado una tecnología de prevención de desastres y su progreso ha sido tan manifiesto que los órganos responsables se han convertido en entes cotidianos de la administración pública.

Empero, las condiciones bajo riesgo son un campo común con la Policy Pública.³⁰

Finalmente, el gobierno puede estar activo en condiciones de incertidumbre y, por tanto, esperar que una decisión dada se enfrente a más de un resultado y que la probabilidad del resultado sea desconocida. Tales son las condiciones naturales donde opera la Policy Pública y es, en estas condiciones, donde su utilidad es más fructífera. Esta es su esencia, su índole. La Policy Pública es un incentivo de gobernabilidad, de "Buen Gobierno", como se decía antaño, porque requiere ser formulada con criterios de conocimiento, de cálculo y previsibilidad, reeditando saldos de calidad gubernamental. Y, sin embargo, no es una panacea, porque su utilidad es limitada. Pero, aún siendo limitada, ningún gobierno puede soslayarla si desea mejorar.

El Estado moderno se mueve en condiciones crecientemente complejas y cada vez más sometidas por la incertidumbre. Los cambios que se han suscitado en Europa oriental así lo están demostrando. Los paí-

ses subdesarrollados, sobre todo los de América Latina, no cuentan con administraciones públicas suficientemente capaces y menos de Políticas Públicas desenvueltas para enfrentar situaciones de alta incertidumbre.

Ni los primeros ni los segundos pueden reformarse sin mejorar su desempeño: los primeros porque el esquema internacional de fuerzas está modificándose rápidamente y las hegemonías mundiales se modifican a su compás; los segundos, para integrarse a los cambios planetarios, para combatir la "deuda social" que es más perentoria que la deuda externa y para enfrentarse, decididamente, al "fantasma que recorre el mundo": la pobreza extrema.

La Policy Pública puede contribuir a la reforma del Estado y los gobiernos pueden diseñar una Policy Pública de reforma del Estado. Las mutaciones mundiales vigentes están haciendo más compleja la vida en las naciones y entre las naciones y los Estados se muestran cada vez más incompetentes para asimilar el cambio. Añejas cuestiones, como los nacionalismos de la hasta hace poco URSS, Yugoslavia, Checoslovaquia, España e Irlanda, que se creían saldadas, han brotado con inusitada fuerza y hoy en día se han sumado a los problemas propios de la modernidad: el cambio acelerado por motivo del desarrollo científico y tecnológico, la erección de una única hegemonía mundial, la degradación vergonzante del nivel de vida de los países del "Tercer Mundo" y otros más que huelga su mención. Era inimaginable que un mal antiguo como el cólera, que se pensaba sepultado, haya brotado de nuevo cuando está por llegar el siglo XXI.

El reto exitoso de la privatización al Estado de bienestar, y más en lo general al

Estado como individuo histórico, obedece en buena medida a su incapacidad para auto-transformarse, para reformarse bajo su propia inducción y por propia mano. No supo enfrentarse a condiciones de incertidumbre porque no desarrolló tecnologías de gobierno adecuadas, o simplemente no las desarrolló. La Policy Pública es una tecnología de gobierno útil, pero no mágica, para propiciar la reforma del Estado.

La palabra la tienen los gobernantes.

Notas del Texto

- 1 Otto Hintze. "Historia de las Formas Políticas." Madrid, Revista de Occidente. 1968. págs. 37-77.
- 2 S.N. Eisenstadt. "Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización". Madrid, Editorial Tecnós. 1970. págs. 44...
- 3 Kenneth Boulding. "The Organizational Revolution". Chicago, Quadrangle Books. 1968 (primera edición, 1953) Cap. 1.
- 4 Max Weber, "Economía y Sociedad". México, Fondo Cultura Económica. 1966. Dos volúmenes. Vol. II, págs. 729-730.
- 5 Chester Barnard. "The Functions of Executive". Harvard University Press. 1975 (1938). pgs. 4-6.
- 6 Boulding, obra citada, págs. 13-32.
- 7 Boulding advierte sobre los problemas de análogo el crecimiento de las organizaciones y de los seres vivos, pues estos se desarrollan bajo un equilibrio perfecto entre magnitud lineal y volumen. Las primeras crecen en cuatro tiempos, en tanto que los segundos en ocho. El peso está determinado por el volumen, y ciertas funciones, tales como la fuerza o capacidad respiratoria, lo están por la magnitud de alimento, agua y aire que se ingieren. En los seres vivos el crecimiento da por resultado una proporción adecuada entre volumen y magnitud, que se refleja en el peso. Nada de esto es aplicable a las organizaciones sociales, donde los factores de crecimiento interno, como lo observamos, están determinados por la capacidad de conservar y desenvolver una adecuada comunicación y que es fundamental para su conducción. Boulding, obra citada, págs. 21-32.
- 8 Richard Rose. "Understanding Big Government". London, Sage Publications. 1984. Bernardo

Kliksberg. "¿Cómo Transformar al Estado?: más allá de Mitos y Dogmas" México Fondo de Cultura Económica. 1989.

- 9 Alejandro Nieto. "El Mito de la Administración Prusiana". Universidad de Sevilla. 1962. págs. 14-15.
- 10 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 Politics y Police, tal como se usaba ésta última 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 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 más aún, como en el ruso donde la voz *Politika* se refiere tanto a Política, como a Policy. William Dunn. "Public Policy Analysis: an Introduction". Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J: 1981 págs. 7-8. Yehzekel 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 descuidadas en el Análisis de Políticas provenientes del idioma inglés". Yehzekel Dror. "Public Policy Making Reexamined" Scranton, Pennsylvania. Chandler Publishing Company. 1968. pág. 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 equivoco 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. Joan Subirats. "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración". Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. págs. 40-41. El 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, págs. 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". Yehezkel Dror. *"Enfrentando al Futuro"*. México, Fondo de Cultura Económica 1990. Prólogo, selección y notas de Samuel Schmidt. pág. 11 La proposición que hago acerca del uso de Policy no es novedosa. Don Manuel García-Pelayo la está usando desde 1987, como lo hace en una de sus obras cuando se refiere a las "Policías" del Estado. M. García-Pelayo, *Las Transformaciones del Estado Moderno*. Alianza Universidad. 1987 pág. 35.

- 11 Los promotores de la orientación de Policy, por voz de Harold Lasswell, explicaron en 1951, fecha de su fundación, que "nosotros podemos usar el término 'Ciencias de la Policy' (Policy Sciences) con los propósitos de designar al contenido de la orientación de Policy, durante cualquier período dado. Las Ciencias de la Policy incluyen (a) los métodos por los cuales es investigado el proceso de Policy, (b) los resultados de estudio de la Policy y (c) la búsqueda de las disciplinas que hacen las contribuciones más importantes a los requerimientos de inteligencia". Lasswell, quien encabeza este movimiento, explica que las Ciencias de la Policy no significan meramente una aplicación de las Ciencias Sociales, sino la traducción de los progresos que se han producido en beneficio del desempeño gubernamental. Uno de los rasgos de las nuevas disciplinas es su distinción clara con respecto a la Ciencia Política (*Political Science*), y aunque como éstas también estudian al poder, sólo lo hacen en el sentido de toma de decisiones. Han contribuido al desarrollo de las Ciencias de la Policy no solo los politólogos, sino también los economistas y los matemáticos. Harold Lasswell. "Policy Orientation". Daniel Lerner and Harold Lasswell (eds.), *"The Policy Sciences"*. Stanford University Press. 1951. págs. 3-15.

El desarrollo de las Ciencias de la Policy ha sido fructuoso, ya que 20 años después de su fundación el propio Lasswell ratificaba lo siguiente: "nosotros podemos pensar en las Ciencias de la Policy como las disciplinas relacionadas con la explicación de la Formación de Policy y el proceso de ejecución de Policy, así como con la localización de datos y la aportación de interpretaciones que son relevantes a los procesos de Policy en un período dado". *"A Pre-View of Policy Science"*, American Elsevier Publishing Co. 1971., pág. 14.

- 12 Yehezkel Dror, quien mucho ha participado en el

desarrollo de la formación de Policy, explica lo siguiente: "una de mis hipótesis más importantes es que podemos desarrollar una Ciencia de la Policy (*Policy Science*) que pueda proveer significativamente de calidad a la Formación de Policy, si ella es usada extensamente". Tal como se advierte, para Dror se trata ya de una disciplina singular, no de una variedad de Ciencias Sociales aplicadas al gobierno, pero en sustancia la idea es igual a la de Lasswell, tal como se visualiza en su siguiente frase: "La Ciencia de la Policy puede entonces ser descrita parcialmente como la disciplina que indaga para el conocimiento de Policy, que busca conocimiento de resultados para la Policy y conocimientos de Formación de Policy y que los integra en un estudio distinto". Yehezkel Dror. *"Public Policy-Making Reexamined"*. Scranton, Pennsylvania. Chandler Publishing Company. 1968. págs. 7-8

- 13 Lasswell explica que la índole de las Ciencias de la Policy es su intervención en el proceso decisorio, en sus palabras: "el énfasis sobre el proceso de decisión marca la diferencia entre las Ciencias de la Policy y otras formas de actividad intelectual". Harold Lasswell, *"Pre-View of Policy Sciences"*, pág. 1.

- 14 Lasswell ha indicado que la voz Policy es comúnmente usada para designar las opciones más importantes efectuadas dentro de cualquier forma de vida organizada. Añade que se puede hablar de Policy del Gobierno, de Policy privada y de Policy de una persona, y de esto ya dimos noticia arriba. Lo importante es que, como lo hace notar, también representa connotaciones indeseables, como la identificación entre "Policy" y "Political", esta última utiliza como sinónimo de partido e incluso de corrupción. Lasswell, *"A Pre-View of Policy Sciences"*, pág. 5

- 15 Charles Jones. *"An Introduction of Study of Public Policy"* Monterrey, California. Books-Cole Publishing Co. 1984. págs. 23-27.

- 16 Thomas Dye. *"Understanding Public Policy"*. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs. 1984.

- 17 William Durn. *"Public Policy Analysis: an Introduction"* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1981.

- 18 Fred Frohock. *"Public Policy": Scope and Logic*. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice Hall, Inc. 1979. pág. 12.

- 19 Manuel García-Pelayo. Estudio Preliminar del libro de Giovanni Botero, *"La Razón de Estado y otros Escritos"*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. págs. 8 y 37.

- 20 Omar Guerrero. *"La Teoría de la Administración Pública"*. México, HARLA 1986.

- 21 Como lo explica Joan Subirats, "la previsión de

- los diferentes trámites, la fijación de términos perentorios y escalonados, el proveerse de informes establecidos procedentes de otros órganos administrativos, son elementos que se encuadran en el intento de constreñir a la administración pública a un comportamiento previsible". El autor pone énfasis, con toda razón, en el valor superior que se otorga al principio de legalidad sobre el principio de productividad. Asimismo, se pone más el acento en el procedimiento que en los resultados. *"Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública"*. Madrid, INAP. 1989. pág. 24.
- 22 Dentro de la cultura hispanoamericana se ha desarrollado una subcultura administrativa que podríamos calificar como subcultura de la deficiencia. En el siglo pasado se conocía como "empleomanía", "aspirantismo" y "parcialidad", voces que denotaban comportamientos altamente ineficientes y proclives a favorecer el desarrollo de clientelas dentro del gobierno. Sin embargo estos fenómenos no son exclusivos de nuestra cultura, ya que se han generalizado en las costumbres administrativas que apropiadamente retrató en el siglo pasado Alexis de Tocqueville en su libro *El Antiguo Régimen y la Revolución*. La sociología moderna ha desenvuelto nuevas categorías para referirse al comportamiento burocrático, tales como el "ritualismo" el "formulismo" y la "incapacidad adiestrada". El formulismo (también conocido como "reglamentación") es la manifestación de un ritual social complicado que se simboliza y apoya en el orden minucioso de los diferentes cargos públicos. Su efecto es interno, regula las relaciones entre cargos de mando y obediencia y tiende a evitar la arbitrariedad de los titulares de los primeros sobre los segundos. El ritualismo se expresa hacia adentro y hacia afuera de la administración y consiste en la inversión de papeles entre los objetivos y los medios, en la adhesión a las reglas que se transforman de un instrumento en un fin en sí mismo. Un valor instrumental -explica Robert Merton- se convierte en un valor final. Esta conducta de los funcionarios públicos refuerza considerablemente la propensión formal de la administración pública hacia el procedimiento administrativo, que tan expresivamente representa el "papeleo" y el "burocratismo". Finalmente, la incapacidad adiestrada se caracteriza por conductas administrativas actuales basadas en la capacitación y destrezas aplicadas antaño exitosamente, pero insuficientes bajo nuevas circunstancias. Robert Merton. *"Teoría y Estructuras Sociales"*. México, Fondo de Cultura Económica, 1972. págs. 202-212.
- 23 Los autores de la definición son Heinz Eulau y Kenneth Prewitt. Charles Jones la critica, además, por no inferir sobre los elementos inherentes a la Policy misma. Jones, obra citada, pág. 26.
- 24 Charles Lindblom, uno de los profetas de las Ciencias de la Policy, explica que en el seno de la vida política las propuestas de los partidos es mera diferencia de forma, pues en el fondo sus programas de gobierno representan escalas de incremento en función de procesos anteriores. "Policy Analysis". *The American Economic Review*, volumen XLVIII, NUMBER 3. págs. 299-312.
- 25 Lindblom percibe un mapa político fragmentado que, en su entender, condiciona al examen de la Policy precisamente como análisis de Policy, en concordancia de dicha fragmentación. Esta, junto con la superposición programática gubernamental, inducen a que el análisis de Policy se desenvuelva preferente y naturalmente a través del método incremental, la otra aportación de Lindblom a la materia. Esta apreciación de la vida política, en el caso norteamericano, fue desenvuelta originalmente por Arthur Bentley en su célebre libro "El Proceso del Gobierno", publicado en 1908. Sobre las mismas líneas, David Truman elaboró su obra "El Proceso Gubernamental" (*The Governmental Process*. New York, Alfred Knopf. 1969. La primera edición se remonta a 1951). Por cuanto al análisis de Policy, Lindblom publicó un segundo artículo donde desenvuelve más extensamente al método incremental y el cual insiste e recomendar como inherente a la naturaleza de la organización gubernamental. Uno de los aspectos más valiosos de este método es la humildad de sus propósitos, pues no solo razona sobre la imperfección humana, amén de los límites de la inteligencia del hombre, sino también sobre la disposición y viabilidad de la información procesable con respecto a las Políticas. "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review* volumen XIX, number 2, Spring, 1959. págs. 79-88. El término "muddling through" es un modismo norteamericano, se refiere a "salir del paso". En su contexto, Lindblom se refiere al modo como se forma la Policy efectivamente en los Estados Unidos y, para lo cual, propone como alternativa al método incremental.
- 26 La propuesta fue hecha por un profesor de la Universidad Hebrea de Jerusalem: Yehezkel Dror: "Policy Analysts: a new Professional Rol in Government". *Public Administration Review* volumen XXVII, number 3. 1967, September, pp. 197-203.
- 27 Lindblom cree que "hacer Policy es un proceso muy escabroso" por motivo de la probabilidad

del error y que la sabiduría del formador de Policy radica en su modestia para aceptar que únicamente un número limitado de Policías se aplicarán exitosamente, unas completamente, muchas de manera parcial. "The Science of 'Muddling Through' pág. 86.

- 28 La capacidad para enfrentar condiciones de incertidumbre, con la provisión del conocimiento político, es una de las contribuciones más antiguas de los pensadores políticos. En un libro redactado en el siglo IV A.C. su autor, un hindú llamado Kautilya, se explica que la calidad del gobierno del Estado determinaba a la Política y, por lo tanto, a la situación del Estado, pues el gobierno es una obra humana. "Las causas de la manufactura humana que afectan a la posición del Estado son la Política y la Impolítica (o Política Indiscreta), *Naya* y *Apanaya*; la fortuna y el infortunio, *Aya* y *Anaya*, son causas providenciales". Como lo explica, "las causas humanas y providenciales rigen al Mundo". Estas líneas muestran, transparentemente, el notable grado de desarrollo del conocimiento entre los antiguos hindúes para racionalizar el comportamiento del Gobierno. Kautilya considera que las causas providenciales, como tales, son imprevisibles, por lo que la obtención del fin deseado está fundado en la fortuna y el infortunio y la inteligencia humana razona bajo límites enormes de incertidumbre. Opuestamente, Kautilya discierne que lo previsible es humano y la anticipación del fin deseado se debe a la Política o *Naya*. Por tanto, sentencia que lo providencial es imprevisible, pero lo humano sí es previsible y, por consiguiente, la Impolítica o *Apanaya* es evitable, pues la inteligencia humana opera bajo márgenes de certidumbre relativa. Los errores en las cosas de Estado sólo son impolíticos, no providenciales; los aciertos son políticos, en consecuencia los gobernantes deben ser enterados y formados en el conocimiento de la política. El libro se titula *Arthashastra*, su versión moderna se debe a R. Samashastry (*Arthashastra of Kautilya*. Mysore, India. 1923). En el mismo sentido se manifiesta un pensador político alemán activo durante el siglo XVII: Arnold Clapmar o Clapmarius. Declara que la política, como otras ciencias, tiene sus arcanas o secretos y cómo éstas hacen uso del fraude, los ardides y la astucia.

Clasifica a la Arcana Republicarum en *Arcana Imperii* o secretos del Imperio y *Arca Dominationis* o secretos de la dominación. Las primeras son diseñadas para preservar al régimen, en tanto que las segundas afirman el poder del titular del Gobierno, si bien las fronteras entre ambas son de suyo borrosas, pues la salvaguardia del régimen y del titular normalmente están entrelazadas. Las arcanas del Imperio tienen la peculiaridad de usar un tipo de conocimiento desenvuelto en forma de simulacros encarnados en instituciones decorativas, por medio de las cuales se estimula la tranquilidad pública y se ofrece la apariencia de libertad. Entre estas instituciones destaca la libertad de expresión e imprenta, de la que Clapmar dice que ofrecen una participación política ruidosa, pero ciertamente insignificante en los sucesos del Estado. Estas Arcanas son estímulos de gobernabilidad, mecanismos de elevación de desempeño gubernamental más allá de las actividades administrativas normadas, reguladas, codificadas y rutinizadas, y se desenvuelven como previsiones en condiciones políticas caracterizadas por la alta incertidumbre. Las Arcanas Republicarum constituyen, por consiguiente, planes y prácticas secretas, pero cuya elaboración es dictada por las formas de Gobierno, de modo que su operatividad, independientemente de la doble clasificación anunciada, está condicionada por el Gobierno específico del caso. Así, el Gobierno aristocrático ha elaborado una variedad de arcanas condicionadas por el juego de fuerzas políticas que la sustentan y las fuerzas políticas que se le oponen. De este modo, la oligarquía desenvuelve una arcana contra el rey y otra diferente contra el pueblo. Por su parte, en una democracia el pueblo tiene una arcana contra la aristocracia y otra contra el rey, en tanto que en la monarquía el rey esgrime una arcana contra el pueblo y otra contra la aristocracia. Su obra "De Arcanis Rerum-publicarum" (*De los Secretos de la República*), fue publicada en 1605.

- 29 Frohock, obra citada, pp. 27-29.
30 Van Johnston and Maxine Kurtz. "handling a Public Policy Emergency". Public Administration Review volume 46, number 5. September, 1986. pp. 414-422.



**COLECCION POLITICA Y
ADMINISTRACION**



**LA REFORMA
DEL ESTADO**

**TOMO II
MARZO DE 1992
MEXICO
ISSN-0188-5871**

**COLEGIO NACIONAL
DE CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION
PUBLICA, A.C.**

