

# Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas

Omar Guerrero\*

## Introducción

Uno de los aspectos más interesantes de las ciencias de *policy* (*policy sciences*) es su extraordinaria actualidad; pocas disciplinas sociales pueden jactarse, como ellas, de ser un producto tan fiel y distintivo de nuestro tiempo. Sin embargo, los especialistas en cultivarlas no han dejado de resaltar que las nutren pergaminos de la antigüedad, y entre otros grandes pensadores con frecuencia se invoca a Platón, Aristóteles y hasta prohombres del Oriente, como Confucio y Kautilya. Respecto a ellos, Harold Lasswell, padre de las ciencias de *policy*, afirmó que "sus tratados son evidencias intachables del pensamiento sistemático acerca del orden y el proceso de decisión" (Lasswell, 1971:10). Otros tratadistas extienden los precedentes a Maquiavelo y, más recientemente, a Max Weber y Karl Mannheim (Dunn, 1981: 9-10). Sin embargo, las referencias al pensamiento anterior a las ciencias de *policy*, establecidas por Lasswell en 1951, son escasas y escuetas.

Este artículo tiene como propósito ahondar en los antecedentes de las ciencias de las políticas con la finalidad de que, junto al valor de su actualidad, pueda aquilatarse a sus antepasados conspicuos. No pensamos que identificar y acreditar el trabajo de los ancestros del pensamiento de las políticas reduzca el mérito de actualidad de sus disciplinas, sino más bien ofrecer un elemento más de valor y aun de orgullo profesional.

---

\* Omar Guerrero es profesor-investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Para tal efecto, no se concibe a los precedentes de las ciencias de las políticas como un proceso lineal y acumulativo hacia el presente, sino como un ejercicio analógico donde algunos hechos y ciertas ideas son similares o próximos, o tienen paralelismos significativos que pueden ser identificados con alguna nitidez.

Existen dificultades conceptuales, históricas y semánticas para apreciar la metodología analógica que hemos diseñado para identificar los vínculos entre las *policies* públicas antes de las ciencias de *policy*, con éstas; principalmente porque su desarrollo científico es desemejante al de otras disciplinas sociales. La regla de la acumulación de conocimiento a través del tiempo que forma etapas o fases sucesivas, o confrontaciones que promueven la emergencia de nuevos paradigmas, ha facilitado la construcción genealógica en ciencia política, economía política, sociología o ciencia de la administración pública.

Las propuestas teóricas de Aristóteles, Adam Smith, Comte o Von Justi pueden rastrearse a lo largo de las ideas sustentadas por sus prosectores, sean fieles discípulos o radicales polemizadores. Hasta en un pensador tan original como Carlos Marx es posible percibir a Rousseau, y aun a Hegel, de quien pensaba que había "puesto al mundo de cabeza".

Por las ciencias de *policy* transitan un mar de letras, palabras y páginas atiborradas de actualidad. Las ciencias de *policy* allí están, y casi nadie se preocupa por ahondar más allá del *non plus ultra* decretado por Harold Lasswell en 1951. Una actitud tal puede ser comprensible si el horizonte constituye una aplicación analítica o si el conocimiento redundara en una mejoría social u organizativa, pero no lo es si el criterio imperante es el saber científico, que no puede prosperar si se dejan respuestas en el camino.

Algunas personas pensarán que no es relevante inquirirse sobre el pasado de las ciencias de *policy*, que se trata de un ejercicio estéril. Yo creo que no: ¿cuántas aportaciones de su historia podrían abonar en favor de su definición, tan cuestionada y problemática?

Yo procedo de una disciplina hermana de las ciencias de *policy*: la ciencia de la administración pública, que hace un lustro se juzgaba como mera técnica, carente de pasado e indigna de concebirse como ciencia. ¡Cuánto ayudó el rastreo de su pasado para conocerla mejor y colaborar en su definición, alcances, trascendencia y respetabilidad!

Hago aquí una convocatoria a los especialistas en *policy*: organicemos una cruzada en favor del desarrollo retrospectivo de una ciencia que, en lo prospectivo de su avance, corre hacia la indefinición confun-

diéndose ya con la política, ya con la administración pública; que pide ayuda a la economía, y que todavía no lo hace a la sociología, pero que no tardará en hacerlo.

No espero, ni pretendo, identificar aquí el desarrollo genealógico de la ciencia de *policy*. Ése sería el resultado de la cruzada a la que he convocado: solamente aportaré algunas evidencias, las cuales no constituyen trazos lineales sino meros parangones, quizá simples conjeturas, cuyo destino es estimular la iniciativa de mis colegas. Esto explica por qué un trabajo como éste, que pisa un terreno ignoto, aún carece de algún rigor en la construcción analógica de ciertos tipos o modelos de pensamiento; esto explica por qué todavía existen tipos o esquemas meramente enunciados que requieren posteriores reelaboraciones.

### Origen de la voz *policy*

Si bien es cierto que las ciencias de *policy* tienen su origen remoto en la cultura grecolatina, su desarrollo contemporáneo es exclusivamente anglosajón.

Platón y Aristóteles titularon respectivamente sus obras clásicas, *Politeia* y *Política*. En ellas trataron de los negocios propios de la *polis*, entonces referida al Estado y la ciudadanía. Ambos términos, *Politeia* y *Política*, permanecieron dentro de la civilización occidental como herencia de la cultura helénico-romana. 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 sinonimia de la de *polis*. Por su parte, el vocablo *política* se restringió a una forma adjetivada y posteriormente fue abandonado durante el medievo (Prélot, 1985).

En los idiomas europeos, la voz *politia* se transformó en *policía* en español, *police* en francés, *policey* —y *polizei*— en alemán, y *policy* en inglés. En el Reino Unido, durante el siglo XVIII, la antigua *politia* se había bifurcado en dos voces con acepciones distintas: *police* y *policy*. Adam Smith, que en 1763 impartía lecciones sobre justicia, policía, ingresos y armas en la Universidad de Glasgow, iniciaba la segunda cátedra 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” (Smith, 1896: 154-259).

Para sustentar sus lecciones, Adam Smith citaba el *Diccionario* de Johnson, publicado en 1755. Decía que éste describía la “*police*” como una palabra que provenía originalmente del francés, en tanto que “*policy*” emanaba de *politeia*. Definía “*police*” como “la regulación y Gobierno de la ciudad o país, así como el cuidado de los habitantes”; y “*policy*” como “el arte del Gobierno, principalmente respecto a los poderes externos”.

En Alemania, en contraste con el Reino Unido, las acepciones mencionadas 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”.<sup>1</sup> Respecto al segundo significado —que correspondía a *policy* en Gran Bretaña— afirmó 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”. Esta acepción atañe a la noción de arte del gobierno, 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, se transformó en las universidades alemanas 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

<sup>1</sup> Justi es autor de una obra que en alemán se titula *Grundsätze der Policey-Wissenschaft* (Gottingen, im Verlang der Wittwe Vandenoef, 1756). Esta obra fue traducida al francés como *Éléments généraux de police* (Paris, chez Rozet, Libraire, rue S. Severin, a la Rofe d'or, 1769) y al español como *Elementos generales de policía* (Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, 1784), que fue la consultada aquí. De haberse trasladado al inglés, dado que Von Justi desarrolló el sentido lato de *policey*, se habría traducido por *policy*; pero ni el francés ni el español tenían esta opción, ni la tienen, porque no conocen el vocablo *policy*, sino el de *policía*.

funcionarios públicos para comprender el modo como se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores.

Entre los anglosajones se conservó la voz *policy* para referir el arte del gobierno, en tanto que la mayoría de los pueblos europeos cambió ese vocablo por el de administración pública, como es observable ejemplarmente en Alemania y Francia. Aunque la *ciencia de la policía* se siguió cultivando en Alemania hasta bien entrado el siglo XIX,<sup>2</sup> la *policy-Wissenschaft* germánica prácticamente estaba extinta. 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 acuñada en Francia —tal como ahora la entendemos— desde 1808 por Charles Jean Baptiste Bonnin, quien desechó el término *police* por significar, en su entender, lo más repugnante del absolutismo, su carácter inquisidor: “es fácil conocer que la policía de que se trata es aquella inquisición política obra del absolutismo, monstruo alimentado y formado con una predilección particular por las monarquías europeas” (Bonnin, 1812). Stein asumió esta noción francesa y, desde entonces, la moderna *Science Administrative* reemplazó a la antigua *policy-Wissenschaft* por doquier.

Se había abolido el uso de *policy* como ciencia y arte del gobierno ...hasta que, en su forma anglosajona, como *policy*, fue restablecido mucho tiempo después por Harold Lasswell.

### Metapolítica: máxima de Estado

Dentro de la abundante bibliografía de las ciencias de *policy*, dos pensadores han dedicado su inteligencia a desarrollar esquemas más generales de interpretación del proceso de su hechura, a través de la categoría de *metapolítica*.

Esa noción puede ser abordada desde dos ángulos. El primero entraña una visualización epistemológica encaminada a proponer un marco general dentro del cual se mueva el análisis de *policy*, con el objeto de dar sentido unitario y común a una multiplicidad de *policías* singulares, susceptibles de ser emparentables. Dentro de esta óptica, Giandomenico Majone sugirió que “la metapolítica es la teoría o la metodología del análisis de políticas” (Majone, 1992: 362).

---

<sup>2</sup> El libro de Robert von Mohl, *La ciencia de la policía (Die Policy-Wissenschaft)*, cuya primera edición se remonta a 1832, volvió a editarse en 1866.

La segunda perspectiva, que es la que nos interesa, se adentra en la hechura de *policy* y comprende la idea de la *metapolicy* como un molde primigenio de *policies* singulares, de tal modo emparentadas. Dentro de esta línea, Yehezkel Dror sostiene que "las ciencias de política tienen un foco único de interés, las 'metapolíticas' (esto es, *las políticas acerca de las políticas*). Éstas incluyen, por ejemplo, las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política. Mientras que la prueba principal de las ciencias de políticas es alcanzar mejor las metas a través de políticas más efectivas y eficientes, las ciencias de políticas dirigen su preocupación, no a los problemas de las políticas particulares, sino a la mejoría de los métodos, el conocimiento y los sistemas, para una mejor elaboración de las políticas" (Dror, 1992: 125).

Bajo esta noción, la *metapolítica* constituye un macroproceso de hechura de *policies* singulares, en cuyo crisol se fraguan a través de un principio y una estrategia común. De acuerdo con Dror, la *metapolítica* tiene como propósito la hechura de *policy*, a partir de estrategias aplicadas para mejorar los métodos de procesamiento.

Desde una perspectiva asombrosamente similar a la expuesta, varios pensadores políticos del pasado dedicaron sus preocupaciones al diseño de un símil de *metapolítica*, denominado *máxima de Estado*.

Las *máximas de Estado* se desarrollaron dentro de la noción general de utilidad pública y tenían como propósito nutrir la manufactura del proceso del gobierno. En esencia, la *máxima de Estado* no formaba parte del sistema jurídico establecido, ya se tratara del derecho de gentes, del derecho natural o del derecho positivo, pues consistía en una modalidad del derecho de excepción. Siendo su divisa el interés público, su *modus operandi* era la anteposición de manifiestos y declaraciones igualmente públicos. Las *máximas de Estado* se razonaban previamente a su ejecución, y servían de molde y cauce a las acciones gubernamentales.<sup>3</sup> Por consiguiente, eran un arma que utilizaba la *publicidad* política, entendida ésta como un medio de influir en la opinión pública, como un instrumento de atracción de los públicos interesados en los asuntos sociales.

Las *máximas* corren en paralelo con ciertos acontecimientos tam-

<sup>3</sup> Gabriel Naudé (*Considérations politiques sur les coups d'État*, 1649) fue uno de los precursores de las *máximas de Estado*. Hay un análisis de sus ideas en las obras de Meinecke, 1959, y de García-Pelayo (Estudio introductorio al libro *La razón de Estado y otros escritos*, de Giovanni Botero).

bién caracterizados por la preponderancia de la utilidad pública sobre el derecho establecido. Como las *máximas de Estado*, los sucesos referidos constituyen una transposición del derecho común, con fundamento en el bien público. Nos referimos a los golpes de Estado, que Gabriel Naudé definió como “aquello que deroga el derecho común en beneficio del interés público” (1639). Sin embargo, a diferencia de la *máxima de Estado*, que se mueve en la superficie de la *publicidad*, el golpe de Estado se concibe secretamente y es encubierto hasta el momento de su ejecución.

La teoría de las *máximas de Estado* tiene su máximo exponente en el publicista italiano Nicolás Donato, que estuvo activo a mediados del siglo XVIII. Según lo expresó, las *máximas de Estado* constituyen un repertorio de capacidades de fabricación de acciones singulares acometidas por el gobierno. Entrañan la aptitud del estadista para descubrir lo que es útil para su objeto principal, el bien del Estado, y hacer un uso adecuado de sus medios para alcanzar el fin que se propone. Tales *máximas* constituyen un producto de la relación existente entre la creatividad y el entendimiento, pues encauzan las operaciones y los descubrimientos, y hacen que lo pasado opere en beneficio de lo presente (Donato, 1904: 36-182). Gracias a las *máximas de Estado* tiene lugar la prontitud y precisión con que se concibe el fin, así como la vivacidad en la comprensión de los problemas políticos. Ellas facilitan el disfrute del bien público, y ofrecen la ejecución más fácil y el método menos complicado.

La palabra *máxima* consiste en un decreto de la voluntad humana, con base en el cual se obra sin exceptuar personas, casos o circunstancias. Tal decreto o determinación es el resultado del conocimiento de la causa de la que procede la obra, “porque todos los hombres se inclinan naturalmente por la elección de una acción, fuese lo que fuese”, continua o momentáneamente (Donato, 1904: 38). En tanto el hombre sigue instintivamente la máxima propia, que prescribe por sí mismo o que practica sin advertirlo, en los asuntos públicos existe una máxima universal que tiene una determinación especial en relación con el gobierno, que se llama *máxima de Estado*. Está basada en un principio verdadero, que es la semilla del bien del Estado, y se dirige al fin del Estado mismo, de modo que es la guía del gobierno cuando cumple con sus deberes. Una de las *máximas de Estado* para alcanzar su conservación duradera, es desterrar los vicios de su seno, pues el fin del Estado es el bienestar de los ciudadanos que gobierna, de modo que la *máxima de Estado* no tiene más propósito que este mismo fin.

Las *máximas de Estado* también son frenos para quienes administran los negocios públicos, y evitan que sean “idólatras de sus propias opiniones y esclavos de sus vicios”. La ausencia de las máximas puede hacer que los estados cambien los fines a los que se encaminan, pues son la referencia de sus operaciones, al mismo tiempo que el principio y el medio para alcanzar sus fines. No se debe pensar, sin embargo, que por el hecho de que un gobierno ciña sus operaciones a una máxima, ésta se torna una regla invariable. La *máxima de Estado* puede ser mudada por el influjo de coyunturas y por las necesidades y el humor de los pueblos, “y se muda de método luego que cesan las circunstancias críticas” (Donato, 1904: 66). Cuando Donato aconseja que un Estado se gobierne con base en máximas, no quiere decir que deba ajustarse a las tres máximas generales propuestas, sino que siga alguna de acuerdo con las circunstancias y según lo dicte la prudencia, “para ordenar sus operaciones por elección y no por temor”. Es muy importante, por lo tanto, que un gobierno siga sólo una máxima general, porque la observancia de dos o tres puede acarrear confusiones y hacer que el Estado se contradiga. No es posible siempre conciliar la conservación del dominio y su ensanchamiento, y además acomodarse a las coyunturas.

Hay dos clases de *máximas de Estado*: máximas generales y máximas singulares. Las primeras son los medios extremos para llegar al último término, en tanto que las segundas son todas aquellas que conducen a las máximas generales; son medios que permiten su cabal cumplimiento. Nicolás Donato ofrece como ejemplo de la máxima general, que el gobierno debe tener como fin la conservación de la propiedad del Estado; por su parte, una máxima particular consiste en tener suficientes tropas para la defensa de esas posesiones.

La relación entre máximas generales y máximas singulares, explica la manufactura de la actividad gubernamental. Por principio, el proceso del gobierno arranca en tres máximas generales de Estado que le sirven de brújula para alcanzar su finalidad:

- a) “El gobierno debe dirigirse a la conservación de lo que posee”;
- b) “Es necesario aumentar el dominio del Estado”;
- c) “Es necesario conformarse con las coyunturas, y servirse, según la exigencia, de una de las dos máximas expresadas, unas veces limitándose a la simple conservación de lo que se posee, y otras procurando extender sus dominios” (Donato, 1904: 46).

Un cambio brusco en la máxima general elegida puede apartar al Estado de la senda seguida y provocar trastornos sociales indeseados. Un país organizado para que su economía sustente un orden basado en



la conservación de las posesiones, puede perder estabilidad si la máxima enfila aceleradamente hacia la ampliación de las posesiones. Lo más lamentable, sin embargo, es que un gobierno que haya adoptado la máxima general de aprovechamiento de las coyunturas, mude rápidamente de la conservación de las posesiones a su ensanchamiento, y luego a la inversa. Donato recurre a la evidencia histórica para explicar que, de acuerdo con la experiencia de muchos estados, el apego razonado a una de las tres máximas generales ha sido el mejor medio para alcanzar su fin: la felicidad de los ciudadanos.

Para alcanzar el fin del Estado, que es el bienestar de los ciudadanos, deben ponerse en acción las máximas singulares como "máximas medias" del proceso de la actividad gubernamental y que son la materia prima de las deliberaciones y el trabajo de la administración pública. Se trata de algo muy parecido a lo que hoy conocemos como hechura de *policy* (*policy-making*):

en cuanto a las máximas generales, no hay duda que toda operación, de cualquier género que fuese, pide una regla que la dirija; la cual es el epílogo, la idea y como el bosquejo de lo que se debe ejecutar; igualmente que los medios, no sólo de una distribución bien ordenada sino de la ejecución misma. Y es de advertir que sin la referida regla sería en vano proponerse hacer alguna cosa, porque cualquier obra que se emprendiese, no podría ser ejecutada sino por medio de una sucesión metódica de otras operaciones menores, de las cuales sería preciso conocer indistintamente las formas y las diversas disposiciones; porque de otra manera todo cuanto se hiciese para conseguir el fin, sería trabajo perdido [Donato, 1904: 60].

Donato concibe el Estado como una gran máquina que se mueve con base en resortes, como en la mecánica. Las leyes, decretos y ordenanzas son como muelles que aceleran o retardan su movimiento para mantenerse en perfecto equilibrio, de modo que toca a las máximas singulares, con base en la máxima general, servir de unión de todo el mecanismo dándole el orden necesario para su conservación y desarrollo. Las *máximas de Estado* ofrecen la operación continua que produce la armonía de las partes del Estado. Por consiguiente, se deben evitar mudanzas violentas en la máxima de Estado general vigente, porque se puede provocar la asincronía de las operaciones gubernamentales, y se disiparía la continuidad administrativa.

Como materia entrañada en los procesos de diseño e implementación, las máximas singulares son difícilmente determinables por su

número y variedad, de modo que el mejor modo de delimitar una cantidad recomendable consiste en establecer el número de veces que se pone en práctica la máxima general. En todo caso, entre menos máximas singulares observe el Estado, mejor será la operación de su gobierno. Ciertamente, lo adecuado sería usar una sola máxima particular en consonancia con una sola máxima general, porque el uso de varias máximas singulares podría significar que todas ellas tienen valor idéntico para alcanzar un mismo fin, lo cual es falso, porque la reparación de un daño depende de mil circunstancias diferentes. Lo mismo puede decirse sobre la adquisición de una ventaja, también sujeta a mil incidentes. El hecho de que varias máximas particulares tuvieran igual valor para lograr un mismo fin, significaría inevitablemente abrir la puerta a “la confusión y el embarazo de la elección” (Donato, 1904: 102). Por consiguiente, es necesario efectuar un ejercicio de preferencia, y seleccionar entre ellas con base en su mayor o menor utilidad, prudencia, exactitud o sabiduría.

Para su desenvolvimiento, las máximas singulares están formadas anatómicamente por una gran cantidad de *máximas subalternas* que obran de incógnito y en forma imperceptible, y constituyen su operación misma. He aquí retratada la *policy* pública con toda nitidez, a través de lo que Donato llama “pequeñas máximas singulares”: un proyecto de conquista, considerado como una máxima singular dentro de la máxima general de ensanchamiento de posesiones, requiere operaciones subalternas referentes al sitio preciso del país a conquistar, el tiempo preciso del asalto, la cantidad y calidad de las municiones, el despliegue y movimiento del armamento, y “el inmenso aparato de todas las cosas que concurren para la ejecución” (Donato, 1904: 103). Éstas son las *máximas subalternas*, las cuales corresponden al *lugar*, *tiempo*, *modo* e *instrumentos* relativos a la implementación de las máximas particulares.

La índole de la máxima singular y de la máxima subalterna consiste en la mutabilidad permanente, de conformidad con la naturaleza variable de las circunstancias en las cuales se aplican. Por consiguiente, se deben conocer las causas de la mutación de las circunstancias para acertar en la mudanza de las máximas singulares y subalternas, y aquilatar el temperamento del gobierno y del país, así como de las fuerzas del Estado.

En el entender de Nicolás Donato, la cualidad esencial del ejercicio de la administración pública es la capacidad de diseñar y saber ejecutar las *máximas de Estado*. La formación política y administrativa de

ministro del gobierno no tiene más finalidad que ponerlo en condiciones de elaborar las máximas y ponerlas en vigor. Por consiguiente, se debe distinguir entre las reglas para la formación de las máximas y el método para su ejecución, es decir, entre la idea y la puesta en práctica, cuyo puente es la *máxima de Estado* como molde de la acción gubernamental: “la simple disposición o la idea desnuda de las máximas consiste, según nosotros, en la relación que se establece entre cualquier resolución y los tiempos, las circunstancias y la constitución actual del Estado, para conducir la referida resolución a los fines que se propusiese el gobierno, los cuales son el mantenimiento del orden y el bienestar de los gobernados. Estos mismos fines le sirven de ley para la formación de las máximas generales, y las máximas particulares deben referirse también a ellos, por medio de la máxima general de la que ellas dependen. Por ello, fuese cual fuese la máxima que se debiera de establecer, esto es, general o particular, es constante que su éxito dependerá siempre de la relación que se le hubiese sabido dar con el *tiempo*, con la *circunstancia* y con la actual *constitución* del Estado” (Donato, 1904: 123-124).

La noción de *máxima de Estado* era usual entre los estudiosos de los asuntos públicos. Antes que Donato, Johann Heinrich von Justi la empleó en su obra *Ciencia del Estado*, para explicar que los súbditos deben contribuir al bien público con sus talentos y su industria, y que conviene velar sobre sus costumbres con el fin de que puedan cumplir los deberes que la sociedad les impone.

Pero como todos los miembros que le componen no son igualmente buenos y virtuosos, se debe velar por medio de buenas leyes a la seguridad pública y contener en sus obligaciones a los que quisiesen contravenir a ella. Síguese pues de esta *máxima*, que hay tres cosas sobre las cuales debe velar la *policía*: 1) las costumbres de los súbditos; 2) su conducta, y 3) la seguridad pública [Von Justi, 1996].

Este último pasaje, que refiere a la función de la *máxima de Estado* con un paralelo de la moderna *metapolítica*, nos sirve de corolario de este tema y nos da pauta al siguiente: la *publicística*.

## Persuasión, argumento y evidencia: la publicística

Uno de los planteamientos más sugerentes en el desarrollo actual de las ciencias de *policy*, es el papel de la persuasión como materia prima de la hechura de *policy*. De suyo altamente revolucionaria, esta noción hunde sus raíces en las más antiguas tradiciones de la política como una expresión comunicativa de la manufactura de la actividad gubernamental.

La noción de *máxima de Estado* entrañaba que, de antiguo, la política estaba regida tanto por técnicas complejas como por el ascenso de poderes sociales antes desconocidos. Destaca principalmente el progreso de la opinión pública, ya considerada por Maquiavelo cuando se ocupaba por la reputación del príncipe. La *publicidad* prohijó el desarrollo de una profesión nueva: la *publicística*, que sirvió de ocupación a los publicistas o expertos en los asuntos públicos, que brotaron por todos lados.

La *publicística* contribuyó al desarrollo de la cultura política moderna, en la cual la opinión pública surge como una entidad repelente a la fácil influencia de los oradores y falsos profetas, y que no es proclive a la superstición o a ser víctima de políticos astutos. Por consiguiente, adjetivos despreciativos aplicados a la opinión pública no derivan de la debilidad del pueblo, sino de su fuerza, la más poderosa en un país, y que suscita los grandes acontecimientos para el Estado.

El dominio del Estado descansa en la capacidad de los soberanos para encauzar esa fuerza popular por medio de la persuasión, más que por la seducción de las buenas palabras y el engaño, los cuales, sin embargo, persisten como artes del dominio político. La publicación de folletos y libelos, que antaño servía para trastornar al pueblo e inducirlo a aprobar "por la etiqueta lo que contiene el saco", a decir de Gabriel Naudé, estaba dejando el espacio público al arte de la persuasión y el argumento.

Giandomenico Majone ha fundado su teoría de la persuasión de la hechura de *policy*, en un retorno al uso de la deliberación pública como su materia prima esencial. Hoy en día, los políticos y los científicos sociales casi han olvidado que la *policy*, por cuanto pública, está hecha con lenguaje (Majone, 1989: 1-5). Sea por escrito o verbalmente, el argumento tiene una función central en el proceso de hechura de *policy*, pues el corazón de la política y la *policy* democrática se llama *gobierno por discusión*. En su seno, los poderes del gobierno, los partidos y el

electorado participan activamente en un proceso continuo de debate y persuasión recíproca.

Como base del desarrollo del gobierno por discusión, los griegos antiguos crearon una técnica general de discurso a la cual llamaron *dialéctica*, que consistía tanto en una forma de razonamiento —por preguntas y respuestas— como en un contexto social de relaciones colectivas. Esta ancestral noción es muy relevante en la moderna idea de la hechura de *policy*, a través de la deliberación pública. Igualmente, el análisis de *policy*, como la *dialéctica*, produce no sólo pruebas formales, sino argumentos persuasivos (Majone, 1989: 7).

También la *retórica* de los antiguos griegos era el arte del discurso persuasivo, antes de que se comenzara a observar como una práctica de manipulación y engaño. Otrora entrañaba la construcción de la actividad del gobierno con base en la introducción de datos como un proceso de racionalidad y eficacia, y era enseñada como una disciplina académica. “La Retórica era el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con las palabras” (Majone, 1989). A través de esta noción, hoy en día se podría entender que el propósito del análisis no es simplemente buscar lo que es una *policy* buena y satisfactoria, sino asegurar que pueda realmente ser seleccionada e implementada sin que los funcionarios públicos se ciñan a tradicionales habilidades, tales como la simulación, el análisis costo-beneficio y la programación matemática, que son necesarios pero insuficientes. Ellos deben también aprender habilidades retóricas y dialécticas para estructurar un argumento desde diferentes fuentes, para adaptarlo a la audiencia y educar a la opinión pública a través de disciplinas humanísticas, tales como la historia y la crítica literaria, así como la filosofía y el derecho. Igual que la dialéctica, el análisis de *policy* contribuye a la deliberación pública por medio de la crítica, la abogacía y la educación. En este sentido, una buena *policy* es más que el análisis de datos o un ejercicio de construcción de modelos; también provee estándares de argumento y una estructura intelectual para el discurso público (Majone, 1989: XII).

Los argumentos persuasivos desempeñan una función destacada en el discurso evaluativo de la conducta del gobierno, de modo que persuasión, evidencia y argumento deben ser configurados para auditorios singulares. El concepto de audiencia o auditorio, término de antigua tradición en retórica, identifica al conjunto de receptores y usuarios del análisis de *policy*. También entraña las principales justificaciones de abogacía y persuasión en la hechura democrática de

*policy*, cuya principal función es un proceso continuo de aprendizaje a través del discurso.

Sobre bases muy similares a la exposición de Majone, Nicolás Donato también desarrolló una teoría de la persuasión en la manufactura de las acciones del gobierno. Explicaba que la primera cualidad de un funcionario público es el conocimiento de las materias de administración, y el entendimiento y la comprensión de su trabajo para proponer y objetar sobre cualquier negocio público. Éste se puede tratar mediante *diálogo*, sea a través de una *junta* o por una *arenga*. El *diálogo* es un discurso sostenido entre varias personas que se preguntan y responden recíprocamente, y que, por la mutua exposición de sus sentimientos, consiguen aclarar un punto que antes de la discusión les resultaba dudoso y con dificultades. En el diálogo, los interlocutores preguntan, responden, prueban, conceden, refutan y apoyan lo propio o lo de otros (Donato, 1904: 23-35).

Una *máxima de Estado*, a pesar de que ha sido formada y establecida perfectamente, puede ser rechazada unánimemente cuando se propone o se toma en un sentido diferente del que le corresponde. Puede ocurrir que, por principio, quien la propone no se conozca suficientemente a sí mismo por cuanto a sus capacidades, o no disfrute de adecuada reputación ante el público. El modo en que se propone puede obstaculizar su aceptación, por el desagrado que provoque al hacerlo, porque no pueda decirse nada de ella, porque se abstengan de expresarse por no ofender a quienes escuchan, o porque el modo de proposición efectivamente los ofende. Para el hombre de gobierno, por consiguiente, no hay que soslayar “cuán necesarias son las consideraciones en el *arte de persuadir*” (Donato, 1904: 23-35; cursivas del autor).

Igualmente, Donato aconseja al ministro prevenir el estado de ánimo sobre la máxima a proponer, sea en el gabinete o en el consejo, procurando eliminar las opiniones en contra. En caso contrario, en el cual la opinión sea favorable, el ministro debe obtener ventajas adicionales procurando la concisión y evitando las expresiones confusas y ambiguas. Es muy conveniente que haga superlativo el mal por combatir, y luego se restrinja a los hechos referentes a los abusos que se sofocarán con la aplicación de la máxima señalando su origen, progresos, estado actual y resultados previsibles (Donato, 1904: 137-142).

Aunque el cargo de hombre de gobierno es uno, las funciones por las cuales se desempeña son muchas, motivo por el cual se razona diferente en el gabinete y en el senado: “en suma, las palabras de que se sirven para preparar una máxima, no son las mismas que se emplean

para sostenerlas. Preparar una máxima no es lo mismo que formarla; cuando se prepara, ya se supone formada y concebida, después que las consideraciones que hemos expuesto” (Donato, 1904: 171). Esta preparación se refiere a las “insinuaciones” de una *máxima de Estado* que se hace como una proposición ante otros ministros, o en el consejo o el gabinete. “Preparar una máxima es exponerla de la misma manera que debían haberla concebido en su mente los ministros cuando oyeron hablar del objeto que dio motivo para formarla; así es que prepararla no es lo mismo que sostenerla; y el modo de explicarla cuando se prepara, no tiene nada de común con la manera de expresarla para sostenerla.” Esta manera de expresar las *máximas de Estado* constituye, en el entender de Donato, una de las cualidades esenciales de la práctica del ministerio: la preparación es una capacidad persuasiva para estimular la aceptación de la máxima. La proposición y preparación de la máxima se efectúa en el gabinete, pero la diferencia es que la formación es una tarea de un ministro individual, y la preparación es una labor del ministerio en su conjunto.

Finalmente, Nicolás Donato pone el acento en la ejecución de las *máximas de Estado*: “en el establecimiento de las máximas de Estado hay tres cosas esenciales que considerar, las cuales son los medios a reducir en la práctica las máximas formadas; el arte de establecerlas poco a poco, y las disposiciones que se han de tomar para no introducir un nuevo orden de cosas que choque con las ideas recibidas” (1904: 130-131). Como en el caso de un enfermo que debe ingerir un remedio en cantidad y en tiempo estipulados, el establecimiento de una máxima debe considerar cuánto y cuándo debe hacerse. Una *máxima de Estado* es inútil si no se puede practicar, de manera que su ejecución debe considerar el monto del obstáculo por vencer y el medio más adecuado para superarlo. Por cuanto a la aplicación gradual de la máxima, esto se debe a que a cualquier ministro

no le sería fácil comprender todos los diferentes sentidos que comprenden las palabras *constitución, circunstancia y tiempo*, relativamente al Estado, cuando se trata de la formación de una máxima. Por lo cual, es muy importante caminar a paso lento en semejante formación, a no ser que el estadista estuviese dotado de una penetración y vivacidad de espíritu prodigiosas; pero estos fenómenos son muy raros, y la experiencia nos enseña comúnmente que aun de las más profundas reflexiones sobre los objetos de que estamos hablando, apenas se cree nadie autorizado para formar una máxima, cuando se presenta una idea imprevista, que

arruinará en el momento todo el pretendido edificio, por una nueva luz que derrama ella, la cual descubre la insuficiencia de las razones que habían sido reputadas antes por victoriosas [Donato, 1904].

La aplicación gradual es conveniente por su necesaria correspondencia a los usos y costumbres de los pueblos, y debe darse un margen de tiempo para su aceptación. Las disposiciones para no introducir un nuevo orden de cosas que choque con las vigentes, es útil para conseguir mudanzas dejando subsistir, al mismo tiempo, vestigios de lo pasado que se juzguen necesarios para la adecuada marcha de los negocios.

Las capacidades de persuasión fueron especialmente desarrolladas por quienes hicieron una vocación y profesión del arte de conciliar: los consejeros de príncipes.

### **Análisis de *policy*: consejos de príncipes**

Uno de los campos más desarrollados en los estudios del gobierno es el análisis de *policy*. Recientemente ha sufrido una interesante transformación. Con base en la toma de decisiones, antaño el análisis estaba dominado por las apreciaciones económicas: se pensaba como un ecléctico esquema de técnicas provenientes de la economía, la investigación de operaciones y el análisis de sistemas. Con base en técnicas analíticas, el análisis enseña cómo el decisor estructura su pensamiento para la elección de *policy*, y predice y entiende su curso (Mac Rae y Wilde, 1979: 22). Sobre esta línea, se sostenía que “el análisis de *policy* consistía en el uso de la razón y la evidencia, para seleccionar a la mejor *policy* entre un número de alternativas”. El análisis, por consiguiente, debía recurrir a la ciencia, además de las consideraciones filosóficas y éticas que se deben relacionar con las consecuencias de las *policias* posibles. Estas consecuencias debían comprender el valor tanto de una *policy* en curso como de otra que tuviera la oportunidad de estarlo.

En contraste con esta interpretación decisionista, en la actualidad se han incorporado criterios políticos al análisis, de modo que ahora “podemos pensar sobre el análisis de políticas como una serie de preguntas acerca de las relaciones, o ‘vínculos’, entre las condiciones económicas y sociales, las características del sistema político y el contenido de la política pública” (Dye, 1984: 6).

El análisis ha dado pie a la profesión de analista de *policy* como un servidor público y, más particularmente, como consejero de altos



directivos de la administración pública. “Los analistas de políticas son uno de los puentes entre la ciencia y la política, pero ellos no transforman las características básicas de ‘la política’ y el comportamiento organizativo” (Dror, 1967: 202). Su función, más bien, es colaborar en la hechura de las decisiones con base en sus conocimientos de ciencia política y administración pública: “el propósito del analista de políticas es permitir la provisión en la elaboración de decisiones y políticas, mediante la introducción de consideraciones completas de un amplio conjunto de alternativas, dentro de un contexto, con ayuda de instrumentos sistemáticos”.

Sin embargo, tal como lo argumenta William Dunn, en un amplio sentido, el análisis de *policy* es tan antiguo como la civilización, e independientemente de cómo es producido, la política y el conocimiento constituyen una guía de acción. A través de la historia, su objeto ha sido proveer a los hacedores de *policy* la información utilizada para elaborar juicios razonados y para la búsqueda de soluciones a los problemas prácticos. Por consiguiente, sirve de puente entre el pasado y el presente: es el desarrollo de conocimiento y la aplicación de conocimiento especializado a través de la historia. “El análisis de políticas debe ser entendido como el proceso de producir conocimiento *de* y *en* el proceso de política [...] Es una disciplina ampliada de las ciencias sociales que usa la razón y la evidencia para clarificar, apreciar y abogar soluciones a los públicos” (Dunn, 1981: 35).

Los analistas de *policy* son los herederos directos de los activos consejeros de príncipes que, por cientos, pululaban en las cortes y oficinas gubernamentales en tiempos pasados. Su labor, sintéticamente hablando, consistía en analizar los problemas del gobierno y proveer un mapa cognoscitivo orientado a dar principios para su solución. Los consejos también comprendían asuntos públicos muy específicos, que con frecuencia significaban soluciones terminales concretas e implementables.

Como algunos de los actuales analistas, los consejeros de la antigüedad servían a un único o principal hacedor de *policy*: el príncipe, de allí su denominación. El consejo comprendía no sólo el conocimiento de los ardid esgrimidos en la lucha por el poder, sino también un conjunto de prácticas sistemáticas encauzadas a la adecuada organización de la administración pública (Nizamul Mulk, 1960). Sin embargo, como la dirección administrativa se encuentra naturalmente entretejida con la organización política, el mantenimiento del poder y la supervisión de los oficiales del gobierno se identifican y exigen la misma solución: un sistema de espionaje estructurado en torno al servicio postal.

Creados en el siglo VIII por la síntesis histórica perso-árabe, los *espejos de príncipes* musulmanes respondieron a la esencial necesidad de atender a una solicitud regia en torno a los problemas gubernamentales, o bien, a la autoexcitativa de algún pensador, funcionario o escritor sobre un asunto estatal que llevaba una dedicatoria al soberano, a cierto dignatario o a sus oficiales inmediatamente subordinados.

Ibn Muqaffa introdujo los *espejos* al mundo musulmán durante el siglo mencionado, gracias a la traducción de varias obras del *pahlavi* (perso-medea) al árabe. Muqaffa fue un buen conocedor de los filósofos griegos, entre ellos Platón y Aristóteles. Las traducciones que realizó, así como sus propias obras, dieron pie a la fundación del *Adab* (literalmente, "ciencia", "buena creación"), término con el que también se conocían los *espejos*. Sin embargo, los *espejos* clásicos con la perspectiva perso-islámica "continuaron siendo copiados, imitados y traducidos durante los periodos mameluco y otomano, y fueron leídos por los sultanes y oficiales de aquellos imperios, e influyeron su pensamiento y acción" (Al Ghazali, 1964).

Los *espejos* no se ciñen a cuestiones gubernamentales; se extienden al tratamiento de problemas teológicos, morales, científicos y literarios. Por tal motivo, además del pulido estilo prosaico de sus autores, trazan comúnmente versos rimados, largas anécdotas y jugosos aforismos. Esto otorga a los *espejos* una sensación de ligereza y amenidad que favorece su carácter políticamente pedagógico y estimula el aprendizaje de sus regios lectores. Pero esencialmente obedecen al principio práctico de propiciar el mejoramiento de la organización y funcionamiento de la administración pública, el incremento del rendimiento gubernamental y la consolidación de la legitimidad de los soberanos ante los súbditos.

Tres *espejos* representan fielmente la noción conciliar de este tipo de análisis primigenio: *El libro de Qabus*, de Kai Kaus (1951); *El libro del gobierno*, de Nizám al Mulk (1960); y *El libro para el Consejo de los Reyes*, de Al Ghazali (1964). Los tres son contemporáneos, fueron preparados entre 1082 y 1111, y tienen como propósito formar e ilustrar a los príncipes en el arte del gobierno.

Los consejos de príncipes tienen como intención la perdurabilidad y esperan que su influencia tenga una vida prolongada, motivo por el cual estimulan el desarrollo de cualidades de personalidad que contribuyen al buen gobierno, así como de habilidades políticas. Sobre esta línea, se recomendaba al gran visir "que no se apresure ni haga con precipitación ninguna tarea, ya que la falta de paciencia y la prisa

causan errores en el país y la nación, y desorden en las condiciones de la fe y el Gobierno. Hablando en términos generales, es conveniente que se practiquen los hábitos de paciencia y firmeza en los negocios, la deliberación y la resolución de quien toma decisiones judiciales” (Sari Mehemed Pasha, 1935).

De manera similar, se aconsejaba al rey lo siguiente: “es tu deber no ignorar las situaciones de tu Reino, las circunstancias de tus súbditos o de tus soldados. Debes vigilar muy especialmente los actos de tu visir. No debe poder beber un sorbo de agua sin que tú lo sepas, porque le has confiado tu vida y tus posesiones”. Al visir, por su parte, se le recomendaba: “que sea tu constante tarea mejorar el cultivo y gobernar bien; porque, entiende esta verdad: el buen Gobierno está protegido por tropas armadas, las tropas armadas se mantienen con oro, el oro se mantiene con la agricultura, y la agricultura se mantiene a través del pago de lo que es debido al campesino, merced un trato justo y honrado”. Para tal efecto, es menester desarrollar un servicio de inteligencia política: “deben apostarse mensajeros a lo largo de las principales carreteras, y pagárseles salarios mensuales y asignaciones. Cuando se hace esto, todo lo que sucede durante las 24 horas dentro de un radio de cincuenta *farsangs* llegará a su conocimiento”.

Los *espejos de príncipes* no fueron ciertamente un monopolio musulmán. El más famoso de ellos, *El príncipe* de Maquiavelo, fue preparado en Italia, como antes lo hizo Egidio de Columna, quien escribió su *Regimiento de príncipes* durante la Edad Media, pero que no tuvo una mayor difusión hasta que fue traducido al español en 1494 (Castro y Calvo, 1945: 208). Otro italiano, Baltasar de Castiglione, preparó *El cortesano* para destacar las funciones útiles del cortesano, y fue traducido al español en 1534 (Castro y Calvo, 1945: 223).

Los consejos occidentales comparten las mismas fuentes que los orientales. La *Ciropedia* de Jenofonte está destinada a alabar y reseñar las virtudes de Ciro, rey de Persia. Entre las fuentes propias se cuentan los *Aforismos* de Tácito, traducido al castellano en 1614. Hay obras, además, que tuvieron un propósito directamente orientado a la pedagogía política.

Por su parte, la gestación de los *espejos* españoles se inició en la Edad Media, y entre ellos destaca principalmente la obra de don Juan Manuel.<sup>4</sup> Ejemplo conspicuo es Furió Ceriol, cuya obra *El consejo y consejero de príncipes* se cree que constituye la parte final de un libro

---

<sup>4</sup> Citado por Castro y Calvo.

mayor dedicado a la institución del príncipe.<sup>5</sup> Furió pensaba que “el buen consejero se debe despojar de todos los intereses de amistad, parentesco, parcialidad, bandos y otros de cualquier respecto”; debe ser recto y objetivo, y evitar toda parcialidad (Castro y Calvo, 1945: 232). Antonio de Guevara y de Noroña nos dejó su *Relox de príncipes*, en el que reseña cómo desempeñarse como persona pública.<sup>6</sup> En 1584 apareció el *Tratado del consejo y de los consejeros de los príncipes*, de Bartolomé Felipe, quien sustentaba lo siguiente: “cuánto importa a todas las repúblicas tener los príncipes consejeros que libremente les digan lo que les conviene hacer. La mayor y mejor guarnición que un príncipe puede tener, es tener muchos consejeros justos y prudentes, los cuales con amor e interés miren por el bien público” (Castro y Calvo, 1945: 283).

Tal como lo advirtió un autor, “no obstante ser dos mundos distintos, dos civilizaciones opuestas, dos ideologías diversas, la de la España cristiana y la musulmana, en algunas cosas se encontraron y aun se completaron una y otra” (Castro y Calvo, 1945: 9). Hay que destacar las obras tituladas *Lámpara de príncipes* y *Collar de perlas*, como libros musulmanes que influyeron notablemente en la formación de los consejos españoles (Tortosa, 1930 y Muza II, 1899).

Posiblemente el texto que mejor refleje la idea del consejo como análisis se debe a Lorenzo Ramírez de Prado, quien explicó que en la medida que el mundo se mueve dentro de la incertidumbre, el papel del gobierno debe tender a *prevenir, prever y precaver*, ya que “todo está sujeto a la variedad de los acontecimientos; si reina el descuido, no hay que cuidar y esperar fortuna, cierta es la pérdida, y desacato pretender milagro en lo que naturalmente se puede obrar. Nunca empeña Dios su potencia para abonar nuestra flojedad” (Tortosa, 1930 y Muza II, 1899). Por consiguiente, “consejo es aprobación que el entendimiento hace de lo que parece más conveniente para el fin que prosigue”. En condiciones en las cuales todo se rige por la incertidumbre, el consejo debe fundar sus bases en los principios de la experiencia y la prudencia, para prevenir el contenido sustancial de los acontecimientos: el *accidente*. Puesto que “pocos son los que con buen natural diferencian los vicios de las virtudes, el daño del provecho; muchos de los que se

<sup>5</sup> Desconocemos la fecha de publicación. Se supone que ocurrió entre la segunda y la tercera parte del siglo XVI, puesto que su autor nació en 1527.

<sup>6</sup> El autor murió en 1545. Probablemente la obra haya sido escrita en la primera mitad del siglo XVI.

causan errores en el país y la nación, y desorden en las condiciones de la fe y el Gobierno. Hablando en términos generales, es conveniente que se practiquen los hábitos de paciencia y firmeza en los negocios, la deliberación y la resolución de quien toma decisiones judiciales” (Sari Mehemed Pasha, 1935).

De manera similar, se aconsejaba al rey lo siguiente: “es tu deber no ignorar las situaciones de tu Reino, las circunstancias de tus súbditos o de tus soldados. Debes vigilar muy especialmente los actos de tu visir. No debe poder beber un sorbo de agua sin que tú lo sepas, porque le has confiado tu vida y tus posesiones”. Al visir, por su parte, se le recomendaba: “que sea tu constante tarea mejorar el cultivo y gobernar bien; porque, entiende esta verdad: el buen Gobierno está protegido por tropas armadas, las tropas armadas se mantienen con oro, el oro se mantiene con la agricultura, y la agricultura se mantiene a través del pago de lo que es debido al campesino, merced un trato justo y honrado”. Para tal efecto, es menester desarrollar un servicio de inteligencia política: “deben apostarse mensajeros a lo largo de las principales carreteras, y pagárseles salarios mensuales y asignaciones. Cuando se hace esto, todo lo que sucede durante las 24 horas dentro de un radio de cincuenta *farsangs* llegará a su conocimiento”.

Los *espejos de príncipes* no fueron ciertamente un monopolio musulmán. El más famoso de ellos, *El príncipe* de Maquiavelo, fue preparado en Italia, como antes lo hizo Egidio de Columna, quien escribió su *Regimiento de príncipes* durante la Edad Media, pero que no tuvo una mayor difusión hasta que fue traducido al español en 1494 (Castro y Calvo, 1945: 208). Otro italiano, Baltasar de Castiglione, preparó *El cortesano* para destacar las funciones útiles del cortesano, y fue traducido al español en 1534 (Castro y Calvo, 1945: 223).

Los consejos occidentales comparten las mismas fuentes que los orientales. La *Ciropedia* de Jenofonte está destinada a alabar y reseñar las virtudes de Ciro, rey de Persia. Entre las fuentes propias se cuentan los *Aforismos* de Tácito, traducido al castellano en 1614. Hay obras, además, que tuvieron un propósito directamente orientado a la pedagogía política.

Por su parte, la gestación de los *espejos* españoles se inició en la Edad Media, y entre ellos destaca principalmente la obra de don Juan Manuel.<sup>4</sup> Ejemplo conspicuo es Furió Ceriol, cuya obra *El consejo y consejero de príncipes* se cree que constituye la parte final de un libro

<sup>4</sup> Citado por Castro y Calvo.

mayor dedicado a la institución del príncipe.<sup>5</sup> Furió pensaba que “el buen consejero se debe despojar de todos los intereses de amistad, parentesco, parcialidad, bandos y otros de cualquier respecto”; debe ser recto y objetivo, y evitar toda parcialidad (Castro y Calvo, 1945: 232). Antonio de Guevara y de Noroña nos dejó su *Relox de príncipes*, en el que reseña cómo desempeñarse como persona pública.<sup>6</sup> En 1584 apareció el *Tratado del consejo y de los consejeros de los príncipes*, de Bartolomé Felipe, quien sustentaba lo siguiente: “cuánto importa a todas las repúblicas tener los príncipes consejeros que libremente les digan lo que les conviene hacer. La mayor y mejor guarnición que un príncipe puede tener, es tener muchos consejeros justos y prudentes, los cuales con amor e interés miren por el bien público” (Castro y Calvo, 1945: 283).

Tal como lo advirtió un autor, “no obstante ser dos mundos distintos, dos civilizaciones opuestas, dos ideologías diversas, la de la España cristiana y la musulmana, en algunas cosas se encontraron y aun se completaron una y otra” (Castro y Calvo, 1945: 9). Hay que destacar las obras tituladas *Lámpara de príncipes* y *Collar de perlas*, como libros musulmanes que influyeron notablemente en la formación de los consejos españoles (Tortosa, 1930 y Muza II, 1899).

Posiblemente el texto que mejor refleje la idea del consejo como análisis se debe a Lorenzo Ramírez de Prado, quien explicó que en la medida que el mundo se mueve dentro de la incertidumbre, el papel del gobierno debe tender a *prevenir, prever y precaver*, ya que “todo está sujeto a la variedad de los acontecimientos; si reina el descuido, no hay que cuidar y esperar fortuna, cierta es la pérdida, y desacato pretender milagro en lo que naturalmente se puede obrar. Nunca empeña Dios su potencia para abonar nuestra flojedad” (Tortosa, 1930 y Muza II, 1899). Por consiguiente, “consejo es aprobación que el entendimiento hace de lo que parece más conveniente para el fin que prosigue”. En condiciones en las cuales todo se rige por la incertidumbre, el consejo debe fundar sus bases en los principios de la experiencia y la prudencia, para prevenir el contenido sustancial de los acontecimientos: el *accidente*. Puesto que “pocos son los que con buen natural diferencian los vicios de las virtudes, el daño del provecho; muchos de los que se

<sup>5</sup> Desconocemos la fecha de publicación. Se supone que ocurrió entre la segunda y la tercera parte del siglo XVI, puesto que su autor nació en 1527.

<sup>6</sup> El autor murió en 1545. Probablemente la obra haya sido escrita en la primera mitad del siglo XVI.

enseñan y adiestran en la doctrina de los acontecimientos [con el consejo] la opinión de lo bueno lleva al deseo, síguese la conferencia de medios; elegidos, su ejecución". Mediando la experiencia, el consejo funciona como antídoto del accidente. Pero el consejo resultará mejor si la experiencia es acompañada de la prudencia, que se encuentra caracterizada por la presunción del fin que se consulta; por la búsqueda de medios para alcanzar ese fin; por la elección de medios más ciertos y menos peligrosos, así como por la verificación "sin costo y sin trabajo" de que se ejecuten.

El consejo no es un puro pensamiento contemplativo, una mera especulación lógica oral; el consejo es un hecho consumado o no es consejo, y el consejero es un funcionario de acción.

Decía el emperador Carlos V que los negocios de los príncipes consistían en dos cosas: *consejo y ejecución*. Que la primera tenía necesidad de claro y buen juicio, la segunda de mucha fe; siendo la dilación alma de aquélla, la presteza de ésta, y las dos, esencias de los príncipes prudentes. La elección requiere sano y continuo pensar. La ejecución, ocasión muy proporcionada, que la oportunidad es un concurso de accidentes, que facilita lo que fue y sería dificultoso, dando siempre para las grandes empresas [Tortosa, 1930: 27].

El consejo del príncipe es doble: interior y exterior. "El consejo interior es el que se da de su mismo pecho, de la inteligencia y del propio juicio. El exterior es el que le dan los que por opinión de prudencia están diputados al oficio del consejo." Es tan importante el buen juicio del príncipe, como la consulta de un "fiel y prudente consejo". Sin embargo, lo importante es el príncipe mismo: "mas este consejo, por prudente y sagaz que sea, conviene vencerlo con la inteligencia y sagacidad del príncipe, de forma que la conservación del Estado le sea accesorio y principal" (Rizo, 1945: 106).

En opinión de Juan Pablo Rizo, el consejo es importante para atender y dar solución a los grandes problemas, antes que para resolver incidentes menores. Por tanto, el consejo debe orientarse a conseguir grandes bienes o bien a excusar "un gran mal" que los hombres deben temer. En suma, no se debe abusar del consejo y ha de empleársele sólo cuando la necesidad lo dicte.

El príncipe debe ver y oír todo, demandaba Diego Saavedra Fajardo. Pero como esto es físicamente imposible, requiere que otros vean y oigan por él, es decir, necesita rodearse de consejeros "porque los

consejos son ojos que miran al futuro” (Saavedra, 1976: 130, 334-345). Esto se simboliza con un cetro con ojos, que señala que el príncipe debe ver por medio de sus consejeros. “Esta comparación de los ojos define las buenas cualidades que ha de tener el consejero; porque la vista se extiende en larga distancia por todas partes, así en el ingenio práctico del consejero se ha de representar lo *pasado*, lo *presente* y lo *futuro*, para que haga buen juicio de las cosas y de acertados pareceres.”

La labor conciliar a cargo de los consejeros de príncipes, consistió en una actividad de análisis de *policy* primigenio, cuyos efectos esperados eran acciones gubernamentales exitosas. De muchos modos, el consejo constituyó un modelo de *policy* sistemático cuyo objeto fue dar racionalidad y seguridad a las acciones emprendidas por los monarcas, que tendió a convertirse en una regla del buen gobierno de antaño.

Una vez tratado el análisis como consejo, es tiempo de que pasemos a la implementación, haciendo un símil entre el *reparador* de los procesos de implementación y el procurador general administrativo propuesto en México a mediados del siglo XIX.

### **El arreglador de la implementación: el procurador general administrativo**

Uno de los aspectos más interesantes en el temario de la implementación consiste en el papel del *fixer*, un personaje al que Luis Fernando Aguilar conceptúa como enteramente comprometido con el éxito de la *policy*. Se trata de un “mediador-reparador-ajustador” poderoso, influyente y con liderazgo para hacer superables los desgastes, deficiencias, vacíos, daños, distorsiones y retrasos (Aguilar, 1993: 76). Se trata del *fixer* propuesto por Eugene Bardach (1977: 275-278), cuyo precedente podría ser el procurador general de la nación, un cargo desarrollado primigeniamente en la cultura administrativa francesa del siglo XIX, cuyo origen se remonta a las tradiciones magisteriales romanas.

La ciencia de la administración pública tiene su origen en los tratados de *policía* del siglo XVIII, que luego derivaron y se transformaron en la literatura administrativa impulsada por Carlos Juan Bonnin a partir de 1808. Dentro de esta tradición, el primer libro de ciencia de la administración pública en castellano no es español, sino americano: tocó el mérito de ser el primer tratadista de nuestra disciplina al colombiano Florentino González, a través de su *Tratado de ciencia administrativa* publicado en 1840.



En esta obra planteó un papel singular para ese procurador, que podría ser una nota innovadora de la cultura administrativa hispanoamericana para un funcionario diseñado sustancialmente como un agente promotor de la administración de justicia. Más allá de actuar como promotor de la justicia, “no sólo debe el Procurador General de la Nación ser un agente pasivo, que se ponga en movimiento cuando la administración suprema se lo comunique. Puede él promover mejoras importantísimas en el sistema administrativo (González, 1840: 404). En este sentido, estando dotado de un conocimiento completo de las leyes vigentes en todos los ramos de la administración pública, puede depurar o variar las que son conflictivas, obsoletas o sobrantes, es decir, operar como un agente de la desregulación. Puede, igualmente, hacer observaciones al jefe del ejecutivo sobre el efecto de las leyes y los actos administrativos, esto es, evaluar la implementación de *policy*, pues en su función de promotor de la buena marcha de la legislación vela también por el despacho adecuado de la administración pública.

Este diseño del procurador general de la nación como un *arreglador* administrativo de la gestión pública, fue concebido de un modo similar en 1850 por Marcelino Castañeda, secretario de Justicia de México.

Se trata de

un funcionario que, bajo este nombre, represente al Gobierno en todos los contratos y negocios que se le ofrezcan, que promueva cuanto crea conveniente a la regularidad de la marcha de la administración pública y al bien de la Nación, que sea un fiscal en los asuntos administrativos, que consulte al Ministerio en todos los casos en que se quiera oír su opinión, y que desempeñe todas las comisiones que el Ejecutivo le encargue; sería, en concepto de éste, de grande utilidad pública, y contribuiría muy eficazmente a dar mejor orden y más acierto en las providencias del Gobierno, porque éste, entonces, sería ilustrado por observaciones hechas con toda la calma de la razón, y sin la influencia de las circunstancias del momento que rodean siempre a un ministro de Estado, y advertido también de algún error, en que es muy fácil incurrir en fuerza de esas mismas circunstancias.

La creación, pues, de un Ministerio Público que tenga a su cuidado los importantes objetos indicados, sería un paso conducente a la mejora administrativa. “Los gobiernos de Europa, como lo saben los ilustrados representantes que me escuchan, tienen siempre cerca un funcionario de la primera categoría, que con diversos nombres desempeña las

atribuciones referidas y que se reputa como uno de los principales resortes de la administración” (Castañeda, 1850).

Las funciones que cumpliría el procurador general eran las de representar al gobierno en todos los negocios y contratos que se le ofrecieran, y celebrar éstos en su nombre. Examinaría los contratos que el gobierno celebrara y pediría lo que conviniera a los intereses públicos. Igualmente, cuidaría que los contratos tuvieran las cláusulas necesarias para que, en ningún caso, se perjudicara la nación, y defendería al gobierno ante los tribunales siempre que se juzgara necesaria o conveniente su intervención en los negocios judiciales. El procurador general cuidaría que los promotores fiscales cumplieran con sus deberes y libraría las órdenes necesarias para el efecto, y desempeñaría las funciones de fiscal en el orden administrativo.

Una de sus funciones principales sería representar al gobierno en todos los negocios que se le encomendaran, al mismo tiempo que actuaría como consultor del gobierno en los casos en que quisiera oír su opinión, formaría proyectos de ley y reglamentos, y desempeñaría las comisiones que le encargara el mismo gobierno.

Finalmente, en calidad de *fixer*, “promovería cuanto creyera conveniente a la regularidad de la marcha de la administración pública y al bien de la nación” (Castañeda, 1850).

No conocemos ningún diseño de un *arreglador* de la implementación en administración pública cuyos alcances dieron comienzo atendiendo los imperativos jurídicos de la marcha de los negocios públicos.

## Epílogo

Las páginas anteriores han tenido como motivo contribuir a explorar posibles antecedentes de las ciencias de *policy*. Son páginas que han entrado en un pasado ignoto, en un territorio aparentemente aún inexplorado y sin brechas ni cabezas de playa científicas que brinden asideros relativamente firmes.

El territorio pisado aún está disparejo y pantanoso, y no contribuye a un recorrido rápido ni seguro. No existen asomos de teoría, sino meras aproximaciones hipotéticas, muchas conjeturas, varias aventuras y aun posibles desventuras. Pero no hay otro modo de trabajar en el (re)descubrimiento científico de las fuentes históricas del pensamiento social.

Hace más o menos una década comencé a interesarme en las ciencias de las políticas, no como un campo de investigación, sino como

un terreno de preparación personal para el desarrollo de mi carrera académica. A lo largo de los trabajos que he realizado en esta materia he podido apreciar varias deficiencias, una de las cuales es obvia y debe ser corregida: las raíces históricas de esas ciencias. Este artículo pretende ser una aportación al respecto, aprovechando las investigaciones que por más de dos y media décadas he realizado sobre la historia del pensamiento político y administrativo; a lo largo de esas exploraciones he dado con ideas, pensamientos y teoremas que no parecen acomodarse del todo ni a uno ni a otro, sino a los orígenes remotos de las ciencias de las *policy*.

En las páginas anteriores he agotado mis fuentes históricas sobre los temas tratados, pero faltan otras más; hay mucha tela de donde cortar. Resta, por ejemplo, el *Arthashastra* de Kautilya (escrito en el siglo IV a.C.) y sus teorías de la fortuna y el infortunio en política (e *impolítica*); hay que adentrarnos en la *razón de Estado* como capacidad de nutrición política del Estado; aún no estudiamos a fondo los misterios (*arcanas*) de la República, formulados por Arnold Clapmar en el siglo XVII, que mucho podrían ayudar a entender los aspectos no públicos de las *policies*.

Creemos que la lista de temas referentes a las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas puede crecer, pero por el momento he aquí algunas pistas para quienes deseen ahondar sobre el pensamiento prelasswelliano.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis F. (ed.) (1993), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Al Ghazali (1964), *Book of Counsel for Kings*, Londres, Oxford University Press.
- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Bonnin, Jean Charles Baptiste (1812), *Principes d'administration publique*, 3 vols., París, chez Renaudiere, Imprimeur-Libraire.
- Castañeda (Véase *Memoria del Ministerio de Justicia...*).
- Donato, Nicolás (1904), *El hombre de Estado*, 3 vols., México, Tipografía Popular (*L'uomo di Governo*, Venecia, 1860).
- Dror, Yehezkel (1967), "Policy Analysts: A New Professional Rol in Government", *Public Administration Review*, vol. XXVIII, núm. 3, septiembre-noviembre, pp. 197-203.
- (1992), "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en Luis F. Aguilar

- (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa (1970), pp. 119-147.
- Dunn, William (1981), *Public Policy Analysis: an Introduction*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall.
- Dye, Thomas (1984), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- García-Pelayo, Manuel, Estudio introductorio al libro *La razón de Estado y otros escritos*, de Giovanni Botero, Caracas, Instituto de Estudios Políticos.
- González, Florentino (1994), *Tratado de ciencia administrativa*, Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública (1840).
- Justi, Johann Heinrich Gottlob von (1756), *Grunsätze der Policey-Wissenschaft*, Gottingen, im Verlang der Vittwe Vandenoef.
- (1996), *Ciencia del Estado*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (versión castellana del *Grunsätze der Policey-Wissenschaft*, 1756).
- Kai, Kaus (1951), *The Qabus Nama (A Mirror for Princes)*, Londres, The Cresset Press.
- Lasswell, Harold (1971), *A Pre-View of Policy Science*, American Elvise Publishing.
- Mac Rae, Duncan y James Wilde (1979), *Policy Analysis for Public Decisions*, University of North Carolina Press, p. 22.
- Majone, Giandomenico (1992), "Los usos del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa (1978).
- (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale, Yale University Press.
- Meinecke, Friedrich (1959), *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850, signada por Marcelino Castañeda en marzo 6 de 1850.
- Mohl, Robert von (1832), *La ciencia de la policia* (Die Policey-Wissenschaft).
- Muza II (1899), *Collar de perlas*, Zaragoza, Tipografía de Comas Hermanos.
- Nizám al Mulk (1960), *The Siyasat Nama or Siyar al-Mulk (Book of Government or Rules for Kings)*, Londres, Rutledge and Kegan Paul.
- Prélot, Marcel (1985), *La ciencia política*, Buenos Aires, Edeuba.
- Sari Mehemed Pasha (1935), *Nasa'ih ul Vuzera ve'l Umera (The Book of Counsel for Vezirs and Governors)*, Princenton, Princeton University Press.
- Setein, Lorenz von (1864), *Teoría de la administración (Die Verwattungs- Lehre)*.
- Smith, Adam (1896), "Lectures on Justice, Police, Revenue and Armas", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763, Oxford, Clarendon Press, pp. 154-259.
- Tortosa Abubequer de (1930), *Lámpara de príncipes*, 2 ts., Madrid, Instituto Valencia de Don Juan.

# gestión y política pública

vol. VI, núm. 2, México, segundo semestre de 1997

*Gestión y Política Pública en su sexto año*

## GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Charles Lindblom

*Cómo adecuar la política  
en el análisis de las políticas públicas*

Omar Guerrero

*Las políticas públicas  
antes de las ciencias de las políticas*

## GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

Richard Marsden

*La política del análisis organizacional*

## GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

Enrique Cabrero,  
Laura Flamand,  
Claudia Santizo  
y Alejandro Vega

*Claroscuros del nuevo federalismo mexicano:  
estrategias en la descentralización federal  
y capacidades en la gestión local*

## EXPERIENCIAS RELEVANTES

Joan Subirats  
y Ricard Gomà

*Políticas públicas en España (1976-1996):  
la economía política de la democratización*

Luiz Carlos Bresser

*La reforma gerencial  
en la administración pública brasileña*

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

