

Del
Estado

GERENCIAL

al
Estado
CÍVICO

Omar Guerrero



Universidad Autónoma del Estado de México
UAEM

Facultad de Ciencias Políticas y
Administración Pública



Del
Estado
GERENCIAL
al
Estado
CÍVICO

Del
Estado
GERENCIAL

al
Estado
CÍVICO

Omar Guerrero



Universidad Autónoma del Estado de México
UAEM
*Facultad de Ciencias Políticas y
Administración Pública*

MÉXICO • MCMXCIX



Primera edición, julio de 1999

© 1999

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

© 1999

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 968-842-932-5

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Índice

Introducción	5
Primera parte	
El ocaso de la era de la privatización	
Capítulo 1	
Némesis de la visión mercantil de Estado	19
Capítulo 2	
Las fuerzas e impulsos del desarrollo del Estado	55
Segunda parte	
La segunda revolución de los gerentes	
Capítulo 3	
La gerencia pública como paradigma de implementabilidad	81
Capítulo 4	
Los ancestros intelectuales de la “nueva” gerencia pública	105
Capítulo 5	
La “nueva” gerencia pública	135
Tercera parte	
El Estado cívico	
Capítulo 6	
Implementabilidad y gobernabilidad en administración pública	173
Capítulo 7	
Desempeño gubernamental y terminación administrativa	199
Capítulo 8	
La administración pública como una materia humanística	233
Epílogo	265
Bibliografía	269

Introducción

Omar Guerrero

*El manejo público y el manejo privado
son fundamentalmente similares en todos
los aspectos menos importantes.*

WALLACE SAYRE, 1930¹

DE SIEMPRE, la administración pública ha constituido un elemento muy relevante en la vida de los pueblos. Lorenzo von Stein explicó que el siglo XIX se había caracterizado por haber conciliado, en un *habitat* político común, las existencias respectivas de la Constitución y la administración pública; pero fue el siglo XX declarado como el tiempo propio del *Estado administrativo*, tal como es patente en el océano de literatura administrativa escrita hasta nuestros días. Ese Estado fue el motivo de una obra cumbre de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, cuyo título expresó con nitidez la época que entonces emergía. En efecto, en 1948, Dwight Waldo bautizó a esa centuria como la época del *Estado administrativo*, título de su libro, cuando a su parecer los estadounidenses aún no daban la altura suficiente a los estudios de esa forma de cooperación humana que se llama administración pública.²

La proclama de Waldo correspondió ciertamente a los hechos en curso y, una década después, efectivamente el Estado se había desarrollado de manera sorprendente. Fue entonces que apareció otro libro también titulado *El Estado administrativo*, cuyo autor es un administrativista alemán aclimatado en las tierras estadounidenses. Hacia 1957, Fritz Morstein Marx se inquirió acerca del desempeño del gobierno en las nuevas circunstancias, cuando la administración pública gradualmente había tendido a ubicarse como su corazón: “como el gobierno moderno tiene en la acción administrativa el primer instrumento de su diaria operación, así la administración pública se ha movido más y más hacia el centro de la gobernación”.³ El éxito del gobierno desde entonces, se juzgó determinado principalmente por dicha acción

¹Esta frase ha hecho célebre a Wallace Sayre, quien la discurró luego de haber pasado algunos años colaborando en la formulación de la currícula de la nueva Escuela de Administración de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Cornell. Graham Allison, “Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects”, en Richard Stillman (ed.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1988 (1980), p. 283.

²Dwight Waldo, *Teoría política de la administración pública*, Editorial Tecnos, Madrid, 1961 (título original, *The Administrative State*, 1948), p. 316.

³Fritz Morstein Marx, *The Administrative State*, University of Chicago Press, 1967 (1957), p. 1.

administrativa; y debido a la forma como lo observaba la ciudadanía, “ello es uno de los grandes sucesos políticos de nuestro tiempo”.

El suceso tenía una expresión transparente que se expresaba en la magnitud del gobierno, así como en su forma estructural, porque esa era la índole del suceso mismo: a medida que creció la civilización en sus diversos órdenes, el régimen acrecentado que nació de ella expansionó a la administración pública: en todo caso, el “gobierno grande» requiere de un gran aparato para realizar sus muchas funciones”.⁴

He aquí al Estado administrativo cuyo crecimiento se convirtió en el problema central de la teoría de la administración pública a mediados de la década de los cincuenta, junto con el desarrollo del servicio público y la magnitud en aumento de la organización.

Pocas personas pusieron en tela de juicio al Estado administrativo así engendrado, pues, ¿qué razón habría para enfrentarse a una tendencia profetizada por Max Weber y refrendada por James Burnham, antes de la aparición de los libros de Waldo y Morstein Marx? ¿Qué la burocratización no era vigente en el mundo entero, fuera como funcionariado o como una revolución gerencial? Incluso, ¿no era cierto que esta tendencia se había prolongado hasta los años sesenta, y en ellos John Kenneth Galbraith aún observaba su reencarnación como tecnoestructura?

Efectivamente estas ideas, fundadas en hechos reales, hicieron patente la existencia de un Estado administrativo competente, un nuevo Leviatán que aseguraba el destino de muchos países. Fue ese Estado el que cobijó a los programas sociales y las instituciones de seguridad social, que facilitó el desarrollo de empresas públicas productivas altamente rentables, y que transfigurado en *Estado social de derecho* compatibilizó los derechos individuales y los derechos sociales en una síntesis conjugada en la utilidad pública. En su seno se ensanchó el sindicalismo, los partidos se convirtieron en asociaciones políticas de masas, y los gobiernos prohicieron el desarrollo de los grandes y eficientes servicios civiles de carrera. Y todo esto no sólo fue algo deliberado, sino que incluso quedó plasmado en la planeación y la *policy* de muchos regímenes.

Sin embargo, hacia finales de la década de los ochenta, crisis recurrentes en el espacio económico de dentro y de afuera del Estado administrativo parecieron insalvables. Al unísono, las sociedades comenzaron a naufragar como víctimas de desarreglos institucionales, en tanto que la esfera política se descomponía al tenor de su incapacidad de aliviar los males de la socie-

⁴ *Idem.*

dad. Entonces aparecieron agoreros del desastre cuyas prédicas invocaron el retorno a la vida sencilla del intercambio mercantil, retornándose a la filosofía económica elemental de Adam Smith y al rigor existencial de los primeros angloamericanos.

Con base en un ideario fundamentalista, la antigua mitología liberal fue renovada y propuesta como una verdad revelada que haría posible redimir de sus males a las enfermas sociedades de occidente. Dentro de ese ideario se invocó retornar a lo sencillo y lo primordial, donde a manera de solistas formados por propia mano, los seres humanos integrarían una orquesta a la cual su director solamente corregiría las pequeñas desafinaciones que se pudieran producir. Se crearía una sociedad mercantil de productores y consumidores cuyo intercambio sería temporal y en el momento mismo de la transacción, para luego en su aislamiento individual dar rienda suelta a su privacidad.

Ante una sociedad natural como la propuesta por el neoliberalismo, el Estado administrativo resultaba artificial y estorboso, y nada más natural que procurar su abolición, y así se hizo.

Esta obra fue preparada para abordar la manera como el Estado administrativo fue dejando su lugar al Estado gerencial, y cómo el Estado gerencial luego de una breve vida de dos décadas, abandona su espacio para ser reemplazado por el Estado cívico.

La emergencia de nuevos paradigmas en ciencias sociales viene acompañado frecuentemente de un idioma igualmente novedoso. Dentro de la ciencia de la administración mundialmente considerada, es frecuente que el incentivo primario nazca en países administrativamente desarrollados, tales como las naciones anglófonas principales. Entonces puede ocurrir un fenómeno de transculturación vacilante e inmadura, a veces un vasallaje intelectual inconsciente y en ocasiones hasta abyecta sumisión que opera de un modo totalmente adoptivo. Dentro de una atmósfera acrítica y dócil se producen traducciones equívocas, interpretaciones semánticas enclenques, y falsificaciones conceptuales que vulneran una interacción científica digna y fructuosa entre culturas administrativas diversas.

El resultado puede expresarse no tanto en una adaptación local benéfica, coadyuvándose al desarrollo de la ciencia, la academia y la profesión nacionales, sino en una moda pasajera que refleja la falta de inserción de conceptos y la carencia de enriquecimiento de las disciplinas propias. Baste con recordar lo ocurrido con los estudios de modernización y la teoría general de sistemas, hoy olvidados y arrinconados como piezas arqueológicas de valor secundario.

Las naciones iberoamericanas deben empeñarse en hacer una importación crítica y fructuosa de la ciencia proveniente del exterior, pues aunque el conocimiento es interiormente producido, su irradiación constituye un patrimonio de la humanidad. Y haciendo eco de Confucio, que se inclinaba por la relación exacta entre el nombre y la cosa, pugnemos por la fidelidad entre el lenguaje y el concepto a través de su significado genuino.

Hay palabras cuyo uso se ha tornado dificultoso por su desgaste, por la pérdida de significado o debido a su polivalencia, o porque sencillamente se extravió en el anonimato de los lugares comunes. Vocablos como burocracia, revolución, democracia, totalitarismo y otros más que reflejan lo dicho, han merecido incluso una colección de opúsculos preparados por conspicuos especialistas en el tema.⁵

Hay una voz extraordinariamente usada hoy en día: “neoliberalismo”. Tal es su fuerza –y su debilidad– que algunos niegan que exista, otros se sonrojan por profesarla y unos más no la ven ni la oyen. ¿Por qué? Porque constituye una doctrina, una configuración del pensamiento y la acción que es usada en la lucha política.

¿Existe el neoliberalismo? Tal pregunta la haremos a Ludwig von Mises:

El viejo liberalismo, fundado en la economía política clásica, había afirmado que la situación material de los asalariados no podía mejorar, en forma durable y general, sino gracias a la creación abundante y a una perseverante acumulación de capital, que puede ser garantizada solamente por el orden capitalista que reposa en la propiedad privada de los medios de producción. La economía política subjetiva de nuestra época, en su teoría del salario, ha profundizado y confirmado esta concepción. *En este punto el liberalismo moderno se halla por completo de acuerdo con el viejo liberalismo.*⁶

Una vez que Von Mises ha extendido el acta de bautizo del liberalismo nuevo, pasemos a tratar otro vocablo hoy en día sumamente manoseado: *management*, un vocablo inglés.

La voz *management* ha sido usada en la cultura administrativa anglosajona de antiguo y las dificultades semánticas que entraña no son nuevas. Habiéndose incorporado en 1926 como parte de la definición de administración pública,⁷ veinte años después aún entrañaba cierto grado de ambivalencia.

⁵Brian Chapman, *Police State*, Macmillan and Co., Londres, 1971 (1970). Leonard Schapiro, *El totalitarismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981 (1972).

⁶Ludwig von Mises, *El socialismo: análisis económico y sociológico*, Hermes, México, 1961 (1922), p. 1.

⁷Leonard White, *Introduction to the Study of Public Administration*, The McMillan Co., Nueva York, 1926.

Un publi-administrativista ha explicado que “la palabra *management* es probablemente una de las más difíciles. Es una de esas palabras que sencillamente se utiliza, más que referir un significado definido, por lo cual se conceptúa con gran dificultad”.⁸ Además, también hacia 1946 entrañaba aún una sinonimia de *administración* y de *ejecución*, toda vez que en ella había ecos y contraecos del *management* industrial. Para John Pffifner, empero, *management* no constituye un sinónimo de *administración*, sino un término genérico: “*management* es un indicativo del personal profesional responsabilizado con las tareas generales de dirección del trabajo asignado a otros”.⁹

Los problemas semánticos no fueron clausurados a partir de la atinada intervención de Pffifner y fue el motivo para que varias décadas después apareciera un trabajo hecho *ex profeso* para precisar la idea del *management*. En efecto, en 1980, Graham Allison refrendó la persistencia de los problemas de definición de ese vocablo, que aún se entendía como sinónimo de *administración*, si bien su parentesco lo confundía también con *hechura de policy* e *implementación*, e incluso con *liderazgo* y hasta con *empresariamiento*.¹⁰

A pesar de las ambigüedades entre el *management* y la *administración*, aquel vocablo se conservó como sinónimo de la segunda o como su elemento definitorio central. Cincuenta años después de que Leonard White definiera a “la *administración pública* como el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado”;¹¹ Dwight Waldo, de manera casi idéntica, explicaría que “la *administración pública* es la organización y el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno”.¹²

Habida cuenta de estos matices semánticos del vocablo *management* dentro de la cultura administrativa anglófona, resulta imperativo que su traducción al español sea lo más fiel. Aquí hacemos su traslado más literal al español, pero con mayor rigor conceptual, siguiendo el camino establecido por Ramón Álvarez Martínez, quien en 1928 tradujo la obra *The Principles of Scientific Management* de Frederick Taylor y la tituló como *Principios del manejo científico*. *Management* fue vertido al español por Álvarez Martínez como *manejo*, atendiendo la tradición española que se refería al manejo de los negocios hacendarios y el manejo de los negocios privados.¹³

⁸ John Pffifner, *Public Administration*, The Ronald Press, Nueva York, 1946 (1935), p. 28.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Allison, *op. cit.*, p. 283.

¹¹ Leonard White, *op. cit.*, p. 2.

¹² Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Random House, Nueva York, 1967 (1955), p. 2.

¹³ Frederick Winslow Taylor, *Principios del manejo científico*, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura, Monterrey, 1928.

Usualmente ese vocablo es trasladado al castellano como *gerencia*, de modo que gradualmente ha ido ganando crédito por su uso, por su comunicación y por su irradiación generalizada. Tal es la razón por la cual en este libro usamos *gerencia* alternada con *manejo*.

La ciencia de la administración pública concibe a la administración y al *management* como sinónimos o como partes del mismo proceso, pero no como antónimos. Otra es la visión que proviene del neoliberalismo, que propone una brecha antinómica entre la administración pública y el *nuevo manejo público* (*New Public Management*). Se trata de dos pares contrapuestos, de una dicotomía insalvable que separa a la “tradicional”, “weberiana” y “burocrática” administración pública, de un nuevo paradigma gerencial “ágil”, “eficiente” y “moderno” que se bautizó a sí mismo como *neomanejo público*. Este paradigma, una verdadera “caja de monerías”, ha inspirado una enorme atracción.

La fascinación por el término *management* no es nueva ni tampoco se ciñe a la cultura administrativa anglófona. En un libro pionero sobre esta línea de pensamiento, Michel Messenet fue uno de los primeros personajes en proponer la privatización de la administración pública a través de la voz inglesa *management*. Corría el año de 1975 y Messenet ocupaba el cargo de ¡Director General de la Función Pública en Francia! Vaya ironía. Por consiguiente, no debemos sorprendernos que en la estatalizada Francia, y a pesar del orgullo de su administración pública, hoy en día se recuerde el ideario privatizador de Messenet.¹⁴

¿Qué propone el nuevo manejo público que hace tan solícitos a sus admiradores?

Por principio, parece que genera una impresión sonora llena de insinuaciones: “el término *manejo público* tiene orígenes semánticos que implican tomar en la mano (...) sugiere una firmeza y eficiencia de una clase de estereotipo atribuido al manejo de los negocios”.¹⁵ Personas impresionables se podrían sentir hechizadas por una palabra tal, pero no así hombres de ciencia habituados a la seriedad del trabajo académico.

El menú de ofertas del nuevo manejo público es muy sencillo: en primer lugar, propone desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos hacia el consumidor. En segundo lugar, plantea aumentar la

¹⁴Jean-Michelle Belorgey, “Vouz avez dit «Gestion Publique»”, en *La Revue Administrative*, núm. 301, París, 1988, p. 9.

¹⁵Hal Rainey, “Public Management: Recent Developments and Current Prospect”, en Lynn, Noamy y Aaron Wildawsky (eds.), *Public Administration: The State of Discipline*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1990, pp. 157-158.

eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales, en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando al mercado en su seno.¹⁶ En tercer lugar, sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos. Finalmente, aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en causales administrativas. En suma, el neomanejo público enfatiza una nueva esencia *empresarial* para el gobierno, o más bien, *intraempresarial*, que reemplazará a su agotada naturaleza burocrática.

Este temario por lo general es tratado sin grandes aspiraciones académicas ni científicas. Ello es observable en dos textos representativos. El primero es una obra sencilla dotada con un discurso relativamente novedoso.¹⁷ El segundo tiene el mérito de incluir tempranamente el ideario privatizador a través del manejo.¹⁸

¿Si el hechizo del nuevo manejo público surtió efecto en Francia, qué se puede esperar de los países de la mancomunidad británica donde ha tenido su cuna? En Nueva Zelanda, por ejemplo, la historia de su administración pública se ha reclasificado en cuatro etapas que cubren de su origen a 1996. La primera, que abarca de antaño hasta 1978, se denomina despectivamente *fase tradicional*, pues estuvo dominada por la contabilidad del dinero y los controles sobre los ingresos. Siguió la *fase manejarial* cuyo carácter fue la introducción de las técnicas gerenciales privadas y comprendió de 1978 a 1985. De 1986 a 1991 sobrevino la *fase de mercantilización* que estuvo dominada por la mezcla del ideario manejarial y las teorías económicas basadas en el autointerés individualista, los contratos y los mercados competitivos. En fin, la etapa actual que se inició en 1992 se llama *fase estratégica* y entraña la recomposición del gobierno como totalidad, restañándose de los efectos fragmentadores dejados por la fase anterior.¹⁹

Tampoco el sólido Estado social de derecho escandinavo estuvo al margen de la seducción del neomanejo público, pero su influjo se ha localizado en la administración local y su efecto ha sido diverso según se trate de No-

¹⁶G.B. Reschenthaler y Fred Thompson, "The Learning Organization Framework and the New Public Management", en *Conference The New Public Management in International Perspective*, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St. Gallen, Suiza, 11-13 de julio de 1996, pp. 16-20.

¹⁷Gordon Chase y Elizabeth Reveal, *How Manage in the Public Sector?*, Random House, Nueva York, 1983.

¹⁸Philip Heyman, *The Politics of Public Management*, Yale University Press, New Haven, 1987, p. 4.

¹⁹June Pallot, "«Newer than New» Public Management: Financial Management and Collective Strategizing in New Zealand", en *Conference The New Public Management in International Perspective*, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St. Gallen, Suiza, 11-13 de julio de 1996, pp. 16-20.

Suecia, Finlandia o Dinamarca. Un profesor de la Universidad de Oden- se, en Dinamarca, ha explicado que el sistema de contrato y la orientación hacia el consumidor no han propiciado cambios dramáticos en la adminis- tración de los servicios locales.²⁰ Igualmente, dicho manejo ha sido materia de ardua polémica política en esos cuatro países, principalmente debido a los dañinos efectos de la privatización y su impacto salarial negativo en el sector público. El intento de introducción del nuevo manejo público en la cul- tura administrativa escandinava, en contraste con otros países, no ha incita- do el debilitamiento del Estado de bienestar sino su vitalización.

Por cierto, no todos los angloparlantes son cautivos del hechizo neo- manejarial público, y hay quienes como Michael Barzelay, catedrático de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, sugiere que tal neomane- jo ha significado más un cambio de inquirimiento que una mutación de obje- to de estudio.²¹

El temario que integra esta obra ha sido motivo de la reflexión y el trabajo del autor de estas líneas desde finales de la década de los ochenta, precisa- mente cuando los programas de privatización estaban a punto de alcanzar altura de crucero y generalizarse en el mundo. Dicho trabajo quedó plasma- do en capítulos de libros propios y compartidos, en un breve texto, así como en algunos artículos y ensayos, además de conferencias y trabajos presenta- dos en seminarios y congresos. Igualmente fue motivo de lecciones en aula en licenciatura y posgrado, del mismo modo que la dirección de tesis.

Un trabajo académico realizado de continuo a través de una década asemeja a un bosque con árboles dispersos y diversos, barrancas honda- mente separadas y valles temáticos traslapados. La obra presente es el re- sultado que deriva de esos trabajos previos, ahora dentro de una perspecti- va integral situada dentro del horizonte de finales de un milenio y principio de otro. Los muchos y grandes sucesos que han ocurrido hasta nuestros días se han significado por la aparición de nuevos fenómenos en la adminis- tración pública.

En primer lugar, es destacable el enorme influjo producido por las cien- cias de *policy* sobre la administración pública, particularmente a través de los

²⁰ Kurt Klauudi Klausen, "NPM in the Nordic Contries: a Vitalization of or an End to the Scandinavian Mod- el?", en *International Public Management Network (IPMN)*, Summer Workshop on "Public Management on the Pathway to New Theory and Practice", Postdam, Alemania, 25-27 de junio de 1997, pp. 5, 9 y 11.

²¹ Michael Barzelay, "Researching the Politics of New Public Management: Changing the Question, not the Subject", en *International Public Management Network (IPMN)*, Summer Workshop on "Public Management on the Pathway to New Theory and Practice", Postdam, Alemania, 25-27 de junio de 1997.

estudios de implementación, evaluación y terminación administrativa. Lo anterior ha inspirado un movimiento inverso a la idea de Morstein Marx, cuando hablaba que en el corazón del gobierno se había acomodado gradualmente la administración pública; hoy en día, en el corazón de la administración pública está acomodado plenamente el gobierno, prohiendo de tal modo al Estado cívico. La teoría de la administración pública de nuestros días marcha al encuentro de un gobierno signado por el sentido de participación política popular y democrática.

En segundo lugar, también los tiempos actuales han sido marcados por la irrupción de la segunda fase de la privatización, bautizada a sí misma como *nuevo manejo público*. A las líneas ya escritas sobre el tema, debemos añadir que el nuevo paradigma sostiene la apoliticidad del servidor público y llena al Estado con economía neoclásica, vaciándolo de materia política. El administrador público de tal modo privatizado, es convertido en un simple “hacedor” de cosas.

Hoy en día, al fracaso de la *exprivatización* –enajenación del patrimonio público– ha seguido la ruina de la *endoprivatización* –alienación de la gestión pública–. Merced al voto ciudadano hay países típicos e ilustrativos del momento actual, como el Reino Unido, donde la vida cívica ha reclamado que los asuntos de gobierno se desmercantilen y recuperen su esencia política.

No pasará mucho tiempo para que otros países sigan este camino, dejando atrás al Estado gerencial y dando paso al Estado cívico.

Roberto Castellanos Cereceda tuvo una participación decisiva en la revisión y corrección de este libro, junto con mis alumnos del Seminario Teoría de la Administración Pública del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. La edición de esta obra ha sido posible gracias a la fraternal e ilimitada colaboración de mi estimado amigo Roberto Rives, quien no tomó descanso alguno en apoyarme. El señor rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, maestro Uriel Galicia Hernández, así como el maestro José Martínez Vilchis, director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la misma, no escatimaron esfuerzo alguno para facilitar la materialización editorial de la obra, junto con la generosa participación de don Miguel Ángel Porrúa. A todos ellos refrendo mi gratitud.

Deseo expresar mi amor por Rita García de Guerrero, así como por Omar Augusto Guerrero García, sufridos y cotidianos compañeros de mis empeños investigativos.

Nota sobre los vocablos *policy*, *management* y *manejo*

No tenemos mucho lugar aquí para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *policy*, indebidamente vertida al español como “política”; esta última, semántica y conceptualmente corresponde más bien al vocablo *politics*. Una traducción tal, en la cual *policy* se vierte como “política”, genera no sólo notables desarreglos idiomáticos y semánticos, sino también notorios errores conceptuales. En los Estados Unidos y otros países anglófonos se utilizan las palabras *politics*, *policy* y *police* con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: *política* y *policia*; pero no la segunda, que no tiene equivalente en nuestro idioma, y obviamente “política” no es la adecuada. Por lo tanto, optamos por dejar las voces *policy* y *policies* en inglés, en atención a sus raíces greco-latinas propias también del español, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar.²²

En la cultura de nuestro idioma el vocablo inglés *public management* ha sido traducido de diversos modos, tales como *gerencia pública*, *gestión pública*, *dirección pública*, o simplemente deslizada dentro de la lengua de Cervantes como *management público*. El autor de estas líneas ha propuesto su traducción por *manejo público*. Es menester explicar que no dejamos de percibir un efecto chocante en la voz *manejo*, tanto en su escritura como en su sonoridad. Pero el término así traducido tiene antecedentes dignos de mención que nos estimulan a seguir por este camino. Como muestra ofrecemos un conspicuo botón, donde la categoría *manejo* es central en el uso del concepto de administración pública: “la ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el *manejo* de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos” (...) “la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para *manejarlos*”.²³

Sin embargo, en atención del contexto singular del caso, usamos indistintamente *manejo* y *management*. Igualmente, utilizamos la noción de *gerencia* como sinónimo.

²²Omar Guerrero, “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”, en *Revista de Administración y Desarrollo*, núm. 29, Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, diciembre de 1991, pp. 11-33.

²³Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Imprenta de J.A. Cualla, Bogotá, 1840. Dos tomos, t. I, p. III; p. 1 (hay una edición moderna publicada por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, en 1994).

PRIMERA PARTE

El ocaso de la era de la privatización

ESTANDO a la vista el tercer milenio, el orbe entero entra a la fase decadente durante la cual se propaló una visión mercantil del Estado. Por doquier, los gobiernos ahora comienzan a emprender nuevas medidas cuya orientación está por corregir los problemas producidos por las estrategias neoliberales; esa fase, empero, es también el umbral de un nuevo orden planetario que no vislumbra el retorno a los esquemas del Estado bajo su estrategia benefactora.

El planeta, en suma, está en la etapa en la cual se pasa de la reforma del Estado, al Estado de la reforma. Hoy en día, los gobiernos están preparando un balance sobre el proceso de transformación del Estado, de sus alcances, de sus logros y de sus fracasos, bajo la óptica de la unidimensionalidad de la privatización; y se avanza sobre una nueva ruta de comprensión de los procesos de cambio estatal, que venturosamente se ha denominado una *reforma del Estado, más allá de la privatización*.²⁴

²⁴Klaus Bodemer (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), Montevideo, 1993.

CAPÍTULO 1

Némesis de la visión mercantil de Estado

LA NOCIÓN neoliberal de la reforma del Estado, hay que recordarlo, estuvo centrada en la problematización del “tamaño” del Estado mismo. En nuestros días, el tema del “tamaño” del Estado ha dejado de ser el tópico central de estudio y debate.²⁵ Su abordamiento, que hacía coincidentes situaciones que estaban ocurriendo en muchos países, ha dejado de ser concebido un suceso universal. Tal universalidad correspondió a una fase del desarrollo del capitalismo y a una tendencia dominante por enfoques conservadores de la vida social, económica y política.

Tratándose del examen de un Estado nacional concreto, el tratamiento de su “tamaño” debió corresponder a la situación singular en la que se encontró como producto de su pasado mediato e inmediato. Esta situación fue poderosamente marcada por dos componentes: su organización constitucional, que funge como una estructura de relaciones de dominación estable, y la transformación reciente que se acentuó a partir del régimen precedente. La conjugación de ambos componentes derivó en una disyuntiva, dentro de la cual la fuerza de la conservación y la fuerza del cambio en la organización del Estado pugnaron por prevalecer.

De la reforma del Estado al Estado de la reforma

En su origen, la reforma del Estado fue desarrollándose dentro de una atmósfera favorable al cambio, en la medida en que se observaba un agotamiento en la estrategia seguida por los gobiernos en la realización de su misión histórica. El asumir otra misión se observó como un nuevo y poderoso estímulo para su futuro desenvolvimiento. Pero ese ánimo de renovación se exacerbó con un espíritu de expiación, que buscó las causas de la crisis del Estado en el pasado histórico inmediato del propio Estado: entonces, los males que le aquejaron fueron identificados con la corrupción, con la organización estatal corporativa, con el formalismo del trabajo gubernamental y con su

²⁵Omar Guerrero, “Acerca del «tamaño» del Estado mexicano”, Cuadernos de Política y Administración Pública, núm. 33, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, México, mayo-agosto de 1987, pp. 25-40.

“enorme tamaño”. Pero la pugna más virulenta fue encaminada contra el llamado “sector paraestatal”, integrado por un gran conjunto de empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios.

La identidad entre los males del Estado y su magnitud sentó bases en el pensamiento de quienes así lo discernían, principalmente los círculos empresariales privados y los ámbitos financieros de los gobiernos. Esta conceptualización “materializante” del Estado derivó de parámetros meramente contables y numéricos, y el “peso” del Estado fue evaluado con base en estados financieros. Tales apreciaciones no nacieron de investigaciones sobre los problemas del Estado, ni se invocaron las contribuciones de la ciencia política, la sociología y la ciencia de la administración pública.

En contraste al caudal de trabajos que precedió, acompañó y siguió a las reformas administrativas en buena parte del mundo hasta principios de la década de los ochenta, a través de los cuales se diagnosticaron los problemas del Estado, durante la fase de privatización no se realizaron estudios que identificaran los problemas que se pretendieron suprimir. Es más, los pocos trabajos que siguieron al programa de “adelgazamiento” del Estado fueron preparados con posterioridad al inicio de esta medida y curiosamente en ellos se postulan tesis distintas a la magnitud de sus dimensiones.²⁶

Una de las cuestiones más debatidas fue la presunción afirmativa *a priori* del gran “tamaño” del Estado, sin mediación de investigaciones previas.²⁷ Naturalmente, no se puede soslayar que el apresuramiento de esta presunción obedeció a causas tan poderosas, como la presión del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuya condición para el suministro de recursos financieros fue la reducción de la magnitud del Estado.

El fundamento de muchos programas de privatización, sobre todo en los países subdesarrollados, consiste en el *Informe Berg*, un documento preparado para el Banco Mundial por Elliot Berg en 1980, de allí su nombre. Su laboratorio de análisis fue un número de países africanos sudsafricanos, tales como Nigeria, Zaire, Sudán y Senegal, ciertamente un grupo de naciones nada

²⁶En México la Secretaría de la Contraloría General de la Federación preparó tres estudios sobre el problema del “tamaño del Estado”: “El gobierno mexicano: un análisis de sus recursos humanos 1976-1986”, México, septiembre de 1986, Ms 8 ff. “Nota preliminar sobre el tamaño de la administración pública en México”, México, septiembre de 1986, Ms 16 ff más cuadros. Hay que añadir la investigación estadística preparada por la Contraloría y el Instituto Nacional de Administración Pública, titulada *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, México, 1988.

²⁷En contraste con los fundamentos contables y financieros que sirvieron de asidero de quienes critican el “tamaño del Estado” el Instituto Nacional de Administración Pública dedicó las páginas de la *Revista de Administración Pública* a abordar el tema desde el ángulo administrativo y político. Véase especialmente: José Merino Mañón, “Tamaño y composición de la administración pública mexicana”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 73, México, 1989, pp. 17-31; y Raúl Olmedo, “Tamaño de la administración pública y distribución territorial por ámbitos de gobierno”, *Ibidem*, pp. 33-47.

representativo del total del “tercer mundo”. Igualmente, dicho informe estuvo solamente centrado en instituciones “paraestatales” productivas y sociales.²⁸

Las conclusiones del diagnóstico fueron devastadoras: las empresas públicas eran un desastre que arrastraban enormes deficitarios financieros y constituían una inmensa carga al erario de las naciones africanas, toda vez que las instituciones “paraestatales” no productivas eran una rémora inútil en las administraciones públicas de esos países.

Además de la impericia detectada en los administradores públicos africanos, uno de los motivos encontrados por el *Informe Berg* consistió en el sesgo hacia el bienestar social de las empresas públicas las cuales, del tal modo, operaban sin criterios de rentabilidad.

El remedio propuesto por el Banco Mundial no podía ser más radical: “El banco concluyó que si los objetivos de bienestar fueran una consideración fundamental, tendría más sentido permitir a las empresas operar bajo el principio de buscar utilidades y entonces destinar luego tales beneficios al logro de metas sociales”.²⁹ Esta medicina, empero, solamente abarcaría a un pequeño número de empresas públicas, pues la mayoría debería ser liquidada o puesta dentro de programas de privatización.

Con base en las ideas y propuestas centrales del Informe Berg, es legítimo preguntarse si esos países africanos constituyen una muestra representativa del mundo subdesarrollado, y si justificó los cruentos programas de privatización y el diferimiento de los deberes sociales del Estado.

Por principio debemos recordar que naciones como las mencionadas, a las cuales se pueden sumar muchas más situadas en Asia, se habían independizado apenas dos o tres décadas antes del Informe Berg y que toda su administración pública estaba aún en proceso de maduración, si no es que todavía en su infancia.

En las antiguas colonias, deliberadamente las metrópolis inhibieron el desarrollo de la administración pública: se omitió introducir los principios básicos de la administración pública, tales como la unidad y la descentralización, se hizo de los funcionarios nativos meros ejecutores, y se limitó conscientemente la modernización administrativa.³⁰

Al mismo tiempo, las administraciones coloniales fueron fielmente mímicas de las prácticas administrativas metropolitanas. Pero los objetivos de las administraciones coloniales eran muy restringidos, no tenían responsabilidad

²⁸ Don Babai, “The World Bank and IMF: Rolling Back the State or Backing its Role?”, en Raymond Vernon (ed.), *The Promise of Privatization*, en Council on Foreign Relations, Nueva York, 1988, pp. 254-285.

²⁹ *Ibidem*, p. 265.

³⁰ Ralph Braibanti, “Modernización administrativa”, en Myron Weiner, *Modernización*, Editorial Roble, México, 1969 (1966), pp. 213-231.

ante los grupos políticos ni frente a la opinión pública nativa, pues solamente realizaban funciones de regulación de la población colonial.

Uno de los propósitos metropolitanos más evidentes en su estrategia colonialista fue desligar a ciertas personas de su medio social, incorporándolos al servicio público. Esta medida no se generalizó a todos los servidores públicos nativos que se desempeñaban en la administración pública, sino a una élite local “occidentalizada” cuya formación funcional era prometropolitana. Estos funcionarios, que participaban en la hechura de *policy*, no solamente estaban aislados de la sociedad local, sino también separados dentro del mismo servicio público como totalidad.

Dicho servicio estaba integrado por diferentes razas y sus miembros detentaban un nivel de destreza lingüística superior, por dominar el idioma gubernamental; conocían la tecnología administrativa, percibían salarios altos y disfrutaban de otros beneficios muy generosos. Tal medida sustrajo a estos nativos de su medio social, dejando de formar parte de la organización familiar, el clan o la tribu. Paralelamente, las metrópolis expropiaron cabalmente el sentido de pertenencia social a estos funcionarios, haciéndolos servidores públicos de carrera al servicio de un gobierno extranjero, para lo cual obraba la seguridad en el empleo que se les otorgó.

Esos funcionarios nativos ingresaban al servicio mediante exámenes de competencia, efectuados por comisiones de servicio civil. No obstante, una vez admitidos, el ascenso a puestos superiores era casi imposible. La carrera administrativa era sumamente limitada y era imposible ascender desde empleado hasta directivo superior. El nativo era admitido en el servicio con base en sus logros, pero su futuro estaba definido de antemano y se limitaba a puestos siempre inferiores a los ocupados por los colonizadores.

El propósito del distanciamiento social se consumaba cuando las cualidades del aislamiento y alejamiento generaron la altivez y arrogancia que el público local resintió severamente, luego de la obtención de la independencia.

Otra de las limitaciones de las administraciones coloniales, fue la deliberada concepción establecida por los europeos de que una buena administración era un arte y no una ciencia. Sin embargo, una verdad sabida entre los científicos de la administración pública consiste en que es más sencillo crear que reformar, y que países con sociedades simples son más susceptibles de establecer una buena administración.

Asimismo, la descontextuación colonial con el mundo circundante propició un efecto administrativo de aislamiento y dependencia hacia la metrópoli, que la vacunó contra los cambios dinámicos que ocurrían en las administraciones públicas en Occidente. Tal periodo de cambio dinámico en materia

administrativa ocurrió en otras partes del planeta, precisamente cuando las metrópolis estaban preocupadas por diferir todo movimiento en pro de la independencia.

El problema principal y más urgente al cual se enfrentaron las administraciones públicas poscoloniales inmediatamente después de lograr la independencia, fue el reemplazo de los funcionarios extranjeros o “expatriados” que habían ocupado los puestos más elevados y tenían a su cargo la hechura de *policy*. Se trató de un proceso de “nativización” muy lento por su alta complejidad.

En el momento previo a la independencia, el 53 por ciento de los funcionarios del servicio civil superior de la India (incluyendo lo que posteriormente sería Pakistán) eran ingleses; en Malaya era el 66 por ciento; y en Birmania y Ceilán el 56 por ciento.³¹ El promedio de estos países significaba el 52 por ciento del total. Por consiguiente, el problema más preocupante fue la celeridad de la expatriación de los funcionarios metropolitanos.

Los problemas no se limitaron a lo señalado, se extendieron y se agravaron por motivo del cambio de noción de la vida social excolonial, antaño administrada con servicios públicos básicos, pero ahora gobernada por un Estado responsable de la soberanía, la prosperidad social, el desarrollo económico y la educación masiva.

Los nuevos Estados tuvieron que sustituir cerca de las tres cuartas partes de sus antiguos funcionarios expatriados con sus nacionales, además de que se vieron impelidos a aumentar el número de servidores públicos. Entre 1947 y 1964, el cuadro de funcionarios superiores de la India registró un aumento de cerca de 350 por ciento y Pakistán de aproximadamente 200 por ciento, en tanto que Birmania duplicó el volumen, y Ceilán y Malaya aumentaron las filas de altos funcionarios en un 48 por ciento y un 14 por ciento, respectivamente. La ampliación promedio para estos cinco países, en el rango de los funcionarios superiores, fue de cerca de 200 por ciento.

Las tensiones subsecuentes sobre las administraciones públicas de los Estados poscoloniales fueron extraordinariamente severas, principalmente debido a que los nuevos empleados estaban recibiendo una formación inadecuada en universidades que, a su vez, habían sido desorganizadas por movimientos en pro de la independencia. Funcionarios inexpertos fueron colocados precipitadamente en puestos de responsabilidad, que normalmente se alcanzan en una carrera administrativa cuya longitud cronológica es de diez a veinte años.

Los afanes desnacionalizadores de las metrópolis rindieron frutos todavía por largo tiempo, principalmente produciendo relaciones de desconfianza ha-

³¹ *Ibidem*, p. 221.

cia el servicio civil antiguo por parte de los líderes nacionalistas, porque la consideraban una supervivencia de los servicios públicos coloniales. En algunos casos se llegó a la casi total destrucción de este servicio civil, con las mermas de implementación fácilmente comprensibles, como las señaladas por el Informe Berg.

Las nuevas administraciones públicas tuvieron que lidiar en condiciones diferentes a la época colonial, donde había una acción amortiguadora del gobierno extranjero, y los nuevos funcionarios nativos tuvieron que soportar directamente el embate de las esperanzas del pueblo fundadas en la idea de que la independencia daría solución a los problemas del país. Como lo afirmó un autor, “la totalidad del aparato administrativo crujía bajo la presión que era aún más intensa en Pakistán, Ceilán y Birmania, a causa de la situación política inestable”.³²

Otro de los efectos negativos del peculiar desarrollo de la administración pública de los Estados poscoloniales, es que la tradición europea dejó como herencia el concepto de que el desarrollo es un ejercicio burocrático, porque es a través de la burocracia que se planifica y ejecuta un plan de desarrollo. El concepto colonial de una administración reguladora aún se mantiene vivo en la práctica administrativa.

Pero quizá la herencia más nefasta y arraigada de la administración colonial, sea la pérdida del valor humano como sustrato del desempeño de los gobiernos. A pesar de la transformación de la administración pública poscolonial hasta nuestros días, debido a los problemas narrados, todavía no es posible ejercer una administración eficiente del desarrollo con los métodos de administración diseñados para propósitos que recuerdan a la política metropolitana. Un autor considera que, “de manera general, los funcionarios del Departamento de Forestación piensan que su tarea consiste en proteger a los árboles de las personas”.³³ Recientemente, un estudio realizado en Tanzania confirmó que la administración pública todavía se desempeña en forma muy similar a la del régimen colonial. “Esta tendencia a ver a la gente como «el problema» y a la administración como «la solución» se nutre de la esencia de la burocracia”, explica el autor precitado.

Promover un desarrollo centrado en el pueblo no es la tarea para la cual se crearon las burocracias de los Estados poscoloniales, porque el sistema administrativo fue concebido fundamentalmente como un instrumento para mantener el orden, la recaudación de los impuestos, y la ejecución de otras funcio-

³² *Ibidem*, p. 222.

³³ Matur Hari Mohan, “Desarrollo centrado en la gente”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 222.

nes gubernamentales mínimas de índole similar, y así se conserva hasta nuestros días.

Las notas anteriores muestran cuán insólito e injustificado es un recuento como el que ofrece el Informe Berg, pues las antiguas metrópolis propiciaron el subdesarrollo administrativo que tan crudamente es cuestionado en él, toda vez que las realidades que entraña nada tienen que ver con otras latitudes del subdesarrollo, como las propias del mundo iberoamericano, para el cual se sugirieron idénticos remedios.

Dentro de una atmósfera más general, un ánimo de expiación se encaminó a culpar de los males de los países subdesarrollados al fantasma del Estado, es decir: su propio y próximo pasado, y en particular, su organización corporativa y su modalidad benefactora. El “adelgazamiento” del Estado comenzó en su punto más frágil: el “sector paraestatal”, el aspecto más quebradizo por la diversidad de las instituciones que lo integraban, por el origen disímulo de sus entidades y por su insolvencia financiera.

Tal como se conceptuó al Estado durante las décadas de los ochenta y noventa, con base en su “tamaño”, hoy en día debe ser replanteado porque se hizo con prejuicio en el sentido más estricto del término: un juicio previo sin elementos de análisis que facilitaran el razonamiento.³⁴

El marco ideológico del replanteamiento de la misión del Estado tuvo su fuente en diversas manifestaciones del pensamiento, aunque su impronta básica fue pragmática. Pero hubo un elemento prominente: el neoliberalismo, que presupone el desplazamiento del papel protagónico del Estado en la economía, que fue asumido por la iniciativa privada;³⁵ que propone la desregulación de las relaciones sociales con el propósito de que el derecho positivo se estreche gradualmente, y que en su lugar, el derecho natural enmarque y estimule la libre competencia entre actores presumiblemente iguales.

Política y mercado

La reforma del Estado, sintetizada como achicamiento del “tamaño del Estado” se realizó en un ambiente de anatemización del papel estatal ante la crisis del capitalismo y de desconfianza como rector de la economía. Las tesis ante-

³⁴Bernardo Kliksberg ha llamado la atención sobre la ausencia de referentes empíricos e investigaciones científicas sobre el “tamaño” del Estado. En su opinión, los planteamientos de quienes propugnan su “adelgazamiento” se sitúan más en dogmas y mitos, que en el razonamiento científico. *¿Cómo transformar el Estado?: más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989. Por su parte, José Sulbrandt, es autor del valioso trabajo titulado: “El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de 11 países”. CLAD, Caracas, 1989, Ms, 44 ff más cuadros.

³⁵Oscar Ozlak, “La reforma del Estado: un día después”, en Klaus Bodemer (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), Montevideo, 1993, pp. 83-107.

riormente aceptadas sobre la función sustitutiva del Estado con relación al empresario, como reproductor del capital, fueron abandonadas en favor de la idea del mercado como regulador de las condiciones de tal reproducción. Se dijo entonces que había una sobredilatación de los llamados sectores “paraestatales” como un efecto de la participación del Estado en la producción de bienes y el suministro de servicios.

Tales proposiciones, fielmente representadas en el Informe Berg, cuajaron ideológicamente dentro de conceptos provistos por el neoliberalismo, cuyas partes primordiales de su discurso fueron las siguientes:

En primer lugar, el Estado seguía demostrando una incapacidad congénita para resolver los problemas de la reproducción del capital y su papel en la vida económica no debió trascender a su función estimulante de la acumulación primitiva. Por consiguiente, su gobierno debía restringirse a establecer las condiciones básicas para el desenvolvimiento de la vocación y el destino de los productores particulares. La sobreactuación del Estado produjo un conjunto de organismos de la administración pública que estaban caracterizados por la intrusión en la vida privada, que desvirtuaron el papel guardián del gobierno.

En segundo lugar, un sector de la expansión indebida del Estado ocurrió en las materias de salud, seguridad social y protección del trabajo, y en general en el bienestar social, generando la sobresaturación de exigencias provenientes de las clases y grupos beneficiados, y provocando una sensible distorsión en la operación del mercado. Dentro del ámbito del Estado mismo, la extensión de sus deberes produjo una perversión de las finanzas públicas observable en la transferencia de subsidios a las instituciones que suministraban servicios asistenciales, de seguridad social y protección laboral. El déficit presupuestal nacido de la transferencia de recursos a instituciones deficitarias y la sobrecarga de demandas a un abultado organismo administrativo, resultaron en saldos decrecientes de capacidad de gestión y, más dramáticamente, en ingobernabilidad.

En tercer lugar, ante una situación estructural como la narrada, emergió la exigencia de cambios radicales que retornaran al Estado a su “tamaño mínimo”, suprimieran las demandas desde su origen y retrajeran la actividad gubernamental a su papel básico de regulación. Siendo los males del Estado inherentes a su naturaleza como tal, se demandó su degradación y la deflación de las relaciones políticas con el fin de que los individuos se relacionaran directamente a través del mercado. De este modo, las relaciones de comunidad propias de la vida política, tendieron a disiparse y convertirse en relaciones mercantiles; es decir, en vínculos sociales en los cuales la conexión

entre los hombres ocurre por medio de mercancías. De este modo, la “mano invisible del mercado” reajustaría las deficiencias sociales provocadas por la intervención artificial del Estado, donde privaban relaciones naturales.

Finalmente, la desestatización de las relaciones naturales reclamó la reorganización de las tareas productivas y comerciales, que volvieron a sus auténticos propietarios: los individuos, que como usufructuarios del primero y único de los derechos personales: la propiedad, harían más productiva y feliz a la sociedad. El sentimiento de posesión automáticamente haría eficientes a las empresas descuidadas por los burócratas, y si este principio se aplicaba a los asuntos del Estado, muy pronto los servicios públicos incrementarían sus capacidades; pero si estos servicios eran concesionados a empresarios privados, los saldos positivos se elevarían al cien por ciento. En suma: siendo el Estado inherentemente un mal administrador no sólo de la sociedad, sino de una economía que arrebató a los particulares, qué mejor que su gobierno –“un mal necesario”– se redujera a una mínima expresión.

En realidad, el tema del “tamaño del Estado” es tan antiguo como el liberalismo, y ciertamente ha sido motivo de intensa crítica. Tal como se hizo saber desde los años cuarenta, “la limitación del rango de las actividades del Estado ha sido un punto cardinal de la más famosa de todas las teorías capitalistas del Estado, la teoría liberal”.³⁶ Dentro del ideario central del viejo liberalismo, como en el nuevo, el Estado es un concepto que no solamente se considera inalcanzable, sino hasta “indeseado”. Ello obedece a que el Estado “siempre intervino en el proceso económico” de muchos modos, tales como los subsidios, tarifas aduaneras y la reglamentación económica.

Una falacia más acerca del antiestatalismo liberal es la plenitud de su vocación democrática, pues “el Estado limitado del capitalismo puede ser –y ha habido muchos ejemplos en la historia moderna– una dictadura extrema en su propia esfera política”.³⁷

En todo caso, el Estado ha ocupado un lugar secundario en el liberalismo, como ahora es patente en el neoliberalismo, motivo por lo cual se le juzga como necesariamente limitado, aunque la realidad patentiza la extensión de sus actividades y su gradual crecimiento.³⁸ Incluso, tal intervención entraña una ambigüedad, pues en tanto que hay versiones como la del marxismo, que la conceptúa como propiamente capitalista, otras como la liberal y neoliberal, la observan como no capitalista y lesiva al mercado.

³⁶James Burnham, *The Managerial Revolution*, The John Day Company, Nueva York, 1941, pp. 21-22.

³⁷*Ibidem*, p. 23.

³⁸*Ibidem*, pp. 105-107.

Un examen mínimamente juicioso del discurso liberal de ayer y de hoy, muestra claramente las falacias que entraña. El Estado no constituye un ente artificial, salvo en el sentido en que Thomas Hobbes le asignaba en contraposición al significado natural que atribuía a las relaciones sociales semies-tamentales que le tocó vivir. El Estado constituye una institución humana formada por la actividad del hombre como autor y actor de su historia, bajo condiciones que no le es posible modificar y dentro de las cuales realiza su destino. Su injerencia en las relaciones sociales modernas obedece a su bajo grado de sociabilidad, a sus contradicciones y luchas de clase, y a las prepotencias individuales que no puede conjurar. Hobbes invitó a sus paisanos para que se incorporaran a la civilidad horrorizado por la guerra civil de 1640-1660, que representaba para él la peor de las manifestaciones de relaciones naturales, en donde el hombre se había convertido en “el lobo del hombre”. En el Estado moderno las relaciones de dominación constituyen una consecuencia del carácter quimérico de las relaciones naturales, como base de una sociedad irremediabilmente atrapada en sus propias contradicciones.

El Estado es una criatura producida por la modernidad, cuyas relaciones de comunidad constituyen el indicador histórico máximo de su desarrollo. La modernidad ha significado un gran progreso de la humanidad, porque representa evasión de las relaciones naturales que en su versión medieval habían retardado durante un milenio la aparición del Estado. La modernidad política constituye un conjunto de rasgos de la sociedad contemporánea, que se manifiestan por la diferenciación de la política con relación a otras actividades humanas; por el desenvolvimiento de un plan unificado y centralizado con metas específicas; por la intensificación de la actividad de la administración pública y su penetración más honda en todos los ámbitos de la sociedad.³⁹ La diferencia del Estado moderno frente a las asociaciones de dominación que lo precedieron, consiste en su grado de desarrollo político, esto es, en la capacidad para ingresar a un número variado de organizaciones y exigencias políticas producidas por la modernidad política. Esta facultad significa la habilidad del Estado para lidiar con problemas nuevos y variables que se reproducen constantemente, que adquieren modalidades imprevisas y que se generan en la sociedad nacional o en el exterior.

La modernidad política y el Estado se encuentran íntimamente relacionados, pues entre más diferenciado es el segundo, más organizaciones po-

³⁹S.N. Eisenstadt, “Burocracia y desarrollo político”, en Joseph Lampalombara, *Burocracia y desarrollo político*, Paidós, Buenos Aires, 1970, pp. 91-100.

líticas especializadas contiene, y más capacidad tiene para crecer y absorber cambios y nuevas organizaciones y demandas políticas. El signo de modernidad del Estado contemporáneo frente a las organizaciones de dominación precedentes, consiste en su disposición para conseguir un cambio autosustentado, sufragado por sus fuerzas interiores. El desarrollo político del Estado moderno es, en suma, una capacidad adquirida para enfrentarse a problemas para los cuales no existe generalmente una solución constante, según expuso en lúcido aforismo el autor precitado.

El Estado moderno se distingue de otras formas de dominación por su grado de gobierno, que consiste en la proporción de relaciones participativas de poder que puede contener. El Estado ha alcanzado una etapa más progresiva de modernidad política y es políticamente más desarrollado, cuando más personas participan en las relaciones de poder, cuando sus decisiones repercuten en la elección de los dirigentes políticos, y más efectivamente sus demandas se incorporan a los programas de gobierno. Por consiguiente, la sobresaturación de exigencias políticas que sobrecargan los circuitos de la administración pública, no constituyen malformaciones naturales ni enfermedades congénitas del Estado, sino manifestaciones inherentes al nivel de modernidad alcanzado. La sobrecarga de demandas sociales no significa un mal endémico; las deficiencias de la administración pública constituyen deficitarios de capacidad de gestión, no patologías incurables.

La sobrecarga de exigencias políticas ha sido un incentivo para el desarrollo de las capacidades del Estado. La expansión de la salud pública, la seguridad social y la protección al trabajador manual, han sido consideradas hasta nuestros días como el signo más prominente de modernidad política, según se ha podido comprobar en estudios realizados en los países que forman la Unión Europea.⁴⁰ Dentro de esta comunidad, Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, son los que más gastan en aquellos ramos del bienestar social, que más empleados públicos dedican a ellos y más deberes formales reconocen al respecto. Entre más moderno es un Estado, más bienestar social aporta y tiene mayor capacidad de absorción de demandas sociales. En esos países, el Estado ha demostrado no padecer ningún tipo de enfermedad, sino gozar de plena salud y estar creciendo vigorosamente. Hay que enfatizar que el Reino Unido hoy día es el país que cuenta con ma-

⁴⁰Moses Abramovich y Vera Eliasberg, *The Growth of Public Employment in Great Britain*, Princenton University Press, 1957. F.F. Ridley, *Government and Administration in Western Europe*, Martin Robertson, Londres, 1979. Richard Rose, *Understanding Big Government*, Sage Publications, Londres, 1984. Juan Junquera González, *La función pública en la "Europa de los Doce"*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986.

yor número de servidores públicos en el mundo, a pesar del programa de privatización antaño implementado por el Partido Conservador.

El desarrollo del capitalismo diferencia a la política y la economía, para hacerlas mutuamente funcionales, y dicha diferenciación es una muestra de modernidad. El desenvolvimiento de un Estado vigoroso no medra en detrimento del sector privado y a la inversa. El Reino Unido es el mejor ejemplo. Y hasta puede ocurrir, como en los Estados Unidos, que encontremos más empresas públicas que las que pensamos, y que ciertas instituciones como la Administración de Veteranos y la NASA disfrutaban juntas el presupuesto de la mitad de los departamentos de Estado de la Unión Americana. Está por demás mencionar el cúmulo de empresas privadas que únicamente trabajan para su gobierno fabricando armas para la máquina de guerra más poderosa del mundo, o sustituyéndolo en una diversidad de funciones públicas como verdaderas entidades “paraestatales”.⁴¹

La mutación de relaciones políticas en relaciones mercantiles, que transforma a los ciudadanos en clientes, usuarios y consumidores, tocó de lleno a la empresa pública. Además de la degradación del nivel de comunidad política que se individualiza, la metamorfosis en empresas privadas fue muy complicada, sobre todo porque la forma en que se constituyeron los sectores “paraestatales” obedeció a la dinámica del capitalismo, sea en épocas de bonanza o de postración. Desde el siglo XIX, el Estado moderno ha estado ingresando pasivos provenientes del mercado y fue al mercado donde fueron a parar las empresas públicas, la causa primordial de buena parte del ensanchamiento de la participación económica estatal.

Países como Alemania, Italia, Francia y el Reino Unido, son modelos de incorporación de empresas privadas por las más diversas vías. Italia creó su paradigmática “paraestatalidad” por efecto de una catástrofe financiera que le heredó el fascismo, una crisis profunda e insalvable por la economía privada; en tanto que en Francia ocurrió bajo el fomento financiero previsto para más de 500 empresas mixtas –privadas y gubernamentales– en una etapa de expansión económica. El Reino Unido, por su parte, procedió por vía de nacionalizaciones industriales durante la posguerra. En suma, la estatización de firmas privadas es una necesidad, ya sea para expandir la reproducción de capital en fases de progresión, ya lo sea cuando existan problemas en el mercado, su *locus* natural, debido a las estrecheces de capital, la insuficiencia

⁴¹ El sistema de contratación es el principal afluente de la “paraestatalidad” estadounidense en el sentido más estricto del término, pues comprende un cúmulo de firmas privadas que cumplen tareas públicas, incluso de elevada jerarquía, en sustitución de la administración pública. Theodore Lowi y Alan Stone (eds.), *Nationalizing Government: Public Policies in America*, Sage Publications, Berverly Hills/Londres, 1978. A.M. Agapos, *Government-Industry and Defense: Economics and Administration*, The University Alabama Press. 1975.

de crecimiento o reconversión, o las crisis generales o parciales. El Estado cumple la función de equilibrador de las deficiencias del mercado absorbiendo compañías privadas de desecho.

La aptitud del Estado para fungir como rescatador de empresas –además de la creación de otras tantas con fines económicos, o bien instituciones sociales o culturales–, constituye una parte de su habilidad para lidiar con éxito los cambios producidos en su interior y conseguir un crecimiento político autosustentado, a pesar de la aparición constante de contingencias provenientes del mercado. En todo caso, se trata de su capacidad financiera para destinar colosales recursos técnicos y organizativos para salvar a la sociedad de sus contradicciones. Sin embargo, la privatización significó no sólo una pérdida de comunidad política, sino incentivar a una escisión mayor de los intereses de clase en la sociedad. La privatización de servicios públicos también mermó las garantías constitucionales que protegían al ciudadano de los actos de la administración pública, no de la administración privada, ante la cual no se presentan como ciudadanos sino como clientes, usuarios y consumidores, más si aledaño a la privatización se produce un proceso de desregulación indiscriminada del derecho positivo.

Cuando la privatización fue selectiva, la magnitud del mercado de capitales pudo tener suficiente amplitud para ingresar a empresas grandes y productivas. Pero cuando obedeció a programas en gran escala la situación fue diferente, porque una burguesía local difícilmente puede contar con suficiente capital para adquirir una docena de empresas mayores. Tal es el caso del Reino Unido, que bajo el programa de privatización del gobierno conservador provocó una sangría superior a la capacidad de capital de la iniciativa privada, en tanto que los ingresos al gobierno por la venta parcial de sólo cuatro empresas se discierne que fueron idénticas al presupuesto anual destinado a las islas Malvinas.⁴² Por si esto fuera poco, hay que agregar que las enajenaciones de estas compañías de Estado han sido justamente eso: enajenaciones, porque han significado una pérdida de patrimonio nacional a bajo precio. En el mercado, la venta de estas empresas frecuentemente se hizo disociando el valor y el precio, porque el primero es difícil de estimar en una época de inflación y recesión, y porque el objeto de la transacción fue propiedad pública sujeta a riesgos crecientes que se transforman en mayores demandas de seguridad para los compradores. Por más que una privatización se enmascara en criterios técnicos, está preñada de causas y consecuencias

⁴²David Steel y David Heald, "Privatización de la empresa pública. Trayectoria del gobierno conservador británico 1979-1983", en Horacio Boneo (ed.), *Privatización: del dicho al hecho*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1985, pp. 293-333.

políticas. Invariablemente una privatización será motivo de contienda política; más aún, todo un programa de enajenaciones.⁴³

Los países relativamente modernos sufrieron la degradación de sus progresos sociales. La modernidad es una obra humana progresiva o regresiva. Puede ser limitada o postergada, pero también completamente obstruida cuando es atacada en su origen, a saber: en las demandas sociales que brotan del desarrollo político. La degradación del bienestar social, sea de la seguridad social o de la protección del trabajador, constituyeron un freno a la modernidad.

La privatización en gran escala también constituyó una pública declaración de insolvencia política y un umbral de ingobernabilidad, debido a la pérdida de consenso y comunidad política. Entre los diversos deberes del Estado, los más antiguos han sido los relativos a la mera regulación. Los Estados más modernos del orbe se han distinguido por una intervención económica racionalmente implementada; por su participación económica en el bienestar social, particularmente la seguridad social; y por su preocupación inexcusable por la educación pública. Tal es cuando menos la lección que nos han dejado los países que forman la Unión Europea, cuando están transitando exitosamente a la posmodernidad caracterizada por una organización supraestatal.

Investigaciones apegadas a los criterios de las ciencias sociales probaron que la “magnitud” observable en un Estado específico, obedece al grado de intensidad de su actividad, a la idiosincrasia y tradición de su pueblo, a la historia vivida y a sus relaciones con el resto de los estados; a que los problemas que le atañen son distintos a los de otros estados, aunque estén relacionados o sean consecuencia de esa relación; y a que no se puede aplicar tabla rasa para todos los estados, ni medirse con varas idénticas. Se ha destacado que el “tamaño” del Estado constituyó una cuestión trivial ante problemas de verdadera envergadura nacional, como la deuda externa, la merma de las soberanías nacionales y la pauperización de los pueblos de los países subdesarrollados.

Cuando el Estado se sitúa dentro de las disciplinas sociales que lo estudian, las confusiones conceptuales se disipan y encontramos que los críticos de su “magnitud” se refieren al número de sus servidores, a las cantidades dedicadas a subsidios a las clases depauperadas y a las erogaciones para el bienestar social. Tasadas en cuadernos de debe y haber, estas cuentas dan

⁴³Horacio Boneo, “Privatización: ideología y praxis”, John Coburn y Lawrence Wortzal, “Los problemas de la empresa pública. ¿Privatización es la solución?”, pp 61-84. Ambos artículos aparecieron en la antología: Horacio Boneo (ed.), *Privatización: del dicho al hecho*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1985, pp. 21-60.

números “rojos” que dañan la perfección simétrica del presupuesto, al tiempo que encuentran al Estado en lugares donde no debe estar.

La visualización contable y presupuestaria del Estado es extraordinariamente esquemática, además de un notable reduccionismo. Sólo observándolo a través de libros de cuenta y razón se puede explicar por qué se concibe como “grande”, “obeso” o “pesado”. Es de tal modo porque se halla descontextuado, desnaturalizado y simplificado, y confundido con sus servidores, con sus erogaciones o con sus campos de actividad.

No debemos extrañarnos que Bernardo Kliksberg, al igual que otros autores, detecte el despliegue de dogmas y mitos cuando se critica la “magnitud” del Estado. En realidad, el Estado es mucho más complejo de lo que se piensa: el caudal casi infinito de libros escritos sobre política no ha tenido más propósito que revelar los secretos que entraña esa enigmática institución humana. Tal desentrañamiento de las arcanas del Estado prosigue. La literatura política no se agotará y seguramente no requeriremos de libros de cuenta y razón para entender al Estado. En todo caso, el Estado merece mejores métodos de análisis que los utilizados por quienes critican su “tamaño”.

Ingobernabilidad disfuncional

Dentro de la visión mercantil del Estado, el “adelgazamiento” administrativo se conceptuó como una solución a la ingobernabilidad manifiesta en el Estado como ente benefactor, debido a la sobrecarga de las demandas sociales. Sin embargo, aunque los procesos de desincorporación de empresas públicas pudieran haber estado basados en necesidades financieras justificadas o inexcusables, no debieron ser concebidos como una abdicación de gobernabilidad que incidió negativamente en el bienestar social y dañó las libertades ciudadanas, estimulando los conflictos sociales. También fue preocupante la desregulación exagerada que disminuyó las conquistas sociales y creó un ámbito de competencia donde triunfaron los poderosos, como en *Behemoth*.⁴⁴

Homo Homini Lupus: el hombre lobo del hombre

Hobbes afirmaba que antes del advenimiento del Estado-*Leviathan*, el hombre era un depredador del hombre. Tal como lo explicó un politólogo, su libro “*Behemoth*, o Parlamento Largo, que estudia la guerra civil inglesa del siglo XVII,

⁴⁴Tomás Hobbes, *Behemoth*, William Molesworth (ed.), Londres, sin año (¿1661?).

pinta un no-Estado, un caos, una situación anómica, de desorden y de anarquía” (...) “pretendía Hobbes que *Behemoth* (...) fuera la imagen de un no-Estado, una situación que se caracteriza por la falta de derecho”.⁴⁵

El filósofo político inglés visualizó la gobernabilidad como un punto situado entre el poder y la libertad, que estaba personificada por *Leviathan*. En contraste con su libro *Behemoth*, la obra *Leviathan* trata del Estado como una entidad que otorga asilo a la vida y garantía de los disfrutes que produce la existencia asociada, que es la fuente de la gobernabilidad. La evasión desde *Behemoth* significó la extinción del estado de guerra, donde “*existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve*”.⁴⁶ El incentivo primigenio que estimula el establecimiento del Estado es el miedo a la muerte violenta y la necesidad de protección, pues “el fin del Estado es, particularmente, la seguridad”.

Antes de la aparición de esos tratados, Hobbes había escrito un libro titulado *De Cive (Del ciudadano)*, un decálogo de civilidad en el que se exaltó el resguardo y asilo provistos por la vida asociada ante la precariedad de la vida natural. Esta última estaba basada en la guerra de todos contra todos como dictado de la naturaleza, en tanto que el Estado constituye un producto de la voluntad de los asociados con base en la razón. La fuerza no es un sustento suficiente del Estado si no se introduce la razón. Él creyó que “todos los reyes pertenecen al género de los animales de presa (...) el hombre es un dios para el hombre, pero también *el hombre es un lobo para el hombre* (...) no es la razón sino la grandeza y a menudo este mismo carácter de lobo que los hombres se reprochan recíprocamente”.⁴⁷

No es el hombre solamente un animal político ni es la naturaleza la fuente del Estado; es la utilidad de la vida en común lo que suprime el “derecho de todos a todo”, que es lo mismo que no disfrutar ningún derecho como algo inherente a la vida natural. La erección del Estado no es otra cosa que la ubicación de la obediencia en el marco de la razón, donde prepondera el sentimiento de asociación sobre el impulso de disociación. Sólo un Estado pleno puede, a decir de Hobbes, producir un gobierno pleno.

Behemoth ha sido nuevamente personificado por la ingobernabilidad que brota de la sustitución de las relaciones políticas, por relaciones mercantiles.

⁴⁵Franz Neumann, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional socialismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, pp. 11 y 507.

⁴⁶Thomas Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980 (1651), pp. 103 y 137.

⁴⁷Thomas Hobbes, *Del ciudadano*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966 (1641). pp. 43-52, 63 y 117-123.

En las décadas de los ochenta y noventa, el Estado abdicó de muchos deberes sociales y abrió un ancho cauce al desarrollo de poderes no estatales, principalmente radicados en sectores dominantes de la vida económica.

La ingobernabilidad como disfunción

La ingobernabilidad concebida como un efecto del “tamaño” del Estado, no sentó bases en la falta de asilo cívico de la vida asociada, sino en problemas de disfuncionalidad lesiva a la economía.

Un gobierno puede ser enjuiciado como deficiente si el objeto que le da vida no es alcanzado, o si sus rendimientos decrecen ante los imperativos públicos que tiene encomendados. Las causas de las deficiencias pueden ser de la más diversa índole, y oscilan de la propensión al congresismo por imperfección de la división de poderes, inclinando el predominio hacia el Legislativo, hasta la decadencia del Estado en su conjunto. Comprende también los procesos de deterioro gubernamental que derivan en sucesos dramáticos, tales como las guerras civiles o las dictaduras.

Sin embargo, con base en las condiciones generales de cambio acelerado que sufrieron las sociedades contemporáneas, dentro de una óptica conservadora, recientemente fue observada una crisis de ingobernabilidad. Tal ingobernabilidad fue planteada como inviabilidad de los gobiernos para alcanzar su objeto, pero únicamente desde el punto de vista del papel del Estado ante sus deberes modernos. Es decir, el problema fue discernido a partir de las responsabilidades más recientes del Estado, principalmente las relativas al bienestar social, tales como la salud, educación y trabajo, así como las referentes al grado de civilidad alcanzado por la ciudadanía, tales como la ampliación del sufragio y exigencia de democratización. Las condiciones de ingobernabilidad examinadas se restringieron a deberes públicos que se juzgaron prescindibles y trasladables hacia otras opciones de satisfacción, cuya naturaleza no es pública, como el mercado. Al mismo tiempo, el análisis aplicado tendió a ceñirse a un método funcionalista, es decir, aproximaciones que restringen a la ingobernabilidad a desajustes o inadaptaciones disfuncionales de los regímenes políticos.

El término ingobernabilidad se identificó de tal modo, con la incapacidad de gobierno para responder a las demandas de bienestar, pero la noción se movió hacia esquemas conservadores y sugirió la aparición de enfermedades incurables y males congénitos del Estado.⁴⁸ La ingobernabilidad fue con-

⁴⁸Norberto Bobbio, “Gobernabilidad”, en *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1981, pp. 192-199.

cebida de un modo particular, estricto y coyuntural, no como un fenómeno general, toda vez que su configuración epistemológica tuvo su fundamento en la idea de disfunción de un sistema cuyas partes se desadaptan. Las funciones son las consecuencias observadas que favorecen la adaptación o ajuste de un sistema dado; las disfunciones, en contraste, son las consecuencias observadas que aminoran la adaptación o ajuste del sistema.⁴⁹

Existen tres versiones disfuncionales de la ingobernabilidad: la primera la visualiza como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad son identificadas como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción.

El segundo enfoque la observa como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el aumento incesante del gasto público; esto es, la estrechez financiera es disfuncional al sistema. Su base es el abandono de la vocación del Estado como fisco, en el sentido de que su objeto es desarrollar las bases económicas de la tributación.

Finalmente, la ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del gobierno y la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos. Constituye una vicisitud de enlace entre insumos y productos del sistema político derivada en la crisis de salida como crisis de racionalidad, y de la crisis de entrada como crisis de legitimidad. La primera crisis se manifiesta en la insolvencia de la administración pública para instrumentar el control de la economía, la segunda consiste en la incapacidad para estimular un nivel adecuado de lealtad al gobierno. Existe, en suma, una relación disfuncional entre la economía y la administración pública.

Sobrecarga de demandas

Uno de los insumos más poderosos en las transformaciones internas en el Estado moderno, es el crecimiento de la participación de la ciudadanía en los negocios públicos, y por ende, la extensión y multiplicación de sus demandas de bienes y servicios. Debido al concepto del sufragio como divisa política y nutriente de la “inflación” de civilidad, los gobiernos absorben tales demandas y las sacian con una ampliación de satisfactores públicos cuyos saldos son, por un lado, la espiral económica inflacionaria, y por el otro, paradójicamente, la insatisfacción de las demandas ciudadanas. Esta sobrecarga

⁴⁹Robert Merton, *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 61.

de demandas es definida como una relación asimétrica entre el crecimiento del producto nacional, y el costo de los servicios públicos y las demandas salariales. Una de las consecuencias negativas es la penuria de implementabilidad del gobierno, es decir, su ineptitud para alcanzar los objetivos propuestos y responder positivamente a los compromisos con los ciudadanos.

Otra consecuencia perceptible es la pérdida de consenso de la ciudadanía, cuyo rédito consiste en la merma de disposición a la obediencia, principalmente cuando las *policies* del gobierno fluyen contra sus intereses. Ambos saldos están relacionados, pues la conservación del consenso bajo pérdida de eficiencia administrativa deriva irremediamente en la improductividad, y posteriormente en la disminución del consenso y la ruptura de la legitimidad. En conclusión: la calidad del desempeño del gobierno está definida por su potencial de desarrollar efectividad y consenso por medio de los servicios públicos.

Los remedios propuestos para disipar la ingobernabilidad por sobrecarga de demandas fueron especialmente aconsejados por el neoliberalismo y revistieron la fórmula de una reducción drástica de la actividad del gobierno y la depresión de las expectativas de servicios de la ciudadanía, particularmente del papel del Estado como rescatador en situaciones difíciles. A pesar de los programas antiinflacionarios, el tercer remedio consistió en la sugerencia de ingresar más recursos para los gobiernos. Finalmente, los teóricos de la sobrecarga esbozaron apenas una última solución, consistente en reorganizar de fondo al Estado mediante la simplificación de sus instituciones para disminuir la complejidad que estorba su desempeño eficaz.

El argumento central de la tesis de la sobrecarga consistió en la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas provenientes de un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de la ciudadanía y las organizaciones políticas, tales como los partidos, grupos de presión y medios de comunicación.⁵⁰ El resultado fue una sobrecarga de exigencias ante las cuales los gobiernos no tuvieron capacidad de respuesta positiva. Frente a esta sobrecarga de exigencias continuas y crecientes, las obligaciones y deberes públicos se incrementaron, en tanto que sus capacidades de respuesta declinaron irrefrenadamente. De la inacción estatal brotó la inconformidad y la frustración de sectores sociales marginados e insatisfechos, cuyas demandas el gobierno no pudo satisfacer. El efecto sucedáneo fue que se incrementó gradualmente el nivel de ingobernabilidad.

⁵⁰Claus Offe, "Ingobernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras", en *Revista Mexicana de Sociología*, número especial, 1981, pp. 1847-1865.

Para sustraer al Estado de una crisis de gobierno, otro remedio neoliberal aconsejó la desviación de las reivindicaciones sociales que rebasaran los límites de respuesta positiva, hacia las relaciones de mercado. Se esperaba que el nivel de gobernabilidad aumentara gracias a la privatización de sectores económicos y sociales a cargo del Estado, *despublificándose* una variedad de servicios.⁵¹ Este procedimiento fue más redituable cuando se extendió a los nichos en los cuales descansaban las actividades económicas estratégicas del Estado, extinguiéndose sus monopolios económicos y ampliándose los marcos del mercado.

El desvío de las exigencias sociales se extendió hacia los deberes de bienestar del Estado, reformándose el régimen de seguridad social en el cual se fundaban los programas de salud y protección de amplios sectores de la sociedad, así como otros más referentes al trabajo, la asistencia social, la vivienda y otros similares. Mediante este drástico método, las demandas sociales fueron sofocadas antes de nacer y se consiguió un decremento sustancial de insumos deflacionarios de las reivindicaciones que generan la sobrecarga. Empero, este método de alta drasticidad provocó un pernicioso efecto de desmodernización:

La única forma en que un sistema moderno puede obstruir por completo la modernización en lugar de limitarla o postergarla, es cambiando las condiciones sociales básicas que motivan el surgimiento de las exigencias. Esta obstrucción puede tener un éxito temporal en los sistemas que están justamente en los umbrales de la modernización, pero no en los sistemas modernos más autocráticos.⁵²

Más allá, dado el caso que emergieran demandas que no fueron sofocadas de ese modo, o desviadas hacia las relaciones mercantiles, fueron encauzadas hacia filtros de la administración pública que las evaluaban como posibles insumos accesibles al gobierno. En suma: aquellas exigencias que evadieran tales medidas, simplemente se situaban fuera del marco de la racionalidad gubernamental y se desecharon.

El déficit fiscal

De acuerdo con la versión de la ingobernabilidad como un producto negativo del deficitario fiscal, el Estado, para garantizar su propia reproducción, debe ceñirse a funciones primordiales y particularmente limitarse a garanti-

⁵¹ El término *despublificación* lo utiliza Ramón Martín Mateo en su obra titulada *Liberalización de la economía: más Estado, menos administración*, Editorial Trivium, Madrid, 1988.

⁵² Eisenstadt, *op. cit.*, p. 100.

zar la acumulación de capital y preservar la legitimidad. La clave de estas funciones es el potencial del gobierno para garantizar las condiciones generales de la acumulación, evitando que el provecho de unas clases en perjuicio de otras disminuya la tasa de legitimidad. El gobierno no puede ignorar que tales funciones son los insumos de su vida, porque los excedentes de la economía son la fuente de sus ingresos.

Esta interpretación confundió la crisis fiscal del Estado y la crisis del Estado como *fisco*. Esta última consiste en una contracción drástica de las actividades económicas de la iniciativa privada, y como derivación, un agotamiento de las fuentes tributarias. La versión de la crisis fiscal del Estado se sustentó en la tesis de la peculiaridad de tal crisis, como propia de la época actual. En realidad, la crisis fiscal es una condición permanente de la hacienda pública de los Estados modernos desde dos siglos atrás, porque con frecuencia la proporción entre ingresos y egresos es asimétrica. Desde este ángulo, la teoría de la crisis fiscal del Estado es una derivación actual del vetusto *arbitrismo*, una solución práctica ideada en España para la deplorable situación de la economía en el siglo xvii.⁵³ Los arbitristas se encargaron de hacerlo notar a través de una multitud de trabajos, dedicados a destacar el deprimente estado de la Real Hacienda. Pero sus observaciones se limitaron al problema de los ingresos, de modo que las extrapolaciones a otros problemas fueron circunscritas a la materia fiscal, tal como lo hace este enfoque de la ingobernabilidad.

Recientemente se ha iniciado la elaboración de una teoría general de la decadencia económica de los imperios de la antigüedad, cuyas explicaciones tienen buena parte de sus bases en problemas fiscales.⁵⁴ Restringir a la crisis fiscal como inherente al Estado moderno en la actualidad carece de fundamento, tal como lo muestra una nutrida cauda de trabajos redactados entre los siglos xvi y xviii, cuyo objeto fue explicar el declive del Imperio otomano por efecto del agotamiento de las fuentes tributarias. Los *Kanun Nama* –Tratados de Cánones de Gobierno– desfilaron durante esta época para analizar la crisis fiscal, que fue hundiendo al imperio.

Es más preciso referirnos a la crisis del *fisco*, es decir, del Estado como titular de la hacienda pública, que a la crisis fiscal del Estado en el sentido de referente peculiar de la ingobernabilidad del Estado moderno en la actualidad. Además, la reconcepción del Estado fiscal como un Estado interventor, reforzaría a las instituciones gubernamentales y ofrecería una opción de

⁵³Manuel Colmeiro, un destacado científico social que estuvo activo en el siglo xix, enderezó feroz crítica contra los arbitristas, de los que dice lo siguiente: "los arbitristas o proyectistas, unas veces significaban hacendistas y otros inventores de trazas y quimeras para socorrer al rey con daño del reino", *Biblioteca de los Economistas Españoles de los siglos xvi, xvii y xviii*, Escuela Nacional de Economía/UNAM, México, sin año pp. 38-42.

⁵⁴C.M. Cipolla (comp.), *La decadencia económica de los imperios*, Alianza Editorial, Madrid, 1970.

ingresos financieros por vías no fiscales producidas por las empresas públicas o por la obtención de derechos para la explotación del patrimonio público, entre otras más.

Insuficiencia de racionalidad

La idea de la insuficiencia de racionalidad se basó en la teoría de la expansión del papel del Estado y el crecimiento de su intervención en la economía, pero puso el acento en el cambio de relaciones entre los valores y las estructuras, el ámbito de la participación, las preferencias y las expectativas políticas. Sin embargo, trascendió estas premisas bajo el proyecto de una teoría general de la crisis del capitalismo tardío. El centro de su esquema fue un principio organizador, cuyo primer aspecto es la consolidación de un dominio no-político de clase y el segundo la acción orientada en el mercado hacia el interés, más que hacia el valor. Este principio de organización se fundamentó en la contradicción entre el deber del Estado para preservar a la propiedad privada y la justificación de sus funciones sociales.

La propensión a satisfacer estas últimas, fundamentales para la integración social, redundó en una crisis del sistema social en su conjunto. La crisis se manifestó en cuatro tendencias: la incapacidad del sistema económico para crear en la medida necesaria, los valores consumibles suficientes; la inhabilidad del sistema administrativo para generar en la medida necesaria, opciones racionales; la imposibilidad del sistema de legitimación para generar en la medida necesaria, motivaciones generalizadas; la inviabilidad del sistema sociocultural para generar en la medida necesaria, un estímulo para la acción.⁵⁵

La ingobernabilidad como un efecto de la crisis del capitalismo tardío, fue conceptualizada como un deficitario sensible del rendimiento de la administración pública. El sistema político se alimenta con el insumo de lealtad de masas, generando un producto de decisiones administrativas emanadas de la autoridad. La crisis de insumo se manifiesta como crisis de legitimidad, en tanto que la crisis de producto se expresa como crisis de racionalidad. Esta última externa la incompatibilidad y el incumplimiento de gobierno, que exige el sistema económico. En la medida en que esta crisis progresa, la desorganización de la administración pública y su decreciente capacidad de servicio se convierten en ingredientes de la crisis de legitimidad. La crisis de racionalidad es una consecuencia de la crisis económica, por efecto del desplazamiento de las relaciones económicas hacia la administración pública. La ingobernabili-

⁵⁵ Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975, pp. 49-116.

dad manifiesta en el déficit de racionalidad administrativa no es inherente a la administración pública, sino un insumo procedente del sistema económico y la expresión de su incapacidad para ofrecerle productos necesarios de gobierno.

La crisis de racionalidad expresa el sustrato de contradicciones en que yace la economía en el capitalismo tardío, que al mismo tiempo que representa la necesidad de la socialización, conserva el imperativo de la propiedad privada. La ingobernabilidad reproduce la impotencia del Estado para responder a imperativos, que no está en aptitud de cumplir. Situado entre Caribdis y Escila, el Estado debe representar el papel de capitalista genérico y al mismo tiempo garantizar la competencia de los capitalistas individuales que no pueden abandonar la libertad de inversión. El Estado en actividad, es decir, la administración pública, se desenvuelve dentro de la paradoja de un movimiento oscilatorio entre la expectativa de esta actividad y la renuncia a implementarla.

Este planteamiento concibe al gobierno como sobredeterminado por la economía, y así ocurre en efecto, pero soslaya su carácter conductor del capitalismo como conjunto. Como cualquier modo de producción, las contradicciones del capitalismo son inherentes a su modo de vida. La escisión entre vida pública y vida privada es inconjurable, pero se puede superar mediante la fórmula propuesta por Lorenz von Stein hace más de un siglo: la individualidad sólo se puede desarrollar hasta el máximo, en la medida en que se fortalezcan las relaciones sociales de comunidad.⁵⁶ Toca al Estado preservar y desenvolver estas relaciones de comunidad, garantizando compromisos comunes por medio de su voluntad (Constitución) y ejercitándolos mediante su actividad (administración). Las contradicciones no se eliminan, se trascienden, toda vez que el papel del gobierno no se restringe a ingresar racionalidad a la economía, pues debe velar por el conjunto "sistémico", y por lo tanto, reclama autonomía. La política tiene un amplio margen de autonomía frente a la economía, con base en los determinantes económicos.

Norberto Bobbio consideró que independientemente de la fuente de estímulo de las interpretaciones de la sobrecarga, la crisis fiscal y la crisis de racionalidad, todas responden al hecho común de que los sistemas políticos modernos están influidos por la expansión de la política, la participación ciudadana y la intervención del Estado. Aunque el grado de esta expansión no tiene paralelo en la historia, algunas de sus características no son nuevas. Mu-

⁵⁶Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981 (1850), p. 30.

chos de los problemas suscitados en la historia política de los países, tales como las guerras civiles, golpes de Estado y revoluciones, tienen sus causas en crisis fiscales, en la carencia de legitimidad y la insolvencia de la administración pública. El pensador político italiano subraya lo siguiente: “queremos pues rechazar la pretensión, propia de quien no posee una memoria histórica suficientemente amplia, de hacer resaltar con exceso las peculiaridades de la época actual”.⁵⁷ Son otras las características que explican a la ingobernabilidad hoy en día, entre ellas los cambios en el interior del Estado y en las relaciones entre los estados. Además, es evidente que los sistemas políticos actuales son más difíciles de gobernar, que los que los precedieron.

Los conceptos de ingobernabilidad por sobrecarga, por crisis fiscal y por crisis de racionalidad, corresponden más a lo que el estructural-funcionalismo ha definido como una “disfunción”. La sobrecarga de exigencias, más que un problema general de gobierno, consiste en un desajuste entre los insumos de demanda y los productos de decisión y acción; es decir, en un deficitario de implementabilidad. La crisis fiscal, de manera similar, representa una desproporción entre el monto del producto o salida (gasto público) y la cuantía del ingreso o entrada (impuestos); esto es: consiste en un problema “homeostático” de desequilibrio entre los arbitrios y el gasto, que provoca una tendencia al desorden hacendario. La crisis de racionalidad, finalmente, corresponde a un déficit de articulación entre un subsistema (economía) y otro (administración pública), que desajusta la integridad del sistema en su conjunto.

La sobrecarga de demandas sociales, el deficitario fiscal y la crisis de racionalidad, son problemas cuya índole debe buscarse en la actividad política y administración pública; son problemas *de* gobierno en particular, no problemas *del* gobierno en general, cuya causa se puede atribuir a deficitarios de implementabilidad. El mismo hecho puede tener implicaciones funcionales y disfuncionales, debiéndose valorar el saldo líquido del agregado de consecuencias, especialmente en el uso del análisis funcional para orientar la hechura de *policy*. En este sentido, estas tres modalidades de ingobernabilidad consisten en incompatibilidades entre los ingredientes funcionales y los elementos disfuncionales, cuyo remanente es la ineffectividad funcional del gobierno que no es capaz de responder a las demandas ciudadanas, ni para generar recursos fiscales suficientes, ni tampoco ofrecer insumos de gestión a la economía.

⁵⁷Bobbio, *op. cit.*, p. 193.

La ingobernabilidad como problema central que refleja una merma de gobierno, es mucho más grave y mortífera que las expectativas disfuncionales aquí analizadas. Tal como lo trataremos más adelante, suele significar la pérdida de seguridad interior y poner en tela de juicio el objeto del Estado como garante del asilo cívico de la sociedad.

La exprivatización del Estado

En su célebre *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Juan Jacobo Rousseau recordaba lo siguiente: “el primero que, habiendo cercado un terreno, descubrió la manera de decir: *esto me pertenece*, y halló gentes bastante sencillas para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. ¿Qué de crímenes, de guerras, de asesinatos, de miserias y de horrores no le hubiese ahorrado al género humano el que, arrancando las estacas o llenando las zanjas, hubiese gritado a sus semejantes: «guardaos de escuchar a este impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos pertenecen a todos y que la tierra no es de nadie»”.⁵⁸

Mutatis mutandis, y en la proporción debida, cuántos sinsabores hubieran ahorrado a sus pueblos muchos gobiernos de los países subdesarrollados, si no hubieran seguido el canto de las sirenas entonado por los voceros del neoliberalismo privatizador, pues como lo cuenta Don Babai, las demandas de enajenación de empresas públicas fue drásticamente exigida a los países africanos, mas no a los iberoamericanos. Empero, estos últimos no quisieron ser menos que las naciones de África y sus programas de privatización no fueron menos extensos, a pesar de que, “si el historial del Banco [Mundial] es un indicador confiable, la habilidad de las instituciones internacionales para impulsar la privatización se incrementó directamente con el de desesperación del prestatario”.⁵⁹

Concepto de privatización

Las décadas pasadas fueron proclamadas por muchos entusiastas como la era de la privatización. Por doquier se emprendió la reducción de la actividad del Estado de cara a la sociedad civil. Y fue de este modo, merced a la atmósfera mundial en la que se movió el proceso de retracción de la administración pública. La extensión de esta atmósfera fue tal, que dentro de la administra-

⁵⁸Juan Jacobo Rousseau, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Porrúa, México, 1979, p. 129.

⁵⁹Babai, *op. cit.*, p. 269.

ción pública misma se crearon comisiones de privatización y aun ministros delegados de privatización, como en el gobierno de Quebec, en Canadá. No hubo país que no estuviera privatizando, ni país que no aspirara a hacerlo en el futuro porque parecía pensar que así adquiriría prestigio. Había y hay aún, expertos sobre el tema que disertaron como conferenciantes y articulistas, así como otros más cuyas habilidades se centraron en la consultoría de la privatización.

En el Reino Unido, el negocio de privatizar fue tan bueno que se establecieron bancos dedicados a este propósito, y en tanto el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial encabezaron universalmente la cruzada privatizadora, la Escuela de Chicago proveyó el bagaje intelectual monetarista. Una tendencia académica más, la “opción pública” (*public choice*), facilitó su caudal individualista para reforzar los marcos ideológicos de la privatización, junto con un rejuvenecido romanticismo antiburocrático proveniente desde la Escuela de Viena.

Anexo a un torbellino de tal dimensión, las teorías de la intervención del Estado se tornaron en caducas y desfasadas, y sus doctrinarios fueron acusados como emisarios de un pasado ominoso, como representantes del barroco económico. Disciplinas tales como la economía neoclásica y las finanzas suministraron un nuevo diccionario lexicológico integrado por categorías tales como: *privatización, despublificación, redimensionamiento, liberalización, desreglamentación, desregulación, desincorporación, desestatización, desintervención, desnacionalización*, como las más usuales.

La privatización es muy antigua, pero la palabra se remonta a 1978, cuando Peter Druker la empleó como *reprivatización* por primera vez en su libro *La edad de la discontinuidad* (*The Age of Discontinuity*). Luego Robert Poolo la convirtió en *privatización*.⁶⁰

Un autor advirtió sobre la escasa elegancia del término “privatización”, así como su lamentable imprecisión, optando por concebirla como “reclutar energías privadas para el mejor funcionamiento de tareas que, en cierto sentido, seguirían siendo públicas”.⁶¹

Empero, quizá la mejor representación del sentido extremo que ha significado ese fenómeno, la esgrime uno de los operadores de la *reaganomía* estadounidense, E.S. Savas, que “más papista que el Papa”, hizo uso de bienes públicos para realizar su libro privado, aquí referido, motivo de su pos-trer despido del cargo.⁶²

⁶⁰E.S. Savas, *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, Ediciones Gernika, México, 1989, p. 30.

⁶¹John Donahue, *La decisión de privatizar*, Paidós, Buenos Aires, 1991 (1989), p. 22.

⁶²*Ibidem*, p. 19.

Bajo esa óptica, privatización, en su principio primigenio vital, entraña la renuncia a gobernar: “La privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes.”⁶³

El proceso de privatización arranca bajo la modalidad de la privatización silenciosa o pasiva de los deberes gubernamentales, que tuvo dos manifestaciones: la primera fue la depuración directa y consistió en el debilitamiento paulatino de los servicios y organismos de la administración pública, toda vez que se reflejó en la reducción de sus mercados. Después se extendió a la transferencia de segmentos de sus tareas, la desinversión, el congelamiento de personal y el incremento de ahorros. Y culminó con el sometimiento del sector de la administración pública bajo amenaza de privatización, a una competencia desigual ante la cual terminó por sucumbir debido al debilitamiento organizativo y funcional al que fue sometido.⁶⁴ La segunda manifestación consistió en la transición gradual, es decir, la transferencia de tareas al sector privado junto con el personal y los recursos de la dependencia pública. Una vez que el gobierno debilitó a la administración pública, utilizó dos formas preferentes de privatización: la independencia corporativa –transferencia de empresas públicas al sector privado– y la contratación –delegación en firmas privadas de deberes públicos–. El primer caso consistió en una renuncia completa de deberes públicos, el segundo en el co-régimen con particulares, pues esos deberes siguieron en manos del gobierno y los servicios proveídos por las finanzas nacionales. También se privatizó por medio de la dimisión, que estribó en una especie de concesión a los particulares para la administración de espacios públicos, por ejemplo, parques y campos deportivos. Otra fórmula implementada fue el abandono o cesación de una actividad del gobierno, para dejar manos libres a la iniciativa de los particulares.

Todas estas modalidades de privatización, pueden resumirse en una categoría concesionista, por la cual el gobierno dejó campos de acción a los particulares acotando su externación activa. Se trata sencillamente de la exoprivatización del Estado, pues consiste en el proceso por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada. La exoprivatización fue la primera etapa estratégica del neoliberalismo, que se juzgó como ventajosa en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto.

⁶³Savas, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁴A. Walravens, “La privatización: formas y alternativas”, en *Empresa Pública*, vol. 2, núm. 1, México, 1986, pp. 79-83.

La idea de exprivatización es más nítida si consideramos el papel de los enajenadores del patrimonio público, a través de la reemergente categoría de manejo público (*public management*). Hacia el principio de la década de los noventa, se juzgaba que el manejo público debería ser diseñado para implementar el proceso de privatización. Por consiguiente, “manejadores públicos sofisticados esperarían incrementar la productividad considerando alternativas de privatización, en el contexto de sus circunstancias cotidianas de jurisdicción”.⁶⁵

La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos, por la idea, metodología y técnica del espíritu empresarial privado. En contraste con la exprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el “nuevo” manejo público (*new public management*). En tanto la exprivatización afecta al *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo*.

El fenómeno privatizador produjo un gran caudal bibliográfico, y en las revistas aparecieron cotidianamente artículos sobre el tema, incluso aquellas como la *Public Administration* del Reino Unido y la *Public Administration Review* de los Estados Unidos, países donde la exprivatización dejó hondas huellas. Sin embargo, la ciencia de la administración no fue una receptora natural de estos temas, porque su tradición estatalista ha desarrollado otros campos del conocimiento y el ejercicio práctico, principalmente los referentes a los ámbitos de expansión de la actividad del Estado bajo intervención directa o mediante el fomento de las tareas de los particulares.

Planetización exprivatizadora

Un promotor del fenómeno profetizó lo siguiente: “La privatización es una revolución silenciosa que está recorriendo al mundo. Más de 50 países participan en este proceso –ya sea vendiendo empresas estatales, desregulando los sectores agrícola o industrial, o contratando por fuera servicios gubernamentales– a una velocidad y amplitud de transformación global que han sido casi pasmosas.”⁶⁶ La expansión de esta “revolución” con efectos universa-

⁶⁵Timothy Barnekov y Jeffrey Raffel, “Public Management of Privatization”, en *Public Productivity and Management*, vol. 14, núm. 2, EE.UU., 1990, p. 152.

⁶⁶Randall Fitzgerald, “La revolución de las privatizaciones”, en *Perspectivas Económicas*, México, 1989/2, p. 35.

les abarcó los más diversos países, las más contrastantes ideologías, y las más disímolas graduaciones del desarrollo y la modernización. Exoprivatizaron por igual el Reino Unido y la antigua Unión Soviética, una enajenando la propiedad pública, otra autorizando el ejercicio de las profesiones y los oficios liberales.

Tal fue el entusiasmo por la exoprivatización, que la inventiva de sus promotores produjo 22 métodos por los cuales los gobiernos desestimularon su participación económica. Entre otros, deben ser mencionados la venta o cesión de empresas públicas, contratación de servicios, cargos a cuenta de los usuarios, venta de viviendas y supresión de monopolios para franquear el paso a la competencia de mercado. En muchos casos, la privatización fue más ágil cuando en lugar de asistencia externa, simplemente los países optaron por atraer a la inversión extranjera directa, toda vez que aquellos otros países que escogieron la vía de contratación de empresas privadas nacionales dieron pie a la formación de monopolios privados. El líder mundial de las exoprivatizaciones fue el Reino Unido, cuyo sector de empresas nacionalizadas formado por los gobiernos por casi 60 años fue desmantelado, y 600,000 de sus trabajadores transferidos a sus nuevos patrones particulares.

Fue tan exitosa esta política thatcheriana, que hasta los obreros la usufructuaron por medio del “capitalismo popular” ideado por la primera ministra, que comprendió no sólo la adquisición de empresas completas (destaca el Consorcio Nacional de Fletes, una empresa de transportación por la cual cada trabajador aportó 500 dólares); sino la participación en otras más y la adquisición de viviendas que tenían por arriendo. La enajenación de la Británica de Telecomunicaciones posibilitó que el 96 por ciento de sus empleados adquirieran acciones, pero éstas fueron seguramente mucho menos que las compradas por grandes capitalistas, que por cierto no menudeaban, pues se requirió la participación del capital japonés. El “capitalismo popular” fue uno de los temas más publicitados a favor de la exoprivatización y no es extraño que se difundiera con grandes encabezados, que el gobierno británico dejó de ser el más grande casateniente del país, pues de cada tres domicilios uno era de su propiedad. Rápidamente se puso en marcha un programa que facilitó la transferencia a sus arrendatarios, incluyéndose jugosos descuentos que llegaban al 60 por ciento.

El negocio de la exoprivatización fue tan bonancible, que la venta de la Británica de Telecomunicaciones fue la más grande operación hecha en la historia del país, y no obstante que era la sexta de tamaño en el mundo y que sólo se enajenó poco más de la mitad de sus acciones. Pero esto fue realmente poco, pues la enajenación de la Británica de Gas en 1986 fue todavía mayor, ofertándose por la cantidad de 8,000 millones de dólares.

Una fuerza irresistible de la exprivatización también coqueteó con la estatalizada Francia, que puso a disposición de los particulares más de 60 empresas públicas. Otros países de la Unión Europea iniciaron una política similar y la gran ola exprivatizadora alcanzó a otros continentes, donde las ventas se multiplicaron. La fiebre de la exprivatización fue tan elevada, que provocó enfermedades delicadas, como en Turquía, domeñadora por dos siglos de los Balcanes a través del Bósforo, que en 1984 puso a la venta el puente que une Asia y Europa. Hasta China, según nos cuenta el autor precitado, creó zonas económicas especiales donde comenzó a florecer el capitalismo viento en popa y aún se exprivatizó la construcción de carreteras.

Pero el entusiasmo por la exprivatización fue mucho más desbordante: se dijo que era el mejor medio que un gobierno podía esgrimir para incrementar la prosperidad nacional, aumentar el poder económico del país y alcanzar el máximo de la sociedad moderna, una asociación de hombres libres e iguales bajo el signo de la competencia sana y vigorosa. La base de todas estas metas la constituyó la propiedad privada, pues se arguyó que “ofrece estímulos para que la gente se enriquezca y no sólo distribuya lo que existe”;⁶⁷ incluso se invocó una fórmula tan vieja como la humanidad: una nación próspera es aquella que tiene propietarios privados, una pobre es la que no los tiene.

Pero la realidad fue otra, pues la exprivatización no estuvo inspirada en propósitos tan elevados como los que se esgrimieron, sino en el avasallamiento de las naciones deudoras por los países acreedores. Es de apreciarse la franqueza del autor precitado, cuando explicó el papel de la banca mundial como fuerza principal de la privatización:

La presión inmediata a favor de la privatización puede provenir del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial u otra agencia exterior que pugne porque los países deudores se comprometan a reducir sus gastos gubernamentales, como precio que deben pagar para recibir asistencia financiera o préstamos adicionales.⁶⁸

Sin embargo, esa estructura bancaria es solamente un telón de fondo del “poder tras el trono”, pues “el Banco Mundial, en particular, ha considerado adecuado una y otra vez conformar su conducta a los dictados estadouni-

⁶⁷ Alan Refus Walters, “Las técnicas de la privatización”, en *Perspectivas Económicas*, México, 1987/5, p. 56.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 56.

denses, en una década en la cual el apoyo de las instituciones multilaterales ha disminuido considerablemente”.⁶⁹

Ese poder, que vulneró la soberanía de la mayoría de los países del mundo, fue la verdadera causa y razón de muchas exprivatizaciones en los países subdesarrollados, y que nada lo relaciona con el nirvana que ofrecieron sus profesantes, algunos de ellos funcionarios o ex funcionarios del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial; o personeros que compartieron sus ideas dentro y fuera de los países privatizados por la fuerza o por propio convencimiento.

Las cosas fueron mucho menos simples que lo que quisieron presentar sus publicistas. En realidad, la exprivatización fue un fenómeno tan complejo que entrañó la totalidad concreta de la sociedad moderna, su intrincada economía y los aún dilatados sectores económicos del Estado. Pero incumbió fundamentalmente a este último, porque un segmento de sus funciones vitales fueron sustraídas a favor de nuevos estamentos formados en los grandes conglomerados económicos privados y exprivatizados.

La exprivatización puesta a juicio

En torno a la exprivatización se integró un nutrido grupo de promotores, pero también una coalición opositora. No debe extrañar que las críticas más severas, razonadas y fundadas, provengan de los especialistas en administración pública, aun tratándose de países como los Estados Unidos, uno de los campeones en el tema. La exprivatización se desenvolvió como un tema ajeno a la ciencia de la administración pública, porque esta disciplina se empeña por comprender y explicar un fenómeno opuesto a aquélla: la actividad del Estado, pues la administración pública no es otra cosa que esta actividad. Célebres y aceptadas categorizaciones de la administración pública como *la actividad organizadora del Estado* o como *el Estado como constructor*; o también como *el trabajo del gobierno* y *el gobierno en acción*, que gestándose el siglo XIX han llegado hasta nuestros días y han formado una sólida y añeja tradición científica y profesional.⁷⁰

⁶⁹Babai, *op. cit.*, p. 275.

⁷⁰Carlos Marx, "Notas críticas al artículo «El rey de Prusia y la reforma social», por un prusiano", en Carlos Marx, *Manuscritos de París y anuarios franco-alemanes*, Grijalbo, México 1978, p. 236. Lorenzo Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981 (1850), p. 33. Woodrow Wilson, "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, vol. 2, EE.UU., 1887, p. 197. Luther Gulick, "Politics, Administration and «The New Deal»", en *The Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, núm. 169, EE.UU., 1933, p. 60. Marshall Dimock, "The Meaning and Scope of Principles in Public Administration", en John Gaus et al., *The Frontiers of Public Administration*, Russell and Russell, Nueva York, 1937 (1967) p. 14.

No debe tampoco extrañar que los especialistas en la materia comenzaran a tratar a la exprivatización y se convirtieran en sus más serios y enterados conocedores, pues sapientes de la naturaleza de la administración pública, advirtieron de los riesgos de su retracción y parálisis. No se puede decir lo mismo de los profetas de la privatización, cuya sabiduría de las cosas del Estado ha sido en extremo elemental, y que suelen tratar al gobierno con superficialidad, y en ocasiones hasta con planteamientos mitológicos, en lugar de exposiciones científicas. Frecuentemente los profesantes de la exprivatización omitieron las diferencias entre lo público y lo privado, signo del mundo moderno, y por lo tanto, de la naturaleza y objetivo de sus respectivas organizaciones, cuando la comprensión de su articulación de relaciones es indispensable para explicar las transacciones entre el Estado y el mercado.

Hubieron quienes pensaron que el mero tránsito de funciones o servicios del Estado hacia el mercado producirá un efecto mágico de economía, efectividad y rentabilidad. Se tuvo fe en fuerzas mercantiles que operan fuera del estímulo y el control humanos. El discurso exprivatizador juzgó que el sector público y el sector privado funcionan bajo los mismos estímulos y desestímulos, y que muchas de sus respectivas funciones eran intercambiables, pues la divisa fundamental es económica. La disyuntiva fue elementalmente representada, se ciñó simplemente a cuál de los sectores era más económico y efectivo, cuándo el problema ha sido mucho más trascendental.

Las interpretaciones sobre las analogías de las organizaciones han contribuido negativamente a fomentar este equívoco y simplificar los papeles del Estado y del mercado. Hay autores que observan una frontera borrosa entre el sector público y el sector privado, y que la línea divisoria tiende a disiparse.⁷¹ Contra interpretaciones acerca de que las organizaciones públicas y privadas se asemejan en lo insustancial, los especialistas de las teorías de las organizaciones suponen infundadamente que sus semejanzas tocan puntos esenciales.

A menudo, el discurso de las organizaciones desconoce las bases políticas del Estado de derecho, cuyos fundamentos constitucionales marcan con toda claridad el papel respectivo del Estado y de los particulares. Países como los Estados Unidos, en el cual el sector privado es el más vigoroso del mundo entero, estas cuestiones constitucionales son patentes, sobre todo en lo relativo al régimen federal. En el fondo, la distinción de sectores tiene fundamentos de trascendencia tal, que cualquier planteamiento por simple que sea no debe perder de vista la condición del Estado y no soslayar la soberanía.

⁷¹Ronald Moe, "Exploring the Limits of Privatization", en *Public Administration Review*, vol. 47, núm. 6, EE.UU., 1987, pp. 453-460.

No es ocioso recordar la preocupación de algunos especialistas en administración pública sobre la importancia del derecho público como referente básico de aquella distinción, y conferir a la soberanía un rango inexcusable cuando de exproprivatización se trata. La transferencia de funciones a los particulares podría entrañar la cesión de poderes de coerción consustanciales al Estado, pues “la administración pública es un ejercicio de coerción, tiene un radio de acción en cualquier parte donde lo exijan la seguridad y las necesidades de la nación. Ese es su verdadero campo, del *imperium* y de la *juridictio*. No puede abandonarlo a la administración privada (...) *La coerción y las fuerzas externas no deben dejarse en las manos apasionadas del hombre privado*”.⁷² O como lo señaló más recientemente otro autor: “la privatización está claramente limitada cuando factores de seguridad nacional están presentes”.⁷³

En realidad, cuando materias de soberanía pueden estar en tela de juicio, junto con la pérdida posible de utilidad pública y bienestar social, es justificado preguntarse si se debe exproprivatizar. La prédica neoliberal propuso un incremento económico de los bienes y servicios, imposible de alcanzar en manos del gobierno. La maximización de la efectividad sería su objetivo y como se supone que el sector privado es inherentemente más eficiente que el público, la exproprivatización sería un remedio a la improductividad nacional porque opera en el paraíso de la maximización: el mercado. Pero la propuesta está empapada de simplismo, tal como se puede apreciar enseguida: “la auténtica disyuntiva es entre la producción privada (competitiva) y la de carácter público (no competitiva). La determinación de quién habrá de recibir la producción es otra cuestión: es un asunto de finanzas públicas (...) así, la cuestión de la privatización es un asunto de eficiencia”.⁷⁴

La verdad es que el problema no es un mero “asunto de eficiencia”, pero si así fuera estaría muy lejos de quedar resuelto. Chester Barnard distinguió la *efectividad* y la *eficiencia*: “cuando un fin específico deseado es logrado, nosotros podemos decir que la acción es *efectiva*. Cuando las consecuencias imprevistas de una acción son más importantes que el logro del fin deseado, y son insatisfactorias, podemos decir que la acción efectiva es *ineficiente*. Cuando las consecuencias imprevistas no son importantes o son triviales, la acción es *eficiente*. No obstante, a veces sucede que el fin previsto no es conseguido, pero las consecuencias imprevistas satisfacen los

⁷² Gaspar Blunschli, *La Politique*, Librairie Guillaumin, París, 1879, p. 303. Cursivas de Omar Gerrero.

⁷³ Moe, *op. cit.*, p. 457.

⁷⁴ Walters, *op. cit.*, p. 59.

deseos o motivos, pero no la causa de la acción. Nosotros podemos entonces observar a esta acción como *eficiente*, pero no como *efectiva*.⁷⁵

Herbert Simon y sus colegas pusieron serias objeciones al concepto de eficiencia, cuando explicaron que se usa frecuentemente como sinónimo de economía (como “ahorro o reducción de gastos”), o de racionalidad cuando se le concibe como simple signo de aprobación: “el término «eficiencia» es uno de los más usados, y casi con seguridad uno de los que más se ha abusado, en el diccionario de la administración”.⁷⁶ Como la racionalidad, la eficiencia implica una categoría de evaluación o rendimiento, y por consiguiente se rige por un marco valorativo. Son pues, los valores acordados los que definen el alcance de la eficiencia, pero su naturaleza es convencional, han sido formulados con arreglo a un fin determinado. En administración privada estos valores se ciñen a la rentabilidad, en administración pública trascienden hacia el bienestar y la seguridad de la vida comunitaria de una nación.

Tampoco está por demás rememorar que eficacia también se confunde con “racionalidad”. Hay pensadores que ponen el acento en la “acción racional cooperativa”, como base de la definición de la administración pública.⁷⁷ Robert Dahl y Charles Lindblom también han estudiado la relación entre racionalidad y eficiencia, explicando que una “acción es racional en la medida en que esté «correctamente» diseñada para llevar al máximo el logro de un fin, dado el fin en cuestión y el mundo real tal como existe”; y una acción es más racional conforme es más eficiente. “La eficiencia es la proporción que existe entre la entrada evaluada y la salida evaluada.”⁷⁸

En este ámbito los valores políticos y sociales son tan elevados, que una de sus misiones es paliar los abismos planteados por la desigualdad social, y estimular la solidaridad y la armonía social. La disyuntiva sería, en el entender de Ronald Moe, entre el derecho y el rendimiento, no entre producción competitiva y no competitiva como lo propuso Walters.

Otros factores de sensible importancia no pueden ser desatendidos al tratarse de la exprivatización, particularmente referentes a las nociones de ciudadanía y comunidad, dos de los más grandes progresos atribuibles a la cultura política occidental. Ambas categorías han sido identificadas como “la otra cara de la privatización”.⁷⁹ La disyuntiva estaría planteada entre la

⁷⁵Chester Barnard, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, 1975 (1938), p. 19. Cursivas de Omar Guerrero.

⁷⁶Herbert Simon et al., *Administración pública*, Editorial Letras, México, 1968, pp. 430-434.

⁷⁷Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Random House, Nueva York, 1967 (1955).

⁷⁸Robert Dahl y Charles Lindblom, *Política, economía y bienestar*, Paidós, Buenos Aires, 1971, pp. 64-65.

⁷⁹David Morgan y Robert England, “The Two Faces of Privatization”, en *Public Administration Review*, vol. 48, núm. 6, EE.UU., 1988, pp. 979-987.

comunidad y la exprivatización, pues la transferencia de funciones públicas al mercado no fue la panacea que se pretendió y el grado de comunidad ciudadana disminuyó a favor de la atomización de las personas que entraron en simples relaciones mercantiles como compradores y vendedores, incurriendo en lo que Marx denominaba “fetichización de la mercancía”; a saber, la interposición de un objeto entre personas: “las relaciones sociales que se establecen entre sus trabajos privados aparecen como lo que son; es decir, no como relaciones directamente sociales de las personas en sus trabajos, sino como *relaciones materiales entre personas y relaciones sociales entre cosas*”.⁸⁰ Esta cosificación de relaciones sociales bajo competencia fue un disolvente de la solidaridad social y un motivo de ahondamiento de las divisiones sociales por efecto del recrudecimiento de las desigualdades.

Tampoco debemos olvidar el papel que jugó la desreglamentación como derogante de la protección al consumidor y las conquistas obreras, y más en general, el debilitamiento del bienestar social producido por la transferencia al mercado del abasto popular, la salud pública y la seguridad social, así como los referentes a las franquicias políticas y los derechos humanos. Hobbes alegaba que “las leyes civiles [son] aquellas que los hombres están obligados a observar porque son miembros no de éste o aquel Estado en particular, sino de un Estado”.⁸¹ Uno de los excesos de las desregulaciones fue el indiferenciar ese derecho fundamental, referente al asilo de la civilidad.

Incluso el “capitalismo popular” ideado por el thatcherismo no dejó de ser sino una quimera, porque en el mercado sólo ingresa quien tiene los medios suficientes para adquirir el estatuto que ofrece el privilegio, es decir, ser propietario de dinero. El mercado sólo recibe a quien puede pagar.

Como lo advierten Morgan y England, el mercado no suele surtir remedios “mágicos” para los problemas sociales, sino por el contrario, convertirse en una fuente inagotable de problemas no sólo sociales, sino políticos y hasta económicos, que son los que preferentemente quiere resolver.⁸² La exprivatización puso en boga valores tales como el rendimiento, la competencia y la fuerza de mercado, símbolos del individualismo que contrastaron con los tradicionales valores de la democracia social plasmados en el bienestar público, y pusieron en riesgo el nivel de ciudadanía y comunidad, soportes básicos de la articulación nacional.

No obstante, el discurso neoliberal alegó con delirante optimismo que la exprivatización no disminuye “el concepto de comunidad” ni el “sentido de

⁸⁰ Carlos Marx, *El capital*. Fondo de Cultura Económica. México, 1968, tres tomos, t. I, p. 38.

⁸¹ Hobbes, *Leviatán*, p. 217.

⁸² Morgan y England, *op. cit.*, pp. 981-982.

propósito público de un programa, porque el interés racional no es igual a la codicia, sino un medio de promover las mayores virtudes cívicas”.⁸³ Como panacea, la exprivatización retiraría del gobierno el lastre de sus funciones productivas y “podrá entonces tener más tiempo y recursos que dedicar a su tarea primaria: crear leyes buenas y justas en respuesta a la voluntad popular”.⁸⁴ De ser cierta semejante aseveración, el gobierno daría una vuelta a la rueda de la historia y se desmodernizaría para retornar al pasado decimonónico y se ceñiría a una mera condición de parlamento legislador. Debía, en fin, renunciar a la civilización política occidental, legado de la cultura helénico-romana, que ha constituido el más grande progreso del desarrollo político.

La bonanza de la exprivatización significó un deterioro de la administración pública. No pueden cerrarse los ojos ante algunas de las deficiencias que se le atribuyen, pero de ahí a identificársele como el “chivo expiatorio” de los fracasos del Estado, hay una gran diferencia. Llama poderosamente la atención la crítica a la administración pública, la cual fue sometida a una campaña difamatoria de alcances mundiales, pero sin juicios suficientemente razonados que sustentaran las acusaciones. Así se advirtió en diversos espacios académicos, profesionales y políticos, acerca de la concepción mítica del Estado, que plantean los publicistas de la exprivatización. Como lo señaló un especialista, “en general la privatización se relaciona con reducciones de la excesiva influencia gubernamental en la sociedad. Como justificación de los esfuerzos de privatización, el gobierno debe describirse como un Estado «fáustico», un verdadero horror que debe combatirse”.⁸⁵ Este estereotipo estatal fue entrañado en la vida cotidiana y reforzado por los medios de comunicación.

En realidad, buena dosis de la doctrina exprivatizante fue mitológica, y el secreto de su éxito consistió en introducirse en los valores socialmente compartidos en los países donde se ha implantado. Igualmente, la visualización del servidor público consistió en una imagen deteriorada y él mismo sufrió de la denigración.

En suma: la exprivatización tendió a fortalecer a la sociedad mercantil, no a la sociedad civil, con la cual no debe ni puede ser identificada.

⁸³ Fitzgerald, *op. cit.*, p. 40.

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ Walravens, *op. cit.*, p. 85.

CAPÍTULO 2

Las fuerzas e impulsos del desarrollo del Estado

DURANTE el tiempo comprendido entre las décadas de los ochenta y noventa, una variedad de mutaciones que concurrieron a la transformación del Estado hacia una configuración donde predomina el mercado, se resumieron en el concepto de reforma del Estado. Las transformaciones más dramáticas ocurrieron en la antigua Unión Soviética, donde la economía de mercado navegó viento en popa y sustituyó a la economía planificada, antes de presenciar el desplome del Estado.

Sin embargo, en buena medida tales metamorfosis más bien obedecieron a procesos de modernización traducidos en programas de gobierno, cuyo signo fue la transformación. Las fuentes del cambio fueron 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 sus fuerzas interiores, otrora poderosos impulsos motores de la progresión. La transmutación no solamente repercutió en la organización del Estado, sino en el Estado en sí, y hasta se revisaron nociones entrañadas en la idea de Estado y de “soberanía”.

El sistema mundial de Estados

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, tales como el Imperio universal, la ciudad-Estado y la Poliarquía medieval.

Singularidad histórica del Estado

El desarrollo de las asociaciones de dominación en la historia había seguido una trayectoria iniciada en la comunidad tribal, la cual, alternativamente, se desarrolló en el Imperio universal o en la ciudad-Estado. Este acontecimiento general se verificó hasta el ocaso del Bajo Imperio romano en Euro-

pa. Entonces ocurrió un fenómeno singular que desvió el curso histórico señalado, que consistió en un suceso excepcional que impidió el desarrollo directo del Estado y lo condicionó a un curso indirecto a través del Imperio universal carolingio. Esta desviación significó un retardo histórico en la aparición del Estado en Europa.⁸⁶

La índole del Imperio carolingio 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 en las poliarquías medievales existentes por mucho tiempo. El designio fallido de los carolingios sesgó el curso que en el oriente propició la formación de los Estados precapitalistas, moviéndolo hacia la creación de un cúmulo de autarquías que florecieron entre las ruinas imperiales. Este acontecimiento singular que originó al feudalismo determinó no solamente el retardo mencionado, sino también la peculiaridad de la aparición del Estado en Europa en contraste con su origen en el 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 ello 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 a la regla seguida inveteradamente antes de la caída del Imperio romano, que brotó triunfante entre las fuerzas supraestatales vencidas que habían encarnado en el Imperio universal y las fuerzas infraestatales materializadas en los feudos. Ni el feudalismo ni el sistema universal de Estados son etapas que fatalmente deben cursar por los pueblos, sino 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, en tanto que la posterior formación de los Imperios español y austro-húngaro produjeron saldos similares. Los hondos conflictos interétnicos en España, y las antiguas Yugoslavia y Unión Soviética, tienen aquí su origen. Paralelamente, los países que antaño integraron el Imperio de Carlomagno y de sus sucesores, están ahora restaurando antiguos vínculos y forman el núcleo de la Unión Europea junto con otras naciones. Posiblemente viejas prácticas de vida en común, bajo la misma cabeza política, estimulen en Europa el nacimiento

⁸⁶Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, *Revista de Occidente*, Madrid, 1968, pp. 37-77.

de nuevas formas de dominación política más próximas a la antigua noción de Imperio universal multiétnico, que de Estado nacional independiente.

La reforma del Estado como creación de capacidades

En buena medida, las transformaciones en las asociaciones de dominación han obedecido al cambio de condiciones históricas. El problema, tal como lo ha visualizado un autor, consiste en 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”.⁸⁷ Los cambios obedecen al crecimiento del entorno internacional o su estrechamiento, habida cuenta de que una sociedad individual debe ser capaz de adaptarse continuamente a él. En su interior también ocurre un cúmulo de estímulos a la metamorfosis, tales como incertidumbres de una socialización constante, la imposibilidad de alcanzar acomodos individuales adecuados en las instituciones o la 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 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 propósitos colectivos.

Condiciones como las narradas, que nacen de las disociaciones sociales, los conflictos y la polémica, explican por qué sociedades que partieron históricamente de situaciones similares obtienen resultados de cambio diversos, y calidad diferente en cuanto a desarrollo, bienestar y poderío político. La línea divisoria hay que buscarla en la aptitud de unas y otras para adaptarse al cambio continuo, pues como lo explica el autor citado, el asunto se “centra en el hecho de que el problema mayor que deben enfrentar esas sociedades [en proceso de cambio] es la necesidad de establecer una estructura institucional capaz de absorber continuamente los cambios sociales”.⁸⁸

Uno de los factores decisivos que empujan el cambio es el desarrollo de la sociedad moderna, caracterizada por una diferenciación interior continua 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 derivó

⁸⁷ S.N. Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Editorial Tecnós, Madrid, 1970, pp. 44 y ss.

⁸⁸ *Idem*.

en la creación de una variedad de organizaciones.⁸⁹ En la medida en que la sociedad se agrupa a través de organizaciones, la tendencia a la concentración del poder y extensión de la administración pública propicia la configuración de un Estado razonablemente capaz de dar cabida en su seno a un ámbito de comunidad política. Es apto para abrazar a las fuerzas políticas, y las organizaciones y demandas políticas provenientes del crecimiento social, así como desenvolver nuevas capacidades que aseguraran su propia continuidad. 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 recursos y fuerzas interiores.

Estas capacidades básicamente se refieren al desenvolvimiento de habilidades de gobernabilidad, ante condiciones cada vez más caracterizadas por la complejidad.

Crecimiento y magnitud del Estado

Uno de los estímulos más poderosos para incentivar la transformación del Estado, consiste en la necesidad de enfrentar la creciente complejidad de la vida moderna. El fenómeno de la complejidad frecuentemente se restringe a una visualización cuantitativa, aunque lo más importante repercute más hondamente en sus aspectos cualitativos. Los estudios sobre la magnitud cuantitativa del gobierno son añejos, probablemente su primer tratadista sea el economista alemán Adolfo Wagner, quien a finales del siglo XIX se abocó a explorar la relación entre el incremento del ingreso *per cápita* durante la industrialización, con relación al crecimiento del sector público frente al sector privado. De esta exploración se desarrolló la *Ley de Wagner* o *Ley del Incremento de la Actividad del Estado*.⁹⁰

Aquí estamos interesados en el desarrollo cualitativo del Estado, donde la burocratización ha sido uno de los factores decisivos como representación vívida de la complejidad. 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 el perfeccionamiento de los sistemas hacendarios. La complicación creciente de la

⁸⁹ Kenneth Boulding, *The Organizational Revolution*, Quadrangle Books, Chicago, 1968 (1953), Cap. 1.

⁹⁰ Patrick Lerkey, Chandler Stolp y Mark Winer, "Why Does Government Grow", en Trudi Miller (ed.), *Public Sector Performance: a Conceptual Turning Point*, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1981, p. 69.

cultura, al mismo tiempo, ha sido otro incentivo dentro de la tendencia referida. Este proceso fue explicado 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”.⁹¹

El efecto de la burocratización ha sido más ostensible en la vida local, 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 autoadministración 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 entender de Max 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, en ella es vigente 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 otras, además del Estado, las iglesias, las universidades, los sindicatos, las corporaciones industriales, los equipos deportivos y las orquestas sinfónicas. Uno de los factores comunes emergentes de la complejidad es la necesaria cooperación que se establece en su interior, y el desarrollo de líderes y funcionarios. Cada organización se desempeña dentro de un contexto exterior 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”.⁹² Tales entidades son definidas como organizaciones complejas y en gran escala. Esto se ha corroborado por cuanto al crecimiento de las organizaciones del gobierno estadounidense, que ocurrió merced al incremento de sus actividades; es decir, a la relación entre dicho gobierno y su ambiente. En efecto, en la medida en que esas dependencias de la administración pública estadounidenses proveyeron sus servicios de manera satisfactoria, no sólo garantizaron su vida, sino su reproducción y desarrollo.⁹³

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

⁹¹Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, dos volúmenes, vol. II, pp. 729-730.

⁹²Chester Barnard, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1975 (1938), pp. 4-6.

⁹³Donald Klinkner, *Public Administration: a Management Approach*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1984, p. 33.

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 Chester Barnard llamó la “unidad organizativa”, pues una organización compleja constituye una cadena finita de unidades organizativas menores. 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 conducir las.⁹⁴

Las organizaciones complejas son criaturas del siglo xx, especialmente a partir de la segunda mitad, pues cien años antes, salvo el Estado y la iglesia romana, no existían grandes organizaciones. Aún no se constituían las empresas en gran escala: “cuando Marx estaba comenzando a trabajar *Das Kapital*, en los años cincuenta del siglo xix, el fenómeno de administración [privada] no se conocía. Tampoco se conocían las empresas que manejan los gerentes”.⁹⁵

El Estado, por su parte, sólo ejercía tareas primordiales como la defensa, el servicio exterior, la justicia y la hacienda, pues muy pocos habían desenvuelto los programas de fomento económico y social que servirían de pauta al Estado de bienestar. En muchos aspectos, la complejización organizativa del Estado no sólo ha sido un patrón de desarrollo para otras organizaciones, sino un modelo fraguado dentro de su molde.⁹⁶

Existe una diversidad de causas del crecimiento de las organizaciones y su complejización, tales como el papel del mercado y su estímulo para la organización de los grupos sociales. Con base en las categorías de oferta y demanda, se ha explicado que las relaciones entre el mercado y los grupos sociales generan un conjunto de capacidades 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 estatus 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 la firma.

Nociones en boga provenientes de los especialistas en exprivatización, propusieron como causas del crecimiento del Estado factores tales como el

⁹⁴Barnard, *op. cit.*

⁹⁵Peter Drucker, “La administración y el mundo del trabajo”, en varios, *El oficio y arte de la gerencia*, Grupo Editorial Norma, Barcelona, 1995, p. 24.

⁹⁶Boulding, *op. cit.*, pp. 13-32.

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 gobernado por factores debidamente probados, además de los incentivos antes mencionados. Hay elementos 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 aquélla es la que crea las capacidades organizativas que la habilitan para desarrollarse.

También hay factores obstaculizantes del crecimiento, porque una organización no puede extenderse 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 vigente en todas las organizaciones por igual.⁹⁷ También, como lo advirtió Barnard, la estructura interior es otro factor a considerar. Aquí se aplica el “principio de la estructura interna crecientemente desfavorable”, cuya manifestación más notoria es la imposibilidad de mantener una simetría adecuada permanente 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.⁹⁸

Boulding advirtió sobre el riesgo de analogar el crecimiento de las organizaciones y la progresión de los seres vivos, pues éstos 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 del alimento, del agua y del aire que se ingieren. Entre 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 están determinados por la capacidad de conservar y desenvolver una adecuada comunicación y que es fundamental para su conducción.⁹⁹

Sin embargo, el desarrollo científico y tecnológico ha provisto de opciones a los límites del crecimiento de las organizaciones, tal como ocurre por

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ Barnard, *op. cit.*, pp. 4-6.

⁹⁹ Boulding, *op. cit.*, pp. 21-32.

vía de la expansión al través del cambio estructural, que consiste en la transformación de una organización en una entidad distinta. Otra opción es el empleo de organizadores profesionales tales como los misioneros del cristianismo, y más mundanamente, los promotores de las corporaciones privadas y los analistas de *policy*.

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 fue la diversificación organizativa, pero en el entendido de que el par nuevo debe ser mejor que el molde original.

Crecimiento y magnitud no son sinonimia. El primero es un proceso, el segundo es un estado. La medición de la magnitud de una organización por el mero número de miembros puede producir confusión, pues el nutriente de su vitalidad y 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 humanos, que antaño se repartían en una variedad de pequeñas organizaciones, ahora se concentran 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 mayores, así como el sesgo de propósitos individuales a favor de las grandes colectividades.

La organización por antonomasia es el Estado, y más concretamente su gobierno como su expresión oficial y la encarnación de su personalidad. De hecho, dado que el Estado es inconmensurable por constituir una asociación de poder, es el gobierno en donde debemos tratar de aquilatar la grandeza o magnitud, y evitar las referencias al "tamaño".

La grandeza del Estado, su grado de complejidad y su nivel de desempeño público es una gesta en la moderna civilización occidental, un triunfo frente a los poderes supraestatales e infraestatales. Pero su grandeza no es lo importante; al gobierno no se le debe criticar por grande sino por deficiente, toda vez que los vicios o virtudes derivados de su escala constituyen accidentes, no problemas intrínsecos a su naturaleza.¹⁰⁰

Ya hemos podido comprobar que la magnitud de una organización no es una característica inevitable, pues hay factores limitantes del crecimiento. El problema radica en la etapa exacta de crecimiento en función de la situación histórica, de modo que el desarrollo universal de los gobiernos contemporáneos ha ido en paralelo a la *Revolución organizativa*, aunque especial-

¹⁰⁰Richard Rose, *Understanding Big Government*. Sage Publications, Londres, 1984, p. 3.

mente su duplicación fue visible entre 1930 y 1945. Esto se corroboró plenamente en el Reino Unido, donde hacia 1947, el gobierno había crecido significativamente: en efecto, las nacionalizaciones hechas por el gobierno británico abarcaban la gasolina, la energía y el transporte, así como el Banco de Inglaterra, y estaba en puerta la nacionalización del acero y la industria metalúrgica. Tal como lo declaró un administrativista británico, “la corporación pública ha arribado a Gran Bretaña; sus méritos se reconocen por todos los partidos, a pesar de las diferencias de opinión entre laboristas, liberales y conservadores”.¹⁰¹ Pero el efecto fue extensivo, abarcó a la administración pública central, que vio emerger dentro de su seno a los nuevos Ministerios de Gas y Energía, de Aviación Civil, de Abastecimientos, y de Vivienda y Planeación Urbana.

Empero, no solamente se reconoció la existencia y la utilidad de una nueva institución administrativa, sino del efecto de una *policy* deliberada: “todos los partidos han contribuido a la evolución de la corporación pública”, subrayó William Robson. La nueva entidad correspondió con creces al entusiasmo británico, pues concebida como una función esencial del gobierno, las evaluaciones de desempeño fueron sumamente satisfactorias en cuanto a capacidad técnica y económica, toda vez que sus beneficios alcanzaron a un gran número de usuarios a precios accesibles y bajo un esquema de autofinanciamiento. Empero, los logros de la corporación pública británica no solamente se juzgaban como efectos nacionales, y hasta el pensador británico meditó que “para los prácticos y teóricos de la administración pública, Gran Bretaña es todavía un «teatro de operaciones» de interés intenso”.¹⁰²

Conocer los principios que rigen el crecimiento del gobierno como una organización compleja, permite entender por qué crece, por qué frena su crecimiento y por qué 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.

Hoy en día, el gobierno ya no significa meramente una organización formal, sino un proceso activo de movilización de normas y recursos financieros

¹⁰¹ William Robson, “The Administration of Nationalized Industries in Britain”, en *Public Administration Review*, vol. 7, núm. 3, EE.UU., 1947, pp. 161-162, 166 y 169.

¹⁰² *Idem*.

por medio de los servidores públicos. En las sociedades contemporáneas, no obstante, la magnitud del gobierno puede ser un factor de ingobernabilidad en el sentido de que la multiplicación de sus organizaciones puede obstaculizar los procesos de comunicación y producir parálisis interna. Los gobernantes deben aprender a lidiar con la grandeza del gobierno, como un factor inherente al Estado moderno que se puede regir. “El gobierno es grande en sí mismo”, debido a las demandas de la sociedad; es grande también por su impacto en la sociedad; es grande por el monto de sus recursos. Tal grandeza es un producto del progreso de las sociedades civilizadas de occidente.¹⁰³

La grandeza del gobierno obedeció también al influjo de la búsqueda del “mejor tipo de cambio”, al prospecto de alcanzar un *cambio desarrollador* hacia una modernidad que ofreciera a las sociedades occidentales una creciente diferenciación estructural, crecimiento económico y avance tecnológico, junto con una creciente participación cívica de la comunidad política en el proceso de transformación.¹⁰⁴ La calidad de las organizaciones administrativas, ha estado medida por el grado de implementabilidad de dicho cambio desarrollador.

El problema del gobierno no radica en su magnitud, sino en el efecto que puede generar en términos de calidad de servicios. Hay que destacar que esta grandeza ocurrió en menos de un siglo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX y desde el tradicional concepto del gobierno basado en el orden público y la defensa.¹⁰⁵ Los ingredientes de la grandeza fueron el tránsito de la sociedad agraria a la sociedad industrial, el apoyo popular a los gobiernos democráticos y el progreso de los regímenes representativos. Grandeza gubernamental y democracia han progresado de la mano.

Las causas directas e inmediatas de la magnitud del gobierno son los bienes públicos provistos a la sociedad, principalmente la educación, salud y seguridad social, cuyo monto en gran escala puede superar la capacidad de gestión gubernamental, produciendo deficiencia. Estos bienes pueden convertirse en ingredientes pasivos de ingobernabilidad sin una adecuada administración pública. Lo importante de la magnitud del gobierno se encuentra en las consecuencias políticas que produce, principalmente el orden cualitativo, el grado de eficiencia y el consenso político, cuyas disminuciones son fuente activa de ingobernabilidad.

¹⁰³Rose, *op. cit.*, pp. 1-28.

¹⁰⁴S.N. Eisenstadt, “Some Reflections on the Variability of Development and Organizational Structures”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 3, núm. 3, EE.UU., 1968, p. 495.

¹⁰⁵Rose, *op. cit.*

Hay que insistir en que magnitud y crecimiento son distintos. La magnitud o grandeza está determinada por crecimiento, éste le otorga su grado y alcance, y explica las proporciones adecuadas para favorecer a la gestión interna o aquellas otras que pueden favorecer la ingobernabilidad.¹⁰⁶ En buena medida, la grandeza representa el proceso de crecimiento, tal como se observa en los países occidentales, cuya tasa más elevada está representada en la magnitud de sus gobiernos a partir de la década de los treinta. La grandeza es un estado, pero dinámico, y está determinada por su crecimiento, de modo que a partir del decenio de los ochenta la tasa de progresión es menor y por lo tanto ha habido un cambio en la proporción de la magnitud del gobierno. En todo caso, la grandeza del gobierno está en proporción directa con sus deberes hacia la sociedad.

El crecimiento como insumo de la magnitud del gobierno puede ser causa pasiva de ingobernabilidad, si su grandeza organizativa no es acompañada con un proyecto adecuado de reforma continua del régimen político, configurado por medidas tales como el mejoramiento de los procesos decisivos en la cúspide de los sistemas democráticos, el fortalecimiento de las carreras administrativas, la reforma de la articulación de las empresas públicas con el sector central y mejora su desempeño, y la puesta en marcha de programas de descentralización. Se pueden asimismo replantear las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, establecer programas sociales masivos que incrementen la calidad de desempeño de la gerencia social y mejorar la hechura de *policy*.¹⁰⁷

Sin embargo, las mismas fuerzas que obran a favor de la grandeza del gobierno pueden incidir en procesos decrecientes cuya posibilidad ha sido prevista.¹⁰⁸ Entonces, el gobierno ya no tendría que lidiar con su propia progresión, sino con la decreción de la sociedad y la disminución organizativa de la administración pública, pues esta transcurre en medio de la dialéctica entre la vida y la muerte, y la terminación administrativa debe siempre ser considerada como una posibilidad.

La continuidad en administración pública

El crecimiento y grandeza del Estado obedece en buena medida al proceso inherente a su actividad, que no es otra cosa que la administración pública.

¹⁰⁶ *Idem*.

¹⁰⁷ Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar el Estado?: más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 91-100.

¹⁰⁸ Barry Bozeman, *Public Management and Policy Analysis*, St. Martin Press, Nueva York, 1979, Cap. 20 "El manejo público en una sociedad sin crecimiento", pp. 553-562.

Por consiguiente, el acontecer de las instituciones administrativas es de muchos modos el acontecer del Estado, desde el ángulo de su actividad. Esta actividad obedece a la índole de su comportamiento, que consiste en las funciones constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa. Genéricamente conceptuada, una *función* entraña la manifestación de la voluntad estatal, la cual, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, se encamina a cumplir los fines que son concebidos como supremos. En este sentido, la organización de la administración pública se configura por medio de la jerarquía o la tutela, en configuraciones orgánicas a las cuales corresponde el ejercicio de una de las diversas funciones del poder público, ya se trate del Poder Constituyente, Legislativo, Judicial o Ejecutivo. Dentro de este conjunto, el Poder Ejecutivo es el sistema orgánico al que incumbe el ejercicio de la función administrativa.¹⁰⁹

La diferencia entre las diversas funciones radica en la índole de su naturaleza. Las tres primeras funciones del poder público mencionadas se agotan con la emisión de actos jurídicos (sean constituyentes, legislativos o jurisdiccionales), por lo que no requieren para la plenitud de su desempeño la realización de operaciones materiales.¹¹⁰ En contraste, la función administrativa no se limita a la simple emisión de actos jurídicos, debido a que la plenitud de su desempeño sí reclama la ejecución de esos mismos actos por medio de operaciones materiales. El Ejecutivo, titular de la función administrativa, está dotado con facultades específicas referentes al cumplimiento de ciertos cometidos, los cuales en contraste a la función o actividad global, son tareas concretas que incumben a aquel poder y sus organizaciones.

Para comprender mejor la naturaleza de la actividad estatal, conviene enfatizar la distinción entre función y cometido, pues en todos los tiempos y lugares se han dado todas y cada una de las mencionadas funciones del Estado, entre ellas, la función administrativa.¹¹¹ Diversos jefes de Estado han tenido por igual que ejecutar actos jurídico-administrativos, tales como una declaración de guerra, la planeación de la distribución de aguas, una decisión relativa a la salubridad de áreas geográficas o clases sociales necesitadas o la determinación del suministro de enseres y alimentos a los pobladores desprotegidos. Semejante ejecución se llevó a cabo por medio de operaciones materiales, como el envío de tropas, construcción de obras hidráulicas, prestación de cirugía y medicamentos, y provisión de vituallas para la pobla-

¹⁰⁹León Cortiñas-Peláez, Estudio preliminar del libro de Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*, Harper and Row Latinoamericana, México, 1986, pp. xi-xiii.

¹¹⁰*Ibidem*, p. xlii.

¹¹¹*Ibidem*, p. xliii.

ción económicamente débil. Cada operación material concreta fue precedida de un acto abstracto y formal.

Resulta evidente que no existen limitaciones históricas ni geográficas para la explayación de la plenitud material de las expresiones formales de la voluntad administrativa. La cuestión es otra, entraña al régimen jurídico con referencia a la muy variable gama de las operaciones materiales de la función administrativa, las cuales efectivamente están determinadas por condiciones históricas signadas tanto por el tiempo como por el espacio.¹¹²

Como derivación de estas funciones, los cometidos constituyen una *actividad* continuada, es decir, una multiplicidad de actos concretos enlazados en una secuencia de operaciones materiales ensamblada deliberadamente. La actividad estatal es el cúmulo de acciones encadenadas que despliega el Estado a través de la administración pública, que consiste en la expresión aplicada de su voluntad; por ende, también significa la representación de su vida exterior.¹¹³

El Estado es una persona caracterizada por la unidad de voluntad y acción, cuya configuración obedece a una multitud de fuerzas y fenómenos que caracterizan a la sociedad civil, sobre la cual explaya su actividad. El objeto de esta actividad es la conservación y el desarrollo del Estado, pero este no es el propósito vital de su existencia, sino la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad civil por y para la cual existe. La posibilidad de que la misión del Estado se realice depende de la construcción de condiciones que hagan posible la ejecución de su voluntad, es decir: está determinada por su actividad y por el modo en que se organiza. La vida social es el objeto y misión del Estado.

Tal como lo explicó Lorenz von Stein, el principio de un ser vivo consiste en su misión fundamental, y tal es la consideración de lo que es exterior a él y en función de lo cual obra. El Estado como ser vivo existe con relación a las personalidades individuales que lo integran, y su destino radica en alcanzar el máximo de evolución para desarrollar el máximo de esas personalidades, pues esta es “la misión *necesaria* de su actividad y su principio”.¹¹⁴ En tanto que la Constitución política representa a la organización del Estado, la administración pública es su actividad, que entraña la repetición de acciones orientadas hacia el objeto de la evolución superior de las personalidades individuales. La administración del Estado es su vida propiamente exterior.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ Lorenz von Stein, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Unione Tipografico-Editrice, Turín, 1897, pp. 36-37.

¹¹⁴ Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 30-33. Cursivas del original.

Por consiguiente, la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del “subsidio” que le ofrece la colectividad.¹¹⁵ Ese subsidio es la materia prima con que trabaja la administración pública.

Las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado están configuradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales concretas, que son complejas y cambiantes, y que designan el modo como la actividad se organiza para actuar en ellos. Esta organización está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene.

La existencia de la administración pública obedece a su índole social; esta obviedad con frecuencia es olvidada, y de aquí surge el motivo de muchos errores y desatinos de interpretación de su naturaleza. Uno de los yerros más comunes es la confusión entre administración y organización, pues la administración es una consecuencia que deriva de la vida de la sociedad y procede primordialmente de la sociabilidad humana, pues “desde el momento en que existe pacto social, hay administración”.¹¹⁶

A partir de la premisa social de la administración pública, es explicable su diferencia con la organización: debido a que la administración cobra vida a partir de la existencia de la sociedad, pues tal existencia es su principio vital y no los convenios humanos ni las leyes que solamente le dan su forma. Tales convenios y leyes sirven para organizarla y “determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios de la sociedad”.¹¹⁷ Por lo tanto, el Poder Constituyente no crea a la administración pública pues la ley no la instituye, sino que le confiere dirección, induce su organización y suministra su impulso vital.

La organización de la administración pública significa su modo de existir. Cuando la organización se altera sin consideración de los principios, es frecuente que el resultado obedezca a grandes errores y funestos desaciertos sociales. Aunque la administración pública viva tanto como exista la sociedad a la que sirve, la desnaturalización de su organización vigente puede provocar hondas repercusiones en su principio social y ser causa de la muerte de la organización misma.

La continuidad de la administración pública está fielmente retratada en los sucesos marcados por el cambio radical, tales como los momentos revolucionarios, y quizá su mejor ejemplo sea la Revolución francesa. Tal como

¹¹⁵Stein, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, p. 37.

¹¹⁶C.J.B. Bonnin, *Compendio de los principios de administración*, Imprenta de don José Palacios, Madrid, 1834, p. 14.

¹¹⁷*Idem*.

nos lo hace saber Alejandro de Tocqueville, los revolucionarios se cuidaron de desechar todo aquello que procedía del pasado, y sin embargo, la República fue edificada sobre los cimientos heredados por el antiguo régimen; porque: “en los países en que la administración pública ha llegado a organizarse eficientemente, surgen pocas ideas, deseos y pesares, se encuentran pocos intereses y pasiones que no lleguen tarde o temprano a manifestarse sin disfraz (...) no son, como se ha dicho tantas veces, los principios de 1789 en materia de administración los que triunfaron en esta época y después, sino, por el contrario, los del antiguo régimen, que se pusieron de nuevo en vigor. Si se me preguntara cómo esta parcela del antiguo régimen pudo ser transportada en su totalidad a la nueva sociedad e incorporarse a ésta, responderé que si la centralización no pereció con la Revolución es porque ella misma fue el principio de la Revolución y su signo”.¹¹⁸

La continuidad de la administración pública contrasta con la probabilidad de muerte de sus organizaciones, las cuales suelen alterar su estado por la perversión de su principio. Si bien la organización no es la existencia de la administración pública, sino de su modo de vida, la fractura de sus principios redundará en su perjuicio, y pervertida la organización, la administración pública muere poco a poco. Aquellos estadistas que conducen a los pueblos deben tener un concepto de la organización fundado en un sentido de proporción: la idolatría por la organización es equivalente a la devoción sustentada por la imagen, y no por la deidad que representa; pero el soslayo de la organización significa un pragmatismo estéril.

En realidad, las organizaciones son concebidas y creadas con base en un criterio de perduración, tal como lo constata Alejandro Nieto cuando habla sobre la “necesidad de una constante renovación de las instituciones”, porque “al hombre no le es dado, como a dios, el recrearse en su obra y descansar (...) la administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de las alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables”.¹¹⁹

La administración pública es potencialmente mortal, aunque lo que fenece no es su *vida en sí*, sino la *forma de su vida*: su organización actual.

El crecimiento y la grandeza de la administración pública está íntimamente vinculada a su continuidad como actividad del Estado, y no a un crecimiento vegetativo y enfermizo.

¹¹⁸ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1969, pp. 15 y 96.

¹¹⁹ Alejandro Nieto, *El mito de la administración prusiana*, Universidad de Sevilla, 1962, pp. 14-15.

Autonomía del espacio de *policy*

El principio vital de la administración pública es la continuidad, a través de una sucesión de organizaciones que fenecen para nutrir su vida, prolongarla y sustentar su crecimiento. Renovándose organizativamente, la administración pública propende a la perpetuación, pero esto solamente es posible por medio del crecimiento. Sin embargo, las organizaciones en cuanto a singularidades tienden a permanecer y transformarse por sí mismas. Esta capacidad de renovación e innovación garantiza un tránsito cronológico por medio del cual la organización se transforma para subsistir o, cambiando su naturaleza, ofrecer una configuración sensiblemente distinta al diseño original. Semejante metamorfosis, que define ese modo de vida de la administración pública a través de sus organizaciones, obedece principalmente al impulso vital que ofrece su actividad cuya externación no sólo la sustenta, sino que la transforma: en la medida en que la administración pública se personifica por medio de sus organizaciones singulares, se transforma y crece bajo el impulso de su comportamiento. La actividad nutre la vida de la administración pública y, dependiendo del grado de desempeño que alcanza, puede proveer su existencia o debilitarla, pues ella da forma, vigor y movimiento, o puede obviar ofrecerlos.

El mejor modo de apreciar esta idea es invocar el comportamiento singular y material de la actividad, es decir, la *policy*. Al efecto, si apelamos al modelo interaccional de implementación, *policy* significa la continuación de la política por otros medios; de manera similar, si nos acogemos al modelo planificativo, la implementación es la prolongación del diseño organizativo de *policy*. De aceptarse tales apreciaciones, la implementación sería un territorio monopolizado por las autoridades, y por consiguiente, un objeto sometido al dominio de sus manipulaciones y maniobras, lo mismo que de la especificación de aquellas circunstancias que pudieran ocurrir a la satisfacción de instrucciones formales, como las que pueden idearse bajo diferentes circunstancias supuestamente controlables.¹²⁰

Sin embargo, la posibilidad de percibir estas circunstancias de acuerdo con las limitaciones del conocimiento administrativo existente, serían muy escasas, de modo que desde el ángulo de la discreción administrativa, este asunto suele observarse meramente como un problema de control y coerción, y poco valor se otorga al aprendizaje y la innovación. Queda pues

¹²⁰Giandomenico Majone y Aaron Wildawsky, "Implementation as Evolution", artículo incluido en Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984 (1973), pp. 175-177.

inmaculado el modelo formal de gestión en el cual todo ha sido planeado de antemano, en tanto que las circunstancias, todas “bajo control”, son ajenas a los imponderables.

Pero el horizonte de desempeño de la administración pública es otro. Estando situado en un mundo de incertidumbre, el éxito de la implementación está libremente correlacionado con el esfuerzo, de modo que la oportunidad no puede ser reglamentada para fungir como la causa principal del éxito o del fracaso. La relación entre el éxito y el fracaso está más vinculada con el *saber cómo*, que con el *saber qué*, y más particularmente, con la habilidad para seleccionar a los tipos apropiados de comportamiento y reglas de conducta, y menos con el conocimiento abstracto de reglas de decisión o con las directrices de obediencia vigentes bajo el modelo tradicional del despacho de los asuntos administrativos.¹²¹

La implementación de *policy* significa no sólo la búsqueda de respuestas para la solución de problemas, sino la elaboración de preguntas, pues reformulando los problemas se pueden cambiar las soluciones. Las ideas en abstracto están sujetas a una variedad de contingencias, y éstas contienen mundos incógnitos enteros plagados de posibles aplicaciones prácticas que obligan al acotamiento, la reducción y limitación de las contingencias posibles mediante el uso de la función analítica, encontrando las restricciones como un producto del *saber cómo* a manera de artesanía, más que como una ciencia. A mayor generalidad de la idea y mayor el cúmulo de contingencias, menor es la capacidad de implementación; pero a mayor acotamiento y mayor reducción de contingencias, menor trascendencia de su impacto. Así, por un lado, tenemos un tipo ideal del concepto de *policy* perfectamente realizado que solamente está a la espera de su ejecución; y, por el otro, la idea de *policy* como simplemente la expresión de principios y aspiraciones básicos, es decir, como una mera materia de reflexión filosófica y debate político.¹²² En un terreno intermedio, entre *Escila* y *Caribdis*, se encuentra un conjunto relativamente desarrollado de potencialidades incorporadas a la legislación, a las decisiones judiciales y a los planes administrativos. Tal espacio de potencialidades es el territorio o dominio propio del análisis de implementación.

En suma: como célula viva de la actividad administrativa, la conducta real entraña que “la implementación es una evolución, pues toma lugar en un mundo no hecho”.¹²³ Es un territorio a mitad del proceso de *policy* en el cual hay eventos ya ocurridos, y por ocurrir continuamente, y en el que en cada

¹²¹ *Idem.*

¹²² *Idem.*

¹²³ *Ibidem*, pp. 176-177.

punto hay nuevas circunstancias que permiten actualizar las potencialidades favoreciendo la implementación de las ideas. “Cuando se implementa una *policy*, es cambiada”; cuando se aplican insumos en ella, se transforman los productos. La implementación significa que se puede aprender de la experiencia sobre lo factible o preferible, para corregir errores.

Igualmente hay que considerar la intención deliberada como un ingrediente principal del desempeño administrativo, pues suele ocurrir que *policy* sea definida como un curso intencional de acción. Por un lado, ella habitualmente es identificada como curso intentado o como la implementación de la intención a través de la conducta efectiva. Ciertamente, la intención es un elemento definitorio, pero no es suficiente para llenar totalmente esta definición. Lo importante es destacar que la intención está ligada a una *policy* que realmente ocurre. Concebida de tal modo, podemos observar que mientras el propósito de un hacedor singular de *policy* es ciertamente uno de los factores de su creación, la intención frecuentemente no coincide con la *policy* tal y como opera como externación de la personalidad del Estado. Por consiguiente, el término *policy* abarca tanto lo que es la intención, como lo que ocurre como resultado de la intención misma. Cualquier uso que excluye resultados no-intencionados, soslayaría los más comunes fenómenos sociales.

Policy no es identificable operacionalmente por las metas que persigue, sino por el comportamiento real que intenta poner en efecto tales metas. Sin embargo, ella no se define por sí misma, es más bien una categoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista, no por su hacedor ni por la legislación ni la administración pública.¹²⁴

En la medida en que la actividad del Estado es la externación de su propia vida, y que dicha actividad nutre su existencia, es comprensible la tendencia hacia el crecimiento de la administración pública. Su comportamiento es por principio el sustento de su vida y el insumo fundamental de su vitalidad, y dos modalidades principales de su conducta obran a favor de la continuidad administrativa: la agregación cronológica sucesiva de *policies*, conocida como *incrementalismo*, y la autonomía creciente del espacio de *policy*.

Causación mutua de *policy*

En la actividad administrativa, algunas de las opciones de *policy* se explayan dentro de formas de competencia imperfecta y las opciones ofrecen pocas diferencias debido a que los procedimientos políticos pueden operar

¹²⁴Hugh Hecló, “Policy Analysis”, en *British Journal of Political Science*, núm. 2, Reino Unido, 1973, p. 85.

de manera incremental.¹²⁵ De acuerdo con esta práctica gubernamental, la hechura de *policy* se realiza a través de una secuencia de aproximaciones sucesivas, ya que es dirigida hacia un problema y después tratada y alterada con respecto a su forma primigenia, y vuelta a mudar, y así ininterrumpidamente a través del tiempo. Se trata de una conducta de *policies* que se siguen unas a otras incrementalmente, y de tal forma se intenta resolver un problema administrativo.

En contraste con las actividades incrementales, existe un modo de desempeño administrativo que tiene su base en la experiencia acumulada en la vida de las organizaciones administrativas. Las leyes, los reglamentos y los manuales son una muestra de esta actividad agregada, y su resultado progresivo sobre un patrón original. Este patrón es un proceso primigenio de creación de actividad que tuvo un inicio lejano y añejo, consiste en el ancestro primitivo que llamamos *proto-policy* -o *arque-policy*-. En ella se fundaron los ingredientes originales de la gestación de la actividad del Estado, y normalmente es posible apreciar su germinación cuando un Estado nace a la vida independiente, o en su perpetuación a través de una prole de *policies* continuadas a lo largo de su historia.

La *arque-policy* constituye la esencia de la cultura administrativa de cada pueblo, que define los hábitos de gestión pública, determina su operación e inspira el diseño de las organizaciones. Pero es tan profunda y enigmática, que con frecuencia los servidores públicos no tienen conciencia de ella a pesar de que dicta sus modos de obrar. La *proto-policy* está entrañada en el genio popular, las costumbres de los administradores y los administrados, y la mentalidad colectiva.

Nadie percibió mejor que Tocqueville a esa conducta primigenia y perpetua del Estado, si bien para hacerlo, hubo de interrogar a la Francia muerta en su propia tumba. El sabio francés percibió que en el país de su tiempo aún estaba “el antiguo régimen vivo y coleando, con sus ideas, sus pasiones, sus prejuicios y sus costumbres (...) por todas partes encontraba las raíces de la sociedad actual profundamente implantadas en aquel viejo suelo”.¹²⁶

Igualmente, en contraste a la prole incremental de *policy*, existen otras situaciones en las cuales la conducta de la administración pública tiene su fuente en la autonomía creciente ante el ambiente en el cual se mueve, debido principalmente a que “la *policy* es su propia causa y los programas depen-

¹²⁵ Charles Lindblom, “Policy Analysis”, en *The American Economic Review*, núm. 3, EE.UU., 1958, pp. 299-312.

¹²⁶ Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, pp. 14-16.

den menos del ambiente externo, que de los sucesos interiores de los cuales ella proviene".¹²⁷ Cuando programas muy grandes proliferan dentro de tal espacio, entre ellos se comienzan a ejercer fuertes efectos que incrementan sus relaciones recíprocas y su mutua causación. En suma: unos programas comienzan a afectar a otros de manera sucesiva, hasta que el último retorna el ciclo del primero. El efecto inmediato de la introducción de un nuevo programa grande, es que incrementa la interdependencia y sus consecuencias son más numerosas, variadas e indirectas, y por lo tanto, son más difíciles de predecir. Para entender a las *policies* presentes hay que interrogar primero a las *policies* pasadas, debido a que *policy* es una causa de sí misma; para encarar problemas futuros debemos buscar la respuesta en las soluciones pasadas. Las *policies* individuales tienden a interrelacionarse y hacerse mutuamente dependientes, proveyéndose unas a otras de la savia vital. Esto no consiste en una mera sucesión lineal, sino en una articulación dinámica y cambiante de *policies* singulares dentro de un espacio político común y compartido que determina su configuración y movimiento.

Tal articulación forma un *espacio de policy*, que contribuye a destacar al conjunto de *policies* singulares que están estrechamente interrelacionadas.¹²⁸ Este espacio implica un crecimiento de autonomía, tanto frente al ambiente externo o "problema de espacio", como ante los planes y decisiones de los hacedores o actores de *policy*. Lo que ha sucedido dentro del espacio de *policy* determinará más intensamente lo que sucederá dentro de dicho espacio, influyendo el futuro de las nuevas *policies*. La razón principal del crecimiento de autonomía de ese espacio, es que este crecimiento es contextual, es decir, que las consecuencias producidas por una *policy* son crecientes porque interfieren con el trabajo de otras *policies*. Esto explica por qué existe una tendencia a que la actividad obedezca a la prolongación de un comportamiento acumulado y, por consiguiente, a la perpetuación de *policies* existentes, más que a su innovación. Ocurre de tal modo porque tales *policies* han sufrido alteraciones y cambios, más que cortes radicales o interrupciones de un periodo de gobierno a otro, incluyendo el reemplazo de partidos políticos con signos ideológicos diversos. En suma: la complejidad tiende a producir más complejidad.

Una de las más visibles manifestaciones de la autonomía del espacio de *policy*, es el fenómeno de los cambios no planeados; se trata de la compleji-

¹²⁷ Aaron Wildawsky, *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown and Co., Boston, 1979, p. 62.

¹²⁸ Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989, pp. 158-166.

dad de la implementación como fuente de cambio imprevisto, cuya autoría hay que buscarla en una acción colectiva. Esto puede explicar no solamente la mutua nutrición de *policies* dentro del mencionado espacio, sino también el síndrome de Lázaro, que consiste en la capacidad de resurrección de una *policy* muerta, pues residuos persistentes pueden estar a la espera de obtener nuevo vigor, una vez que las circunstancias favorezcan su resurgimiento y le ofrezcan legitimación.¹²⁹

El pensamiento administrativo de siempre ha razonado más sobre la vida, que sobre la muerte administrativa. En 1727, en el amanecer mismo de las ciencias de la administración pública –entonces conocidas como *ciencias camerales*–, Justo Cristobal Dithmar dijo que la *policía* era “la vida y el alma del Estado”.¹³⁰ La continuidad es la vida de la administración pública, la vida es su índole y su actividad es un movimiento continuo, de modo que el impulso que estimula dicha actividad suele concluir funcionalmente en la etapa de evaluación, para una vez aquilatada retornar al principio como diseño y reiniciar el ciclo hasta alcanzar de nuevo la evaluación, y así perennemente.

Sin embargo, la continuidad de la actividad administrativa debe considerar todavía opciones alternas, a veces como disyuntivas o dilemas, sobre la prolongación de las *policies* o su modificación. En caso de corrección, la alteración puede seguir el camino del *gatopardo*: cambiar para perpetuar. Sin embargo, la alteración de *policy* puede derivar no en la continuidad, sino en la *terminación*, y allanar el camino no para la vida, sino para la muerte de la administración pública.

Ciertamente, el pensamiento administrativo de siempre ha discernido preferentemente sobre la vida; sin embargo, un pensador reflexionó acerca de que “no es necesario que lo vivo, viva siempre; también un Estado particular tiene su muerte”.¹³¹ El deceso de los Estados singulares ocurre cuando olvidan la misión de su principio vital: obrar a favor de la ciudadanía, para trabajar en su provecho. No obstante, es más probable la muerte de la Constitución política que de la administración pública, como lo corrobora la historia y particularmente la del despotismo ilustrado del absolutismo. No debemos olvidar como lección pertinente, que esa administración absolutista fue la herencia del antiguo régimen al mundo moderno, y que mucha de su vitalidad sigue viva.

¹²⁹ Joan Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, pp. 169-170.

¹³⁰ Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Fontamara, México, 1986, p. 21.

¹³¹ Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, pp. 34-35.

SEGUNDA PARTE

La segunda revolución de los gerentes

HACIA principios de la década de los cuarenta, los procesos de desarrollo administrativo habían llegado a un grado de relevancia tal, que ciertos pensadores sociales creyeron que el mundo estaba arribando a una nueva era donde reinarían los gerentes o *manejadores*.¹³² Se trataba de una revolución gerencial cuyo impacto era patente en las organizaciones sociales en general, pero sobre todo en la industria y el gobierno. Dicha revolución ya había sido intuida por Alfred Binham, quien en 1935 arguyó que las clases medias técnicas y administrativas se encaminaban a ocupar el estatuto de clases dominantes. Antes, Thorstein Veblen había pensado que los ingenieros reclutados dentro de las clases medias gradualmente habían asumido las funciones de conducción y vigilancia en las empresas industriales, y se elevaban a la cima de la sociedad.

La revolución de los manejadores fue profetizada por James Burnham en 1941, cuando los procesos enunciados por aquellos pensadores ya habían madurado y los gerentes podían asumir el liderazgo mundial desde la industria y el Estado. Esta idea, aunque fuertemente criticada, pudo prolongarse y más de 20 años después se amplió hacia un concepto también muy conocido: la tecnoestructura, una categoría social envolvente desarrollada por John Kenneth Galbraith, que incluyó a los manejadores.

Pareciendo olvidada, esta teoría ha vuelto por sus fueros y, hoy en día, nuevos pensadores profetizan la *segunda revolución de los gerentes*.

¹³²En la introducción de esta obra se explicó la razón por la cual *management*, fue traducido como *manejo*.

CAPÍTULO 3

La gerencia pública como paradigma de implementabilidad

LA ADMINISTRACIÓN pública contemporánea se enfrenta al desafío de mejorar su *implementabilidad*, fundamentalmente en los países donde prevalecen problemas de *ingobernabilidad*. Aunque ambos términos están estrechamente relacionados, deben ser diferenciados para no entorpecer la comprensión de los asuntos del Estado en la actualidad, pues las dos categorías representan grados diversos de problematización.

La implementabilidad en la administración pública evoca la capacidad de hacer transitable una idea en términos de acción, a través de una red de organizaciones, disposiciones y procedimientos. La implementabilidad coincide con programas administrativos eficaces, los cuales hace coincidentes con el logro del fin deseado, y el deseo que se hace realidad a través del fin. La implementabilidad es un sustento básico del gobierno, pues no sólo facilita su solvencia como prestador de servicios públicos, sino que rinde dividendos en términos de legitimidad, consenso y rentabilidad.

Un gobierno con alta implementabilidad, es un régimen dotado con las prendas de la gobernabilidad; es decir, puede ofrecer justicia, seguridad interior, orden y sustento a la ciudadanía. La implementabilidad es un proceso, la gobernabilidad es un estado final y permanente que se refleja en la tranquilidad pública.

La gobernabilidad perdida o ingobernabilidad, con frecuencia redundante en la merma de la justicia, la inestabilidad política y la muda del régimen, pues alimenta los estallidos sociales. La implementabilidad ausente, que puede activar los virus de la ingobernabilidad, sin embargo, produce efectos menos destructivos: ello es patente en los deficitarios fiscales, el deterioro de los servicios públicos y la lentitud del despacho de los negocios administrativos. Un país no desaparece por motivo de una implementabilidad decreciente, pero sí se extingue por causa de la gobernabilidad perdida.

En su origen, el *manejo público* (*public management*) fue desarrollado como un paradigma de implementabilidad en administración pública. Hoy en día, el *nuevo manejo público* (*new public management*) ha sido propuesto como un paradigma de gobernabilidad. ¿Cuál es la diferencia? La nota

distintiva es su pertenencia al esquema de privatización en general y la esperanza de que, a modo de una Gran Respuesta, rescate al Estado de las deficiencias letales que lo agobian.

Disyuntivas en la reforma del Estado

En la historia actual es perceptible un proceso de cambio con gran aceleración, cuyo signo es la alteración de instituciones y modos de vida, de valores largamente profesados y de prácticas económicas que habían adoptado cartas de naturalización. Estos cambios siguieron a etapas de desarrollo histórico en las cuales el Estado había desempeñado un papel fundamental, y acorde con los progresos y las ideas de entonces, su actividad había girado en torno al eje de los programas de bienestar social, al protagonismo económico en gran escala mediante sus empresas públicas, y a una mayúscula y diversificada red de funciones administrativas de la más diversa índole. El escenario histórico de estas etapas mostró un notorio vacío de rendimiento gubernamental observable en el déficit fiscal, el deterioro generalizado de la economía nacional, la pérdida de calidad de vida de la población, el crecimiento desmedido de la deuda pública, el carácter superfluo de algunas dependencias de la administración pública, la falta de calidad de los servicios públicos y otras manifestaciones similares. Tales son los saldos del llamado Estado benefactor.

Como suele ocurrir en etapas de crisis histórica, muchos países se encontraron ante una situación de incertidumbre con respecto al futuro, y la solución que se plantearon siguió la estrategia de la reforma del Estado. Pero el problema inherente a la crisis, como cualquier otro problema, implicó una ambigüedad que presentó alternativas cuya elección significó un proceso complejo. Ante un horizonte de alta incertidumbre, las soluciones tienden a ofrecerse como una pareja signada por la polaridad, y en el caso de la reforma del Estado, la incertidumbre apenas dejaba percibir dos soluciones planteadas como un dilema: por un lado, seguir sobre la línea establecida por el Estado benefactor, reformándolo dentro de patrones de conversión en un Estado descentralizado y más próximo a la sociedad civil; o por el otro, desenvolver al Estado bajo el mandato de concepciones neoliberales, esto es, fundado en los mecanismos del mercado, y próximo a los empresarios nacionales y extranjeros.

En ambos casos, la solución implicó un balance del desempeño del Estado de bienestar que discerniera los pros y contras, y ofreciera un producto neto de los progresos políticos, sociales y económicos, junto con las pérdidas

proporcionales. Sin embargo, tal balance no fue realizado y descartándose con gran rapidez una de las opciones del dilema, la elección recayó a favor del desarrollo del concepto mercantil del Estado. Esta elección se hizo, como lo advertimos páginas atrás, dentro de un entramado ideológico en el cual se mezclaron el propio neoliberalismo, la opción pública, la privatización y el romanticismo antiburocrático vienés.

Sobre estas bases fueron construidos paradigmas acerca de la decadencia del Estado de bienestar, de lo cual fueron derivados los modelos de ingobernabilidad disfuncional, así como una nueva categorización patológica que conceptuó al Estado por su “obesidad” y “tamaño”, o lo juzgó por su “deficiencia congénita” y su “funcionamiento enfermizo”. La trivialización de los problemas gubernamentales sacó a éstos de los quicios de la ciencia política y la ciencia administrativa, para situarlos en los manuales de anatomía, fisiología y patología. No menos frívola fue la nomenclatura mercantil aplicada al temario político y administrativo, cuya comprensión reclamaria la lectura de códigos de comercio, y no de tratados de teoría política. Igualmente ligero fue el enfoque jurídico de los procesos políticos, y principalmente la sustitución del derecho positivo por el derecho natural, así como del derecho público por el derecho mercantil, y la expectativa de que el mercado funge como un mecanismo regulador de las relaciones sociales y económicas.

Cuánto recuerdan esas visualizaciones aquella frase de Juan Jacobo Rousseau, cuando señalaba que “los antiguos políticos hablaban sin cesar de las costumbres y de la virtud; los nuestros no hablan más que de comercio y de dinero”.¹³³

Dentro de este marco de mutaciones fue patente la tendencia a encarar los problemas de la administración pública, y más comprensivamente los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de *policy*. Sin embargo, para solucionar el dilema de la reforma del Estado no se utilizó un procedimiento cuya aplicación hubiera ofrecido beneficios actuales y futuros: el análisis de implementación. Además de brindar luz sobre los deficitarios del Estado benefactor, tal análisis hubiera iluminado las zonas efectivamente susceptibles de exprivatización, así como aquellas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como del Estado. En suma, hubiera abierto las puertas a una reforma del Estado juiciosa y ponderada, que produjera conocimiento y consenso sobre el rumbo de los países en el futuro. En todo caso, la reforma del Estado como exprivatización de la administración pública, ilustra adecuadamente una opción ajena al uso del análisis de implementación.

¹³³Juan Jacobo Rousseau, *Discurso sobre las ciencias y las artes*, Porrúa, México, 1979, p. 88.

Dicho análisis ofrece consejos sobre las *policies* actuales y futuras con base en la experiencia pasada, y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con horizontes futuros inciertos y elevadamente complejos. Ayuda a obtener una concepción proporcional y razonablemente clara de la situación actual, y favorece el pronóstico de los resultados esperables en el mañana. El análisis puede advertir sobre los alcances y riesgos de los programas de alta drasticidad sobre los sectores “paraestatales”, la administración central y los programas sociales, y brinda la evaluación y la experiencia para asumir medidas social y nacionalmente de relevancia como son las relacionadas con la enajenación del patrimonio público, el riesgo de pérdida de calidad de vida de la población y la amenaza de conculcación de las conquistas de las clases trabajadoras.

Los programas de exprivatización aplicados bajo la ideología neoliberal dejaron saldos socialmente lamentables y oprobiosos, como el incremento de la pobreza, así como la proliferación de enfermedades epidémicas, y la emergencia de ingredientes de inestabilidad social, y la desestabilización de las frágiles democracias de los países subdesarrollados.¹³⁴ Después de una década de experimentación, el neoliberalismo propició deliberadamente la concentración de la riqueza y sustrajo a los trabajadores beneficios alcanzados después de muchos años de lucha y sacrificio. Tras el fracaso de los programas de exprivatización, Bernardo Kliksberg detectó sus siete pecados capitales:

1. No limitarse a elevar al máximo los ingresos, crear un clima competitivo;
2. no sustituir los monopolios públicos por los monopolios privados;
3. no vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción;
4. no utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios, amortizar la deuda nacional;
5. no “atiborrar” los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública;
6. no hacer promesas falaces a los trabajadores, readiestrarlos para nuevas tareas; y
7. no recurrir meramente a órdenes de mando, crear un consenso político.¹³⁵

¹³⁴ Bernardo Kliksberg, *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1989. Del mismo autor *Pobreza: un tema impostergable*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1993.

¹³⁵ Bernardo Kliksberg, “¿Cómo será la gerencia pública en la década del 90?. Rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión”, Documento de la Relatoría

El paradigma decisorio racional

Una explicación posible del vacío de exploraciones de implementación en la reforma del Estado, es la perennidad del paradigma de racionalidad basado en un enfoque económico del proceso decisorio. Sus herramientas de aplicación y análisis siguen siendo la investigación de operaciones, la efectividad de costos y el análisis costo-beneficio, así como el análisis de sistemas y el presupuesto por programas. Todos estos elementos integran el PPBS o Sistema de Presupuestación por Planeación y Programación (Planning-Programming Budgeting System), desarrollado primigeniamente en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en los años sesenta.

Hacia finales de esa década, Yehezkel Dror advirtió lo siguiente: “en esencia, estas reformas [de la administración pública en los Estados Unidos] constituyen una invasión en las hechuras de decisiones públicas, por la economía”.¹³⁶ Pero el problema no consiste estrictamente en la intrusión disciplinaria de la economía política, sino en que bajo su perspectiva la asignación de recursos se define y se ciñe a una pura decisión entre alternativas; es decir, su limitación consiste en que se visualiza meramente como un problema económico. No debemos olvidar que la aportación principal del PPBS fue el desarrollo de un sistema integrado y coherente de teoría presupuestaria. Esta aplicación, en principio benéfica, se tornó posteriormente en un ingrediente limitativo a la toma de decisiones, debido a que la economía sólo puede aportar elementos parciales a la hechura de *policy*, no una visión de conjunto, ni tampoco contribuye al resto del proceso para favorecer que los resultados esperados coincidan con la intención implícita en tal hechura.

Bajo esta formulación económica, el proceso de gobierno se sigue conociendo en la tradicional concepción de cadena de decisiones con base en la elección entre alternativas. Esto es observable en la obra típica de esta perspectiva, en la cual se declara que “el propósito del análisis de *policy* consiste en ayudar (o en ocasiones influir) al hacedor de decisiones para formular las mejores ante una situación problemática particular”.¹³⁷

General, introduciendo a la Conferencia Internacional celebrada en Toluca, México, del 27 al 30 de julio de 1993, p. 18.

¹³⁶Yehezkel Dror, “Policy Analysts: a New Professional Role in Government”, en *Public Administration Review*, vol. 38, núm. 3, E.E.UU., 1967, p. 197.

¹³⁷Edward Quade, *Analysis for Public Decisions*, North-Holland, Nueva York, 1983, p. 13.

Operación del modelo racional de *policy*

La construcción operativa del modelo racional de *policy* puede ser entendida bajo la perspectiva de los estudios del conflicto y la disuasión en la Era Nuclear.¹³⁸ Su planteamiento trasciende la idea de la preservación del equilibrio entre dos potencias, pues se basa en lo que se llama el balance del terror y consiste en que la probabilidad de una guerra nuclear amenaza por igual a quien responde el ataque, como a quien lo inicia. Atacar primero no garantiza estar a salvo de una respuesta igual. Dentro de este modelo, la alternativa de una acción significa que el gobierno escoge aquella que maximiza las metas y los objetivos estratégicos. La estrategia es única, como única es la concepción de un gobierno unitario.¹³⁹ El actor es una nación, o el gobierno, concebido como un agente decisor racional unitario que tiene un conjunto de metas explícitas, una variedad de opciones y una medida única para hacer la estimación de las consecuencias previsibles en cada opción. La acción es el resultado de una elección orientada a responder a un problema estratégico, que es enfrentado. En el caso de política exterior, un incentivo procede de las amenazas y oportunidades que ofrece el mercado estratégico internacional para que un Estado actúe. La solución al problema es el resultado que un gobierno ofrece a través de sus representantes, para abordar dicho problema. La acción, como producto de una opción racional en este modelo, está integrada por metas y objetivos que se juzgan preponderantes (la política exterior, la seguridad y los intereses nacionales). También está compuesta por cursos de acción para abordar el problema estratégico, por consecuencias en términos de beneficios y costos inherentes a las metas y objetivos estratégicos; y por la opción como elección racional que maximiza valores, es decir, que favorece el alcance de las metas y los objetivos.

El modelo racional se identifica con el pluralismo como metateoría, con el análisis contextual y de casos como metodología, y con la racionalidad social como criterio de decisión. Su desarrollo en los Estados Unidos ocurrió principalmente durante los gobiernos de John Kennedy y Lyndon Johnson, cuando fueron reclutados los profesionales formados dentro de la economía política. Esto favoreció la implantación del PPBS y su influencia en quienes hacían las *policías*. Pasado el tiempo y una vez que el PPBS fue descartado, su método con base en el análisis costo-beneficio y la evaluación de programas se perpetuó, y tendió a identificarse con el análisis de *policy* por un

¹³⁸Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1980.

¹³⁹Graham Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis", en *The American Political Science Review*, vol. 43, núm. 3, EE.UU., 1969, pp. 689-718.

traslape. Desde entonces, en este país ha venido disminuyendo la influencia de los matemáticos, investigadores de operaciones, expertos en computación, estadísticos y economistas, en la hechura de *policy*.¹⁴⁰ En contraste, en los gobiernos de los países subdesarrollados es aún vigente el modelo racional de *policy*, acompañado por el presupuesto por programas, el control de gestión programático y la influencia de quienes portan el conocimiento de sus técnicas de análisis.

Las limitaciones patentes del modelo racional de *policy*, han propiciado el desarrollo de nuevas ventanas de conocimiento que han fortalecido el análisis de *policy*. Uno de los avances más significativos consiste en la diferenciación entre decisión y *policy*.

Decisión y *policy*

El análisis de implementación ha progresado gracias a esa distinción conceptual entre decisión y *policy*, con saldos benéficos para el estudio de los problemas del gobierno. Un pensador ha explicado que “una decisión, en el sentido de la Teoría de las Decisiones, es la elección o juicio realizado con base en los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios «estados de naturaleza» se comprenden razonablemente bien”.¹⁴¹ La elección se realiza dentro de una situación que el decisor confronta “inmediatamente”, tomando como base, desde la situación “presente”, las consecuencias probables de cada curso de acción posible. La palabra decisión, que en griego significa *krisis* (del verbo *krinein*: separar, decidir, juzgar), entraña el sentido de urgencia, de necesidad imperiosa, de crisis. Con frecuencia los administradores públicos realizan sus opciones dentro de condiciones propias de la teoría de las decisiones, y estas condiciones deben ser diferenciadas de las que son propias de la hechura de *policy*, porque estas últimas son más complejas y no se identifican con decisiones singulares ni con cadenas de decisiones.

Otro razonamiento sobre las diferencias entre *policy* y decisión entraña que la primera tiene un carácter más amplio que las reglas y regulaciones administradas dentro de los gobiernos. Como la decisión, una *policy* puede consistir en hacer nada y como inacción evitar que se liberen recursos. Hay que recordar que *policy* no se define por sí misma, pues constituye una ca-

¹⁴⁰ David Garson, “De la ciencia de políticas al análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1986), pp. 159-172.

¹⁴¹ Giandomenico Majone, “Los usos del análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1978), p. 346.

tegoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista. “Una política puede considerarse, en última instancia, como curso de acción o como inacción, en vez de acciones o decisiones específicas, y cómo tal curso puede ser percibido por el analista en cuestión.”¹⁴² Las *policies* existen por la interrogación sobre los fenómenos políticos, no por intuición. También hay *no-policies*, como hay no-decisiones, pero la diferencia es que mientras en la lógica de la toma de decisiones las no-decisiones son tratadas como todas las decisiones, y por lo tanto, hay una simetría perfecta entre todas las decisiones alternativas permisibles y la decisión de no hacer nada; en la hechura de *policy*, la *no-policy* tiene un significado especial para el analista. Esto ocurre porque, de acuerdo con esta idea, *policy* es una reconstrucción racional o una teoría acerca de cómo las piezas de decisiones y conducta se ajustan entre sí en un patrón coherente. La *no-policy* significa que hay una falta de coherencia interna en la secuencia del acontecimiento estudiado, de modo que no ofrece un patrón significativo. Una vez puestas en marcha, las *policies* adquieren vida social, se convierten en doctrinas, y dirigen y justifican la acción del gobierno por un lapso determinado.

Dentro de la literatura del análisis de *policy*, otros pensadores sugieren la inacción del gobierno como una *policy*. Una de las definiciones usuales bajo esta concepción, enuncia que “*policy* pública es aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer”.¹⁴³ Sobre esta línea, un autor sugiere que las “*policies* públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales”.¹⁴⁴

La moderna literatura de implementación ha inspirado una revisión de la Teoría de las Decisiones e incluso una nueva lectura de uno de sus fundadores: Chester Barnard. El célebre administrativista se refería más a *no-policies* que a no-decisiones, de acuerdo con una relectura del siguiente pasaje: “el arte fino de la decisión ejecutiva consiste en no decidir cuestiones que son pertinentes sólo ahora, en no decidir prematuramente, en no hacer decisiones que no puedan ser hechas efectivas, y en no hacer decisiones que otros podían hacer.”¹⁴⁵ Hoy en día, se sabe que las *policies* tienen características propias que están ausentes en las decisiones, principalmente las cuali-

¹⁴²Hugh Hecló, “Policy Analysis”, en *British Journal of Political Sciences*, núm. 2, Reino Unido, 1973, p. 84.

¹⁴³Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1984, p. 1.

¹⁴⁴William Dunn, *Public Policy Analysis: an Introduction*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1981, pp. 46-47.

¹⁴⁵Chester Barnard, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1975 (1938), p. 194. Hay que recalcar que Barnard deseó enfatizar este pasaje, pues fue impreso en cursivas.

dades de deliberación, permanencia relativa y desarrollo doctrinal posible. La *policy* es el resultado de la acción humana, no de su designio.

El estudio de implementación ha revalorado el papel de comunicación en las organizaciones, que contribuye también a la distinción entre *policy* y decisión, porque el decisor, de acuerdo con la Teoría de la Decisión, se comporta como su único juez y ejecutor. Esto es inexacto, incluso en las organizaciones más centralizadas donde no existen decisores singulares. Una decisión singular exige la explicación y la persuasión para obtener la aceptación de otros, y por consiguiente, es menester la preparación de argumentos distintos a las razones subjetivas que dieron origen a la decisión singular, toda vez que deben ser aptos para la comunicación interpersonal y la particularidad del auditorio. La posdecisión, que es irrelevante para la lógica de la Teoría de las Decisiones, es parte de la implementación de *policy*, y por lo tanto, sus hacedores reclaman no sólo el recurso de los análisis prospectivos, sino también retrospectivos.¹⁴⁶

A pesar del desarrollo de la *policy* como diversa de la decisión, con los saldos favorables al análisis de los problemas del gobierno, no se puede decir que el modelo racional ha fenecido. De hecho continúa vivo y actualmente ha tomado nuevos bríos, principalmente a través de la opción pública (*public choice*), que se ha constituido como el sistema vertebral del nuevo manejo público. Más adelante abordaremos este asunto.

Origen de la categoría manejo público

El manejo público es nuevamente un gran foco de interés teórico y práctico. Aunque su estudio es cultivado en países anglófonos, especialmente en los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y Australia, su influencia abraza otras naciones. La mayoría de las revistas y libros abordan el tema actualmente, y también se puede decir que el manejo público es un tema de moda.

Sin embargo, el manejo público contemporáneo tiene escasa relación con el manejo público que se ha cultivado de antaño en aquellos países. Este último constituye un enfoque diferente del manejo público referido, que se ha denominado “nuevo manejo público”. Incluso, el neo-manejo público no tiene ninguna relación con la administración pública tal como ha sido estudiada en el pasado y en el presente, porque el nuevo manejo público derivó de la privatización en general y del neoliberalismo, y ciertamente está inspirado de manera directa en la opción pública y el romanticismo antiburocrático vienés.

¹⁴⁶Majone, *op. cit.*

Más bien se trata del *manejo privado de lo público*, y más precisamente: la *endoprivatización*.

Notas semánticas sobre el manejo público

La cultura anglosajona está muy distante de la cultura iberoamericana. Esto dificulta la traducción de palabras tales como *management* e imposibilita su uso adecuado, tal como se constata en el título del libro *La revolución de los directores (The Managerial Revolution)* de Burnham, que fue vertida al español por Atanasio Sánchez. En su entender, “nuestro idioma no posee términos que correspondan estrictamente a los de *management*, *managers* (...) empleados por el autor”.¹⁴⁷

Nosotros usamos la voz inglesa *management* en su traslado más literal al español: *manejo*, porque es el que tiene mayor rigor conceptual. Ramón Álvarez Martínez, quien en 1928 tradujo la obra *The Principles of Scientific Management* de Frederick Taylor, la tituló: *Principios del manejo científico*. En efecto, en la cultura administrativa iberoamericana la palabra *manejo* ha tenido un significado gestor, y de tal modo se evidencia en el primer libro sobre ciencia de la administración pública escrito en la Lengua de Cervantes. Su autor, Florentino González, natural de Colombia, explicó en 1840 que “la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para *manejarlos*”.¹⁴⁸ Igualmente, dicho autor creía que hay negocios que pueden ser “*manejados*” por la administración de la nación, o por una de sus partes constitutivas. Entre los primeros se encuentran las relaciones exteriores, lo interior, la hacienda y la defensa. Entre los segundos solamente tienen cabida los intereses colectivos que atañen a una porción del país.

En el siglo XVIII, la voz *management* (o *managery*) ya había madurado en el Reino Unido hacia la connotación actual. Originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos (*to manage a horse*), luego se convirtió en un sinónimo de administración.¹⁴⁹ Hacia finales del siglo señalado, *management* se traducía al español como *manejo* o *administración*, y aún continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos.¹⁵⁰ De manera similar, a mediados

¹⁴⁷ James Burnham, *La revolución de los directores*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1967, p. 108.

¹⁴⁸ Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Escuela Superior de Administración Pública, Santafé de Bogotá, 1994 (1840), pp. 75-76.

¹⁴⁹ Adam Littleton, *Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus*, Londres, 1723, 5a. ed.

¹⁵⁰ Joseph Baret, *Dictionary English and Spanish*, 2 t., Printed for Piestre and Delamolliere, Londres, 1786, t. I, p. 247.

de esa centuria, en francés se traducían como *ménagement*, *gouverner* y *administration*; igualmente, *manager* se trasladaba como *directeur*.¹⁵¹ Según las fuentes citadas, mientras que en el Reino Unido la voz *management* se usaba como una categoría gubernamental, en España y Francia se utilizaba el vocablo administración.

Hoy en día, *management* suele ser traducida al español como gerencia, lo cual constituye una solución conceptual adecuada, aunque semánticamente se puedan expresar legítimas reservas. En esta obra también se usa gerencia como sinónimo de manejo.

En esta sección estudiaremos al manejo público tal como ha sido desarrollado en la teoría de la administración pública estadounidense entre los años treinta y cincuenta. Durante estas tres décadas, los académicos estadounidenses definieron el alcance y campo del manejo público como elemento central de la administración pública de su país. Dicho sea de paso, esos años fueron los más brillantes del pensamiento administrativo en los Estados Unidos hasta nuestros días.

Nacimiento del concepto de manejo público

La categoría *manejo* fue conceptuada primigeniamente dentro del emergente estudio de la administración pública estadounidense, y él constituirá una de sus venas más nutritivas. La voz manejo comenzó a ser usada dentro de la más pura tradición anglo-americana, utilizándose como una alternativa a la tradición jurídica representada por la obra de Woodrow Wilson, Frank Goodnow y William Willoughby. El progenitor intelectual del término es Leonard White, autor del primer texto en la materia dentro de los Estados Unidos. En efecto, en su obra *Introducción al estudio de la administración pública*, White se propuso sentar bases no jurídicas para el estudio de la administración pública, pues asumió que debe descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley; además, todavía en 1926 era un arte que apenas se introducía en el terreno de la ciencia.¹⁵² Fiel a esta visión, el texto se propuso estudiar la *organización*, el *personal*, las *finanzas* y el *control*, que constituyeron la división original de las materias del manejo.

White estuvo inspirado en el estudioso británico Oliver Sheldon, quien ya visualizaba la profesionalización del manejo. En efecto, la cita escogida por White es sumamente ilustrativa:

¹⁵¹ A. Boyer, *Dictionnaire Royal Francais-Anglais et Anglais-Francais*, Lyon, chez J. Marie Bryset, Libraire, 1756, p. 358.

¹⁵² Leonard White, *Introduction to the Study of Public Administration*, The McMillan Co., Nueva York, 1926, pp. VII-VIII. Cursivas de Omar Guerrero.

El *management* se ha convertido gradualmente en una profesión. Sus tareas han aumentado en dificultad, responsabilidad y complejidad, y hoy en día abarca todas las ciencias, desde la química y la mecánica hasta la psicología y la medicina. Por tanto, demanda a su servicio hombres y mujeres de tacto e ideales, con las mayores cualificaciones científicas, y con una fuerte capacidad para la organización y la dirección. Está empleando a abogados y doctores, contables y artistas, y al dirigir sus profesiones, está formando una profesión suprema de por sí, con todas las implicaciones consecuentes a esta línea evolutiva, de patrones, de cualificaciones, de aprendizaje y de técnica.¹⁵³

El pensador administrativo estadounidense declaró que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, enfatizando su faz *manejarial*, pues ella relata la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones, tales como una empresa comercial, un centro educativo o una iglesia, donde el buen manejo se juzga como un elemento esencial para el éxito.

Bajo estas ideas, White describió a la “administración pública como el *manejo* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado”.¹⁵⁴ Por consiguiente, el objetivo de la administración pública es el uso más eficiente de los recursos a disposición de los servidores civiles. Tales recursos incluyen edificios públicos, equipamiento material y maquinaria, pero principalmente el trabajo de los seres humanos. La administración pública, como cualquier administración, conserva la energía y los materiales, y busca un buen aprovechamiento de los bienes públicos. En 1930, White refrendó la definición anterior, cuando señaló que la “administración pública es definida por los escritores modernos como el arte y la ciencia del *manejo* aplicado a los negocios del Estado”.¹⁵⁵

En la teoría de la administración pública de Leonard White domina el criterio de eficiencia; luego entonces, aquélla es “ejecución de los negocios públicos”.¹⁵⁶ Sus metas son la mayor capacidad de expedición del despacho de los negocios, así como un más económico y completo desempeño de los programas públicos. Sin embargo, piensa que junto al criterio de eficiencia, el Estado también tiene objetivos políticos y sociales, tales como la protección

¹⁵³ Oliver Sheldon, *La filosofía del management*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1986 (1923), p. 41. La cita de White, *op. cit.*, está en la p. 1.

¹⁵⁴ White, *op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁵ Leonard White, “Public Administration”, en *Encyclopaedia of Social Sciences*, EE.UU., 1930, p. 440. Cursivas de Omar Guerrero.

¹⁵⁶ White, *Introduction to the Study of Public Administration*, p. 4.

de los derechos privados, el desarrollo de la vida cívica, la responsabilidad colectiva, las respuestas a la opinión pública, el mantenimiento del orden y la provisión de un mínimo de bienestar social. Estas conspicuas responsabilidades marcan la diferencia entre la administración pública y la administración privada.

White desarrolló el modelo típico de la administración pública bajo la perspectiva *manejarial* genuina, que está dotada con bases políticas. Tal como lo constató un autor, “en varias ediciones de su texto [*Introducción al estudio de la administración pública*], en estudios especializados, y en historias de la administración pública en los Estados Unidos, el profesor White conviene con las relaciones de los procesos y problemas políticos y *manejariales*”.¹⁵⁷

Uso del concepto de manejo público

El manejo ha sido una parte sustancial tanto de la vida administrativa estadounidense, como de su teoría de la administración pública; pero no es todo: aunque el *manejarialismo* no ha sido siempre el enfoque dominante, sí es uno de los más representativos.

Desde la obra de Leonard White, el manejo ha estado presente en la mayoría de los grandes pensadores, aun en politólogos tan afamados como Charles Merriam. Él creía que el enfoque *manejarial*, al que también llamó *enfoque procedimental*, “trata con los flujos y ritmos de las operaciones de la administración, con su análisis y su control”.¹⁵⁸ Hacia la década de los cuarenta se desarrollaron los estudios sobre el manejo de los sectores privado y público, incluso con homologaciones, pero sin posibles transferencias de uno hacia el otro. Desde entonces, Merriam argumentaba que la administración pública era una ciencia porque trata con los medios y los fines, como en otras organizaciones humanas. En su entender, “es claro que el *manejo* es un aspecto de las relaciones sociales que comprende a un cuerpo de personas, de prácticas y procesos, de una serie de datos que son observables con mucha precisión y que son sujetos viables de análisis, interpretaciones e inferencias, con respecto a patrones de conducta general y continua en un campo especial de comportamiento”.¹⁵⁹

¹⁵⁷Thomas Davy, “Public Administration as a Field of Study in the United States”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. xxviii, núm. 1, Bélgica, 1962, p. 73.

¹⁵⁸Charles Merriam, “The Development of Theory for Administration”, en *Advancement Management Journal*, núm. 5, EE.UU., 1940, p. 130.

¹⁵⁹*Ibidem*, p. 133.

Dentro de la década señalada, había estudiosos que razonaban que el manejo público aún no desarrollaba plenamente sus características peculiares como tal; por consiguiente, era necesario un “manejo creativo” a través del cual se pudiera diferenciar el patrón tradicional de la administración militar y la administración privada, y la organización propia de los asuntos del Estado. Por consiguiente, “el manejo creativo involucra la extensión de la idea de administración, como un proceso educativo de relaciones dentro de la organización administrativa”.¹⁶⁰ El manejador debe actuar en el doble nuevo papel de profesor y de aprendiz. El manejo creativo involucra tanto al ciudadano como al manejador; el manejo no es sugestión ni manipulación, sino “ingeniería del consenso” como la creación de los arreglos orientados al mantenimiento de relaciones consensuales dentro y fuera de la estructura administrativa.

Diferencia con los negocios privados

Leonard White creía que la historia estadounidense muestra una extraordinaria diferencia entre la administración pública y la administración de los negocios privados. Los negocios tienen fuertes incentivos en la ganancia, y son impelidos por la competencia y el mejoramiento constante. Por lo cual, la ganancia es una prueba inteligible para evaluar el éxito de la empresa privada. El manejo en administración pública es diferente del manejo privado, porque el gobierno no tiene incentivos de ganancia como un punto de vista colectivo ni como perspectiva individual. Tampoco el gobierno tiene incentivos de competencia.

El gobierno regula, prohíbe y persigue, porque opera dentro de una atmósfera social hostil y antagónica. “En los grandes reinos de la acción social, la compulsión es necesaria.”¹⁶¹ Pero el uso de la violencia está controlado por organizaciones públicas y por “frenos y contrapesos”. En contraste con la administración pública, Marshall Dimock creía que la “administración de negocios es esencialmente dictatorial, o una monarquía”.¹⁶² Por consiguiente, la unidad del manejo, esto es, una cabeza reconocida de la organización, es fácilmente establecible en una firma privada, pero no en un gobierno confinado en una estructura democrática de división de poderes. La unidad de

¹⁶⁰ Egbert Wengert, “Public Administration”, en *The American Political Science Review*, vol. 36, EE.UU., 1942, p. 320.

¹⁶¹ Marshall Dimock, “The Study of Administration”, en *The American Political Science Review*, vol. 31, EE.UU., 1937, p. 38.

¹⁶² *Ibidem*, p. 35.

manejo significa planeación, sincronización, control, liderazgo efectivo y espíritu de cuerpo.

Del mismo modo que Dimock, otro académico pensaba que la administración pública tiene un manejo propio e inherente; y razonó que no es fácil aplicar los principios de la administración privada a la administración pública. Incluso, sostuvo que la administración de negocios se aproxima más cercanamente a los métodos de la administración del ejército, porque ambas usan procedimientos coercitivos, en tanto que la administración pública usa métodos no-coercitivos. Tanto en el ejército como en la administración privada, la organización es un límite principal para los individuos: “ellos no son llamados a contribuir como individuos a una acción voluntaria, sino más bien son sometidos a sus responsabilidades.”¹⁶³

Aunque White propuso un modelo manejarial de la administración pública, minimizando deliberadamente sus aspectos jurídicos, creía que el gobierno estaba constreñido a una observancia rígida del “principio de consistencia”, que sí puede ser ignorado por las firmas privadas. Ese principio declara que existe una relación razonable entre decisiones de clase diferente, independientemente si ésta es una cuestión de grado.¹⁶⁴ Por ejemplo, este principio enuncia que el gobierno debe mantener condiciones de empleo, que sean razonablemente seguras para los trabajadores. Igualmente, la administración pública está sujeta a algún grado de responsabilidad, que es mucho más rígida que la de las compañías privadas. Cuando Leonard White abordó la palabra “administración pública” en la *Enciclopedia de Ciencias Sociales*, explicó que ella también es “una rama de la ciencia política”.¹⁶⁵

El enfoque manejarial de la administración pública ha sido importante en los Estados Unidos desde la obra de White, pero no lo fue antes. Tal como él lo explicó, su obra fue una opción al enfoque jurídico representado por Wilson, Goodnow y Willoughby. Pero a pesar de la fuerte irrupción del manejarialismo, William Willoughby, un conspicuo politólogo y jurista, tuvo gran crédito como académico del campo de la administración pública.

Bases políticas del manejo público

Desde la aparición del libro de Leonard White en 1926, la teoría estadounidense de la administración pública ha estado oscilando entre el manejarialismo y la ciencia política, tal como es observable en la obra de Luther Gulick.

¹⁶³Wengert, *op. cit.*, p. 320.

¹⁶⁴White cita a Josiah Stamp, “The Contrasts between the Administration of Business and Public Affairs”, en *Journal of Public Administration*, vol. 1, 1923, pp. 158-171.

¹⁶⁵White, “Public Administration”, p. 440.

Él afirmó que “las cosas que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y la aplicación de controles, el establecimiento y *manejo* de servicios –todos ellos juntos son administración pública–”.¹⁶⁶ De manera similar, Marshall Dimock argumentaba que la “administración pública incluye los problemas, poderes, organización, y métodos del *manejo* de empleados en la aplicación de la ley y el despacho de las responsabilidades gubernamentales”.¹⁶⁷ Dimock explicó que, cuando hablamos acerca de la administración pública, ello concierne al manejo pues se refiere a los métodos de integración, técnicas de mejoramiento moral, reglas relativas a la disciplina y despacho, y relaciones públicas.

Posteriormente, Dimock continuó creyendo que la administración pública tiene una relación directa con la autoridad pública, junto con las técnicas del manejo, pero añadiendo a la *policy* como la implementación del proceso del gobierno. Las *policies* principales están determinadas por el manejo, “pero esto no significa que el lado administrativo de la institución no concierna al derecho y la *policy*”.¹⁶⁸ Dimock creía que la administración pública dentro de un Estado democrático es una organización compleja, porque tiene deberes públicos, y no le incumbe solamente la eficiencia.

William Willoughby fue también un gran promotor del manejarialismo, aunque no usó mucho la palabra manejo. Fue un prominente académico que creía que la administración pública y la administración privada tienen las mismas bases. También pensaba que la eficiencia es primordial para los negocios y el gobierno. Argumentó que el campo de la administración pública debe ser definido a través del diferenciar la ejecución y administración. Esta diferencia es muy importante para entender la idea de manejo conceptuada por Willoughby, porque sirve de base para separar a la dirección entendida como la conducción, supervisión y control de las operaciones de la organización; y la administración, definida como la realización de las operaciones mismas.¹⁶⁹

Sin embargo, la diferencia crucial es la existente entre las actividades funcionales y actividades institucionales, porque ella explica la materia de la ciencia de la administración pública y la sustancia del manejo, aunque Willoughby no lo explicita así. Él habla acerca de las actividades institucionales

¹⁶⁶Luther Gulick, “Politics, Administration and «The New Deal»”, en *The Annals of American of Political and Social Sciences*, núm. 169, EE.UU., 1933, p. 60. Cursivas de Omar Guerrero.

¹⁶⁷Marshall Dimock, “The Meaning and Scope of Public Administration”, en John Gaus *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, Russell and Russell, Nueva York, 1967 (1937), p. 9. Cursivas de Omar Guerrero.

¹⁶⁸Dimock, “The Study of Administration”, pp. 31-32.

¹⁶⁹W.F. Willoughby, “The Science of Public Administration”, en John Mathews y James Hart (eds.), *Essays in Political Science*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1937, p. 43.

como “aquellas que tienen como propósito el mantenimiento de la institución misma”, y consisten en la seguridad, mantenimiento de la planta física, reclutamiento de personal, redacción de informes y gestión de los fondos.¹⁷⁰

Las actividades funcionales, por su parte, “consisten en aquellas que tienen como propósito la realización directa del trabajo por el cual una empresa es mantenida y operada”.¹⁷¹ Estas actividades son de una variedad infinita y tienen poco en común con otras. En contraste, las actividades institucionales son del mismo carácter y hacen posible que los problemas involucrados en su realización puedan constituir una materia específica: la ciencia de la administración pública, fundamentada en principios generales. Estos principios son seis materias de administración, válidos tanto para la administración pública como para la privada:

1. Problemas de administración general
2. Problemas de organización
3. Problemas de materiales
4. Problemas de personal
5. Problemas de procedimiento
6. Problemas de finanzas.

En resumen: cuando Willoughby trata con los seis principios de las actividades institucionales, él se refiere al manejo sin la voz manejo. Pero fiel a sus ideas, propuso que como en toda organización en la administración pública debería haber un “manejador general”, como cabeza responsable. Gracias al *Acta de Presupuesto y Contabilidad* de 1921, el Presidente de los Estados Unidos comenzó a desempeñar el papel de manejador general. El *Acta* “confirió al Presidente muchos poderes pertenecientes a un manejador general”, y como tal, el Jefe del Ejecutivo desempeña los deberes de dirección, supervisión y control de la administración pública.¹⁷²

Para Willoughby, las actividades institucionales son la esencia de la administración pública –y de cualquier organización administrativa–. La ciencia de la administración pública estadounidense es la ciencia del manejador general: “es evidente desde el breve análisis precedente sobre el problema de administración general, es deseable en alto grado que puedan ser un objeto de estudio científico para los propósitos de determinar precisamente el estatuto, poderes y responsabilidades del manejador general.”¹⁷³

¹⁷⁰*Ibidem*, pp. 43-44.

¹⁷¹*Ibidem*, p. 43.

¹⁷²*Ibidem*, pp. 49-50.

¹⁷³*Ibidem*, p. 51.

Pero la perspectiva acerca del Jefe de la Rama Ejecutiva como manejador general no fue generalmente aceptada, porque tampoco se admitió separar a la ejecución y la administración. El Comité Presidencial de Manejo Administrativo optó por otra fórmula: pensó que el manejo administrativo involucra la “organización para el desempeño de los deberes impuestos al Presidente, en el ejercicio del Poder Ejecutivo”.¹⁷⁴

En los Estados Unidos incluso ha habido autores que, como John Millet, creyeron que la administración concierne a las tres ramas del gobierno, porque todas ellas tienen relación con la administración, pero de diferentes formas. Millet fue precedido por Paul Appleby, quien desde finales de los cuarenta concibió al manejo como un nexo entre *policy* y administración. La función de hechura de *policy* no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, porque donde exista una acción afectando al público, hay hechura de *policy*. Ella es hecha a través de todo el gobierno, a lo largo del proceso político. Appleby explicó que la “administración aquí es tratada, por lo tanto, como un término muy amplio involucrado en la hechura de *policy* (...) «manejo» involucra el entremetimiento de la hechura de *policy* y la ejecución, pero es aquí asignado arbitrariamente al nivel básico y usado para significar la acción ejecutiva con menor hechura de *policy*”.¹⁷⁵

Millet, por su parte, razonó que la sustancia de la administración pública es la *policy* y la acción pública, en una amplia variedad de campos de *esfuerzo*. Discernió que estos campos abrazan a los asuntos exteriores, defensa, justicia, conducción del comercio, conservación de los recursos naturales, educación, salud pública y otros más; pero “yo podría ir casi infinitamente”.¹⁷⁶ El punto común de estos campos es que ellos requieren de un alto nivel de talento especializado, experiencia y conocimiento. El entretejido para la realización de la actividad organizada del gobierno, “a falta de mejor término”, es el “manejo”.

De acuerdo con Millet, la materia vital de la administración pública está constituida con la sustancia particular del campo de *esfuerzo*, y esta sustancia es diferente de una entidad particular a otra. Cualquier organización humana bajo el auspicio público tiene un conjunto de problemas de manejo, y todas las entidades gubernamentales tienen problemas de manejo con características comunes. El manejo puede ser observado en muchos diferentes tipos de trabajo gubernamental, pero “existen elementos comunes de un concepto de manejo como la guía de toda la administración pública”.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Citado por Millet, *op. cit.*, p. 182.

¹⁷⁵ Paul Appleby, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 1949, pp. 6-7.

¹⁷⁶ Millet, *op. cit.*, p. 185.

¹⁷⁷ *Idem.*

Desde esta perspectiva, el manejo no es un campo del experto, sino un ámbito de trabajo interprofesional del politólogo, el psicólogo, el economista, el contador y otros especialistas más.

Dentro de esta tradición, el desarrollo del manejo tuvo su punto culminante en una de las obras más influyentes en la teoría de la administración pública estadounidense. Su autor es Dwight Waldo, quien recordando a Leonard White, definió a la administración pública de dos modos:

1. La administración pública es la organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno;
2. la administración pública es el arte y la ciencia del manejo, aplicado a los asuntos del Estado”.¹⁷⁸

Waldo identifica al manejo como un propósito racional con orientación de fines, y de este modo, lo define como “la acción intencionada para lograr una cooperación racional en un sistema administrativo”.¹⁷⁹ La aportación central al estudio del manejo, es la idea de acción intentando lograr un hecho administrativo real, para con ello evitar la antigua identificación del manejo con la dirección y el control, y superar así su enclaustramiento conceptual. Definido de tal forma, el manejo es colocado no solamente en el ámbito de las meras intenciones, para ser situado en el territorio de la efectividad de las acciones.

Posdcorb: La biblia del manejo

Tal como se ha podido apreciar, la voz manejo público siempre ha sido utilizada dentro de la teoría estadounidense de la administración pública. Empero, hay un relevante autor que omitió deliberadamente su uso: Luther Gulick.

Él creía que la clave en la organización de la administración, tanto pública como privada, es la institucionalización de las funciones ejecutivas. Si el Jefe del Ejecutivo escribe sus cartas, entonces debe tener una secretaria privada: ella es parte de su cargo y lo asiste haciendo parte de su trabajo. La secretaria privada es una subdivisión del ejecutivo mismo. De manera similar, pueden ser organizadas otras formas del trabajo de la rama ejecutiva. La clave hay que buscarla en la naturaleza del trabajo del Jefe del Ejecutivo.

¹⁷⁸ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Random House, Nueva York, 1967 (1955), p. 2. Este libro, que fue preparado en la Universidad de Boionia cuando su autor realizó allí un año sabático, ha tenido una diversidad de traducciones que comprenden al español y el portugués, y sin duda es uno de los trabajos que más han obrado a favor de la respetabilidad y el crédito intelectual del pensamiento administrativo estadounidense. Véase la bibliografía.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 7.

Dicho autor se propuso ofrecer una respuesta a lo que hace el ejecutivo, no buscándola en la administración ni en el manejo, sino en el POSDCORB. ¿Por qué? “Porque «administración» y «manejo» han perdido todo su contenido”.¹⁸⁰ POSDCORB está integrado por las siguientes actividades del ejecutivo:

Planeación: la formulación en términos generales, qué cosas son las que se harán y los métodos como se harán para obtener los propósitos de la empresa.

Organización: creación de una estructura de autoridad formal a través de la cual se arreglan las subdivisiones, y se definen y coordinan hacia los objetivos definidos.

Personal: la función general de personal destinada a reclutar y formar al personal, y mantener un adecuado ambiente de trabajo.

Dirección: la tarea continua de hechura de decisiones y su incorporación en órdenes e instrucciones generales y específicas, y servir como liderazgo de la empresa.

Coordinación: la importante responsabilidad de interrelacionar las partes del trabajo.

Información: esto es, notificar a quien debe estarlo a través de estadísticas, investigaciones e inspección.

Presupuestación: todo lo relacionado con el presupuesto en forma de planeación fiscal, contabilidad y control.¹⁸¹

Gulick fue inspirado por Henri Fayol, quien no usó la voz manejo sino la de administración; Fayol tampoco usó la palabra “gerencia” –como se consigna en las traducciones al español– sino “gobierno”. El autor francés explicó en la versión francesa de su obra, que era muy importante no confundir la administración con el gobierno, pero no mencionó a la gerencia: la función del gobierno es conducir a la empresa y asegurar la marcha de sus seis funciones (técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, de contabilidad y, de administración).¹⁸²

Como Willoughby, Luther Gulick explicó en 1937, que era inusual que el gobierno estadounidense no tuviera una filosofía administrativa similar al POSDCORB –o manejo, de acuerdo con el primer autor y otros muchos de sus colegas–. Incluso, funciones como la planeación, el personal, la información y el presupuesto, eran desempeñadas por diferentes entidades gubernamentales,

¹⁸⁰Luther Gulick, “Notes on the Theory of Organization”, en Luther Gulick y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on Science of Administration*, Augustus M. Kelly Publishers, Nueva York, 1973 (1937), pp. 3-45.

¹⁸¹*Ibidem*, p. 13.

¹⁸²Henri Fayol, *Administration Industrielle et Générale*, Dunod, París, 1931 (1916), pp. 13-14.

como el Comité Nacional de Recursos, la Comisión del Servicio Civil, el Consejo Nacional de Emergencia, la Junta Central de Estadísticas y la Oficina de Presupuesto. Aunque estas funciones yacían en las manos presidenciales, su conducción estaba indiferenciada porque no se había institucionalizado. “En vista del hecho de que la labor del Presidente como jefe del Ejecutivo es POSDCORB, la institucionalización mayormente debe ser la de permitir tomar cualquiera de estas funciones ahora fuera de su cargo.”¹⁸³

Las ideas de Gulick fueron trascendentales, porque fue un miembro conspicuo del Comité Presidencial de Manejo Administrativo. El Informe del Comité de 1937 constituyó el clímax del manejarialismo en los Estados Unidos. La aportación de Gulick al Informe fue un documento posteriormente publicado como artículo, cuyo título es “La Teoría de la Organización como un Problema Técnico”, aquí referido. Gulick también fue Presidente del Instituto de Administración Pública.¹⁸⁴

A partir de los años sesenta, las materias tratadas por los pensadores estadounidenses dejaron de centrarse en el manejo y se extendieron a otros campos del saber administrativo, tales como la “crisis” de identidad de la administración pública y la “nueva” administración pública, aunque se continuó cultivando la eterna discusión acerca de la dicotomía política-administración. Asimismo, la irrupción de las ciencias de *policy* afectaron enormemente el estudio de la administración pública desde 1951; en los ochenta y noventa ha dominado la implementación y ha emergido la teoría de la terminación de la organización administrativa.

Por cuanto al Reino Unido, F.F. Ridley nos hace saber que allí era vigente el subdesarrollo académico de la administración pública,¹⁸⁵ a pesar de que en su seno han laborado activamente W.H. Moreland y E.N. Gladden.

El manejo público en el Reino Unido

En el Reino Unido, la teoría de la administración pública ha tendido a relacionarse gradualmente tanto con las concepciones europeas continentales, como con las angloamericanas. El padre de la disciplina en ese país, W.H. Moreland, desde 1921 trataba con categorías tales como política, *policy* y administración pública, pero no con la de manejo.¹⁸⁶ Tampoco otros conspicuos

¹⁸³ *Ibidem*, p. 14.

¹⁸⁴ Millet, *op. cit.*, pp. 174-175.

¹⁸⁵ F.F. Ridley, “Public Administration: Cause for Discontent”, en *Public Administration*, Londres, 1972, vol. 50, pp. 65-70.

¹⁸⁶ W.H. Moreland, “The Science of Public Administration”, en *Quarterly Review*, vol. 235, Reino Unido, 1921, p. 414.

practicantes y académicos como Lord Haldane, Graham Wallas y William Beveridge la usaron, pues como genuinos representantes de la era que corre entre 1900 y 1939, ellos prefirieron la categoría *administración*.

Ciertamente existía una diferencia central entre el Reino Unido y los Estados Unidos, basada en el uso de los vocablos manejo y administración; pues “una clara diferencia entre las ideas de administración británicas y estadounidenses, está reflejada en la preferencia que cada país ha dado a su término favorito: la mayoría de los estadounidenses sienten que el término «manejo» es preferible a «administración». Ellos quieren decir que «manejo» es una palabra confiable y dinámica, mientras que ‘administración’ es grosera. «Manejo» acentúa el número total de ingredientes involucrados en un trabajo hecho, «administración» sugiere sólo su cargo más elevado”.¹⁸⁷ Para los británicos manejo significaba manipulación y concentración de la autoridad, en tanto que administración implicaba lo que se estaba ejecutando. Manejo era un concepto impersonal, mientras que administración se refería a los derechos e iniciativas de otros.¹⁸⁸

La noción de manejo fue variando gradualmente en el Reino Unido, de modo que E.N. Gladden trabajó centralmente el concepto en su definición de administración pública. En su obra más célebre, publicada en 1945, definió a la administración pública “para significar el *manejo* de los asuntos por cuerpos públicos” (...) “la administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno”.¹⁸⁹ En un libro posterior sobre esta misma línea, explicó que “la verdadera esencia de la administración pública debe ser fundada en el sector administrativo del gobierno, el cual es primariamente responsable de la conducción o *manejo* de los asuntos públicos”.¹⁹⁰

El manejo público continuó siendo abordado por los académicos británicos al comienzo de los setenta. R.G.S. Brown publicó en 1971 su libro *El proceso administrativo en Gran Bretaña* (*The Administrative Process in Britain*), cuyo capítulo doce, titulado “Management”, trata el manejo con alguna extensión. La obra se volvió a publicar en 1979 con la colaboración de D.R. Steel, a lo cual siguió una reimpresión hecha en 1983.¹⁹¹

Brown y Steel permanecen situados dentro de la tradición académica británica, que conserva el concepto de manejo sobre sus fundamentos originales. La palabra manejo ha constituido un campo no sólo de interés acadé-

¹⁸⁷ Marshall Dimock, *Introduction*, Thomas Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Longman Group, Londres, 1978, p. xvi.

¹⁸⁸ *Idem*.

¹⁸⁹ E.N. Gladden, *An Introduction of Public Administration*, Staples Press, Londres, 1966 (1945), p. 12.

¹⁹⁰ E.N. Gladden, *Approach to Public Administration*, Staples Press, Londres, 1966, p. 14.

¹⁹¹ R.G.S. Brown y D.R. Steel, *The Administrative Process in Britain*, Methuen and Co., Londres, 1979.

mico, sino de las reformas de la administración pública y del servicio civil, tal como es patente en el célebre Informe de la Comisión Fulton (1965-1968) y en especial en su Comité de Consultoría en Manejo. De acuerdo con este trascendental documento, el manejo consiste “en la formulación y operación de la *policy* de la empresa”, y está integrado por cuatro tareas atribuidas al servicio civil: formulación de *policy* bajo discreción política; establecimiento de la organización para la implementación de *policy*; operación de la organización administrativa; y responsabilidad ante el Parlamento y el público.¹⁹²

Los manejadores son parte del alto servicio civil británico y tienen a su cargo la organización, dirección, planeación del avance del trabajo administrativo, establecimiento de estándares de desempeño y la medida de resultados. Igualmente, revisan los procedimientos y cuantifican diferentes cursos de acción de la administración pública.

También el Comité Fulton desarrolló la categoría de *responsabilidad manejarial*, y al efecto estableció unidades con este carácter dentro de los departamentos administrativos con la finalidad de medir los resultados en función de costos institucionales y aquilatar así el desempeño de las responsabilidades individuales. Ambos autores juzgan que en grandes sectores del gobierno no es apropiada la introducción de métodos cuantitativos para la evaluación de desempeño, sino más bien la técnica de “manejo por objetivos” para incrementar la eficiencia manejarial. A través de esta técnica, los integrantes de una unidad administrativa acuerdan el programa de trabajo bajo el mando de su titular, y establecen prioridades y lineamientos. Esta técnica también facilita que cada integrante de la unidad conozca sus responsabilidades y el alcance de su autoridad, pues al efecto se establece un monitoreo continuo de su desempeño.¹⁹³

¹⁹² *Ibidem*, p. 295.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 301.

CAPÍTULO 4

Los ancestros intelectuales de la “nueva” gerencia pública

A PESAR de llevar igual nombre y primer apellido: manejo público, e inspirar la idea de una relación filial, entre el manejo público y el *nuevo* manejo público no existen lazos de familiaridad. Más bien, se trata de una homonimia que de una vinculación académica consanguínea, sobre todo porque el vástago así lo ha deseado para patentizar su verdadera paternidad: la economía manchesteriana.

Para hacerse notar con nitidez frente al manejo público, los promotores del nuevo paradigma de gestión pública lo llamaron “nuevo” *manejo público* (“*New*” *Public Management*). Entraña los restos de la corriente de promotores del ideario de la privatización en general, cuyo objeto es proseguir la estrategia neoliberal, pero ahora encaminada no hacia la enajenación de la exterioridad del Estado, sino de su interior. Una vez explotada al máximo la exoprivatización de las actividades estatales, ahora se prosigue con la *endoprivatización* de su gestión interna. Antaño se privatizó lo *qué* hacía; ahora *cómo* lo hace.

El neomanejo público tiene tres ingredientes sustanciales: el primero consiste en la estrategia derivada de los programas de exoprivatización del thatcherismo y la “reaganmanía”, hoy en día tamizados con la “reinención” del gobierno bajo la égida clintoniana. El segundo constituye el entramado doctrinario cuyo tronco central es la economía neoclásica en general. El tercero, fielmente asociado al anterior, está integrado por la opción pública (*public choice*) y el *romanticismo antiadministrativo*.

Pero en el fondo, el nuevo manejo público entraña la añeja concepción anglosajona acerca de la superioridad privada sobre lo público, hoy en día aderezada con nueva terminología y técnicas maneriales novedosas.

En años recientes, la influencia de la privatización ha producido una nueva visión sobre la administración pública. Pero tal visión es exógena a dicha administración, proviene de fuentes diversas a la administración pública. Por ello el nuevo manejo público no propone que la administración pública sea similar a la administración privada, como se había venido sosteniendo de antiguo por una cauda de académicos de los negocios privados,

sino que la gestión del gobierno sea invadida y conquistada por el espíritu empresarial privado. El nuevo manejo público se ha explayado como la segunda fase de la privatización en los tiempos actuales; es, brevemente hablando, la endoprivatización de la administración pública.

El umbral del “nuevo” manejo público

En 1856, el pensador político francés Alejandro de Tocqueville refirió que aquellos países donde la administración pública había alcanzado una gran madurez y organización, constituía un escenario de la vida nacional.¹⁹⁴ A través de dicha administración se podían apreciar las ideas, anhelos, deseos y pesares del ciudadano. Incluso, cuando analizó el proceso revolucionario que abolió al absolutismo, Tocqueville destacó el extraordinario entremetimiento de la vida social y las costumbres administrativas. Esta imagen de la administración pública tan propia de la Francia de sus días, es también aplicable a Alemania, Italia, España y aun a muchos países iberoamericanos.

Tales palabras significan, sencillamente, que la administración pública está preñada con las semillas de la vida social y es consonante con la tradición, la historia y el genio de cada pueblo, y que en cada uno de ellos su influjo es diverso. Ocurre que en los Estados Unidos la administración pública no ha jugado un papel similar al de los países señalados, tal como es observable en la prédica fundamentalista de la biblia de la economía neoclásica: *Libertad de elegir*, de Milton y Rose Friedman.

En efecto, en contraste con la Europa continental y los pueblos iberoamericanos, los angloamericanos han labrado una cultura extraordinariamente peculiar y altamente fructuosa para ellos como pueblo.¹⁹⁵ Los Friedman cuentan una antigua historia, en la cual los inmigrantes que arribaron durante la infancia de los Estados Unidos, no encontraron nada hecho y enfrentaron una vida difícil a la cual vencieron gracias a que disfrutaban de libertad y oportunidad para desenvolver su talento. La historia de este pueblo constituye una gesta exitosa que refleja la aplicación de los ideales económicos de Adam Smith y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos.

La llave de esta capacidad implementadora consiste en la aplicación de la tesis de Smith, por cuanto que todo intercambio voluntario genera beneficio para las partes; y haber hecho realidad al apotegma libertario jeffersoniano

¹⁹⁴ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1969, pp. 15 y 97-108.

¹⁹⁵ Milton Friedman y Rose Friedman, *Libertad de elegir*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1993 (1979), p. 15.

referente a que en los Estados Unidos cada individuo tiene el derecho de satisfacer sus propios intereses. Fue, pues, una mezcla feliz donde “la libertad económica es un requisito esencial de la libertad política. Al permitir que las personas cooperen entre sí, sin la coacción de un centro decisorio, la libertad económica reduce el área sobre la que se ejercerá el poder político”.¹⁹⁶ Además, los pioneros no encontraron vestigios de clase ni de estatus, ni prohibiciones estatales, siendo un terreno muy ancho para su iniciativa.

Habiendo la libertad económica acotado de tal modo al poder público, el Estado solamente juega el papel de un árbitro que impide que los particulares se desgarran entre sí dentro del terreno de la competencia, y cada vez que el Estado extienda sus brazos de intervención destruirá la prosperidad estadounidense edificada a través del libre mercado.

La interacción social ha sido confiada al sistema de precios, que no requiere de dirección centralizada, haciendo que los individuos cooperen sólo momentáneamente, para dejarlos luego en absoluta libertad de atender sus asuntos privados. Este acto que vincula a dos personas, multiplicado por millones, explica el secreto de la sociedad mercantil angloamericana.¹⁹⁷

Un pueblo formado bajo estas condiciones ha desarrollado un Estado consonante con ellas, e incluso se le concibe como una más de las formas de cooperación voluntaria, aunque matizado por la peculiaridad de estar sustentado en el uso de la fuerza. Adam Smith restringió al Estado a solamente encarar el desempeño de los negocios interiores y exteriores, y de la justicia; así como el sostenimiento de las obras públicas y algunos establecimientos igualmente públicos; no sin antes advertir que no debería realizar actividades reservadas a la iniciativa de los particulares, a las cuales solamente debía estimular y encaminar.¹⁹⁸

Los Friedman, más “papistas que el Papa”, no sugieren adoptar plenamente la concepción estatal de Adam Smith, pues exagerado y virtualmente incomprensible el tercer deber, podría dar pauta a una sobreactuación del Estado a través de las obras de interés colectivo y hacer proliferar los establecimientos públicos. Pero en caso de que existan quienes demandan una intervención mayor, que sean ellos quienes la sufragen.¹⁹⁹

La lección brindada por los Friedman, es que la administración pública en los Estados Unidos consiste en una emanación mediata de las relaciones económicas, pues el Estado no es otra cosa que su derivación inmediata.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 17.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 30.

¹⁹⁸ Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994 (1776), Libro 5o., cap. 1.

¹⁹⁹ Friedman y Friedman, *op. cit.*, pp. 48-56.

Hay que asomarse al fondo del genio de los pueblos no sólo para atender su vida social y económica, sino también su existencia política y administrativa, por más accesoria que se pueda concebir.

Cuando del nuevo manejo público se trata, no debemos olvidar la peculiaridad del desarrollo histórico de la administración pública de los Estados Unidos, como tampoco del Reino Unido y los países asociados en la *Commonwealth*, ante las tradiciones administrativas de otros países del orbe.

El neomanejo público es un paradigma administrativo anglosajón, que es diverso del manejo público en la teoría de la administración pública mundialmente considerada, desde la semilla hasta el producto procreado. Sus bases académicas fundacionales no se deben buscar en Juan Enrique von Justi, Lorenz von Stein, Carlos Juan Bonnín, Florentino González, Luis de la Rosa, Woodrow Wilson o Frank Goodnow. Pero tampoco se hallarán en los adalides de la administración privada, como Frederick Taylor, Henri Fayol, Oliver Sheldon, Lyndall Urwick y Chester Barnard.

Tampoco ha sido el temario del trabajo de Leonard White, Luther Gulick, Dwight Waldo, E.N. Gladden, F.F. Ridley, Ferrell Heady o Georges Langrod, cultivadores de la administración pública; pero tampoco de Peter Drucker, prohombre de la administración privada.

Los padres fundadores del nuevo manejo público llevan otros nombres, ellos son Milton Friedman, Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek.²⁰⁰ Así como James Buchanan y Gordon Tullock, junto con Vincent Ostrom, Marcur Olsen y William Niskanen.

Ellos han inspirado la idea principal del manejo público, en el sentido de que es posible borrar, e incluso eliminar las distinciones entre el sector público y los negocios privados. Y concebir al Estado como un ente homogéneo en términos organizativos, más que un sistema diferenciado que está integrado por organizaciones con tareas, valores y relaciones que producen más complejidad y menos capacidad de manejo.

El nuevo manejo público constituye un paradigma administrativo que ofrece una promesa de implementabilidad para los negocios gubernamentales. Su sistema nervioso central está integrado por la dualidad manejo burocrático-manejo lucrativo de von Mises, el mapeo de simplificación organizativa de Ostrom, y el concepto de oficina como organismo no-lucrativo que oferta bienes y servicios propuesto por Niskanen. La cualidad común de sus visualizaciones, muy emparentadas entre sí, radica en una apreciación diferencial sobre la ineptitud gerencial de la administración pública, así como

²⁰⁰Michael Spicer, "On Friedrich Hayek and Public Administration: an Argument for Discretion Within Rules", en *Administration and Society*, vol. 25, núm. 1, EE.UU., 1993, pp. 46-59.

un enfoque ingenuo acerca de su naturaleza, principios y papel social. A esto hay que agregar que se trata de un punto de vista administrativo, que paradójicamente está centrado en una óptica pesimista sobre la utilidad de la administración pública.

Tal es el motivo por el cual, a semejante visión de la administración del gobierno la hemos llamado el *romanticismo antiadministrativo*, del que aquí trataremos a su fundador: Ludwig von Mises.

El romanticismo antiadministrativo

Von Mises es uno de los ancestros directos del neomanejo público que ha dejado más honda huella en su desarrollo hacia el presente. Fue un conspicuo integrante de la Escuela de Viena, y uno de los primeros economistas en explorar a la administración pública a partir de la década de los cuarenta, desde el ángulo de su disciplina.

La idea de *romanticismo antiadministrativo* constituye una paráfrasis, nos la ha inspirado Otto Hintze, quien en un trabajo publicado en 1930, fustigó la cándida visión antiadministrativa vigente en la Inglaterra de su tiempo. He aquí sus palabras: “El entusiasmo del siglo XIX por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada, pero, no obstante, indispensable burocracia trajo consigo el *romanticismo administrativo*, no debe engañar sobre el hecho de que la administración inglesa, en cuanto una administración indolente y diletante de honoratarios, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales.”²⁰¹

Adoptando esta idea, pero imprimiéndole más fuerza con el agregado del *anti*, discernimos que tanto los ancestros del neomanejo público, como sus actuales cultivadores, han desarrollado una nueva versión del *romanticismo antiadministrativo* en su óptica de la administración pública. Su idea de la prescindibilidad de la administración pública, así como del llenado del vacío que deja a través de la promoción del espíritu empresarial, es tan cándida como las nociones inglesas narradas.

Von Mises es también uno de los precursores del neoliberalismo. El autor es uno de tantos alemanes y austriacos que huyeron de la barbarie nazi. Junto con otros valiosos hombres de ciencia social, como Franz von Neumann,²⁰² dedicó su esfuerzo a denunciar los excesos del nacional-socialismo. Von Mises escribió su obra *El gobierno omnipotente* en 1944, con el

²⁰¹ Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968 (1930), p. 98.

²⁰² Franz Neumann, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional socialismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

objeto de realizar una anatomía de un régimen autocrático y omnipoderoso. De hecho, como reza el subtítulo, *El ascenso del Estado total y la guerra total*, la obra se encaminó a examinar la ausencia de las libertades bajo un régimen políticamente asfixiante.²⁰³

Pero también, como lo hizo posteriormente Karl Wittfogel,²⁰⁴ dedicó su tiempo a estudiar con profundidad al socialismo soviético, y también a exagerar sus apreciaciones sobre los defectos de ese régimen. Con este propósito publicó en 1922 un libro titulado *El socialismo: análisis económico y sociológico*.²⁰⁵

Buena parte de su obra fue escrita en los Estados Unidos, y en especial es de considerarse sus estudios sobre la burocracia.

El neomanejo público tiene un débito impagable con Von Mises. Él introdujo el concepto de *manejo* a la economía neoclásica y desarrolló su doble caracterización en los negocios y en el gobierno. Él proveyó un caudal de categorías centrales, que dan comienzo con la noción de *estatismo*, y él afinó la categoría de *intervencionismo*. Y él desarrolló los sentimientos antiburocráticos más hondos sobre las inefectividades “naturales” de la administración pública.

La visión de Von Mises sobre la administración pública está basada en su idea del *manejo burocrático*, que se funda en la teoría del cálculo económico. Tales nociones fueron fraguadas dentro de sus estudios sobre el socialismo y el nacional-socialismo, los cuales, asimilados en la misma órbita *totalitaria* sin diferenciación alguna, promovieron un enfoque antiadministrativo que Von Mises hizo extensivo al Estado de bienestar personificado por el *Nuevo trato* roosveltiano. Esto no debemos olvidarlo porque ayuda a entender mejor el pensamiento administrativo y su enorme influencia en los profesantes del neomanejo público.

El cálculo económico

No es posible entender el ideario antiadministrativo de Von Mises sin comprender por principio su teoría económica, pues el concepto de cálculo económico es central para discernir sobre aquél. Aseguró que la economía política tuvo su origen en las discusiones sobre los precios de los bienes

²⁰³Ludwig von Mises, *Omnipotent Government: the Rise of the Total State and Total War*, Yale University Press, New Haven, 1944.

²⁰⁴Karl Wittfogel, *Despotismo oriental: estudio comparado del poder totalitario*, Editorial Guadarrama, Madrid, 1966 (1963).

²⁰⁵Ludwig von Mises, *El socialismo: análisis económico y sociológico*, Hermes, México, 1961 (1922).

económicos, así como los servicios expresados en dinero. He aquí el primer paso en las investigaciones sobre la naturaleza de la moneda, que se extendieron después a la variación de los precios. De tal modo, el espíritu humano pasó por la racionalización inherente al cálculo económico que está fundado en el uso de la moneda, para luego concebir y estudiar las reglas que permitan adaptar sus acciones a las leyes naturales.

La economía política nació del principio de economía, que no es otro que un criterio general que se aplica a toda la acción racional del ser humano, y por consiguiente, no constituye un principio específico que se aplica únicamente a la acción que es el objeto de la propia economía política.

Con base en tales nociones, Von Mises, identificando a la economía y toda acción racional, aseguró que “no era posible delimitar en mayor grado la acción racional, según el fin inmediato que se propone, y considerar como objeto de la economía política únicamente la acción cuyo fin es proveer a los hombres de los bienes materiales. Una teoría de la acción racional debe permitir concebir esta acción en su unidad. *Los campos de la acción racional y de la economía forman uno solo. Toda actividad racional es economía y toda economía es actividad racional*”.²⁰⁶

Von Mises, que es uno de los precursores del racionalismo individualista, sustentaba que cualquier acción racional es ante todo de tipo individual porque sólo el individuo piensa, solamente él es racional. Por consiguiente, únicamente es el individuo quien actúa y la sociedad nació de su acción.

Centrando su atención en el cálculo, explicó que es en él donde está la base del valor de cambio que permite reducir todos los valores a una sola unidad. En una economía monetaria, el dinero cumple esta función: “el cálculo monetario sólo tiene sentido en el cálculo económico. Ahí se le emplea para adoptar la utilización de los bienes económicos al principio de la economía. La economía sin moneda sólo es posible en el estado rudimentario”.²⁰⁷

Llama la atención la prédica de Mises con respecto a que es una ilusión que en la economía socialista se reemplazara al cálculo monetario, por el cálculo en especie, porque cualquier paso que aleje de la propiedad privada de los medios de producción y del uso de la moneda, separa a la economía racional. Por consiguiente, Von Mises aseguraba que “sin cálculo económico no puede haber economía. El hecho de que el cálculo económico es irrealizable en la sociedad socialista, tiene por consecuencia que no sea ahí posible actividad económica alguna, en el sentido en que entendemos esta pa-

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 102-103.

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 106-107.

labra”.²⁰⁸ En contraste con la economía socialista, Von Mises creía que en la economía de mercado la organización económica se funda en la propiedad privada de los medios de producción y que todos los miembros independientes de una sociedad efectúan el cálculo económico, porque sobre ello está interesado cada individuo por la doble razón de que es al mismo tiempo consumidor y productor. El profesor vienés discernía que “por el juego simultáneo de los dos procesos de evaluación de los valores, el principio de economía llega a triunfar lo mismo en el consumo que en la producción. Se forma una escala de los precios exactamente regulada, que le permite a cada uno poner de acuerdo su propia demanda con el cálculo económico”.²⁰⁹ Tal es la razón por la cual en una economía de tipo comercial y monetaria, el cálculo se hace en dinero.

No deja de llamar la atención que frente a los esfuerzos de rigor científico que exploya Von Mises, sostenga que categorías tales como “capitalismo” y “modo de producción capitalista” estén hechas para la propaganda y la lucha política, y que hayan sido acuñadas por los escritores socialistas sin ánimos de hacer más progresivo el conocimiento. Concluye que en la sociedad socialista la transformación económica constituye una empresa que se desarrolla en la oscuridad, porque “el socialismo es la supresión de lo racional y, por ende, de la economía”.²¹⁰

Pero la inexistencia de racionalidad en el socialismo por carecer del cálculo económico, no constituyó un mero ejercicio de descalificación de viabilidad económica de un modo de producción, sino una discutible extrapolación de von Mises hacia la inexistencia de racionalidad en la administración pública, por carecer de ese cálculo.

Manejo burocrático y manejo lucrativo

Von Mises estudió directamente a la administración pública: es autor del libro *Burocracia*, un polémico trabajo que parece que fue muy poco consultado en su época, hacia finales de los cuarenta, y que tuvo una escasa resonancia académica en las ciencias sociales. Empero, hoy en día los neomanejadores pueden hallar en esa obra su cuna antiadministrativa.²¹¹

Jesús Reyes Heróles solía referirse a la inmortalidad de las ideas ante la vida finita de los seres humanos, y aunque había el empeño por concebirlas

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 111.

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 112-113.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 114.

²¹¹ Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven, 1962 (1944), pp. 45-50.

como enterradas, ellas obraban bajo el impulso de la resurrección para persistir y sustentar nuevo pensamiento.²¹² En efecto, el ideario de Von Mises sobre la administración pública ha tenido una resonancia explosiva cincuenta años después de que fue creado, y la mayor parte de sus principios, conceptos y propuestas, están vivos en sus discípulos neomanejadores.

El autor austriaco había declarado en el prefacio de la segunda edición, que no se proponía hacer una condena de la burocracia, sino únicamente diferenciar al manejo burocrático (*bureaucratic management*) y al manejo lucrativo (*profit management*). Sin embargo, aunque explícitamente cumplió su promesa, implícitamente, en la medida en que asimiló al socialismo, al nazismo y al Estado de bienestar, como enemigos de la libertad, el análisis de toda administración pública quedó predeterminado por un modelo así demonizado. Ésta es la razón por la cual dicha obra, publicada en los Estados Unidos hacia finales del *Nuevo trato*, endereza sus baterías contra un régimen que juzga como similar a las autocracias europeas de entonces.

El Estado de bienestar roosveltiano, como el socialismo y el nazismo, está caracterizado por un excedente de burocracia que proviene de la desnaturalización de la economía de mercado. De este grave mal incluso está enfermo el socialismo inglés, que podría establecer una dictadura estatal, y obviamente el fascismo italiano.²¹³

Este tipo de posturas sobre la administración pública fueron inconciliables con la teoría de la administración pública, muy consolidada hacia finales de los años cuarenta. Ciertamente, la premisa del libro de von Mises es un artículo de Marshall Dimock y Howard Hyde dedicado a destacar la tendencia universal hacia las organizaciones en gran escala, que estaban a cargo de administradores profesionales.²¹⁴

Algo que seguramente no agradó a Von Mises es que los dos autores señalaran a los campeones de la libre empresa, como “románticos” equivalentes a los panegiristas de las artes y las artesanías medievales. Ambos hablaban de la enorme magnitud de las organizaciones en el gobierno y los negocios. Pero Von Mises, además de tratarlos como meros “neotratadores”, los señaló como apologistas del régimen vigente y se propuso demostrar sus errores.

Von Mises no creía que la tendencia a la burocratización tuviera causas diversas a la concentración del capital y las condiciones de cambio altamen-

²¹² Jesús Reyes Heróles, *En busca de la razón de Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1982, p. 29.

²¹³ Poco preocupado por diferenciar a estos regímenes, dedica una breve nota al calce para asegurar que el “fascismo es también un sistema totalitario de opresión despiadada. Sin embargo, hay algunas tenues diferencias entre el fascismo, por un lado, y el nazismo y el bolchevismo, por el otro”. La distinción se refiere a la mayor libertad intelectual de los académicos italianos, como Benedetto Croce. Von Mises, *Omnipotent State*, p. 11.

²¹⁴ Von Mises, *Bureaucracy*, pp. 11-12.

te aceleradas de entonces, sino que más bien sentaba sus bases en la pérdida de espíritu lucrativo, así como en el espúreo matrimonio convenido entre el gobierno y los negocios: “la tendencia hacia la rigidez burocrática no es inherente a la evolución de los negocios. Es la consecuencia del entremetimiento del gobierno con los negocios. Es un resultado de *policies* encaminadas a eliminar el motivo lucrativo, desde su papel en el esquema de la organización económica de la sociedad”.²¹⁵

Una vez saldado el causal del crecimiento anómalo de los negocios, Von Mises encaró el problema de la burocracia, a la cual concibe como necesaria; mas no al burocratismo, que no es otra cosa que su intrusión en la vida y la actividad de las personas. Y no olvidando sus trabajos sobre el totalitarismo, reclamó que “la lucha contra las extralimitaciones de la burocracia es esencialmente una revolución contra la *dictadura totalitaria*”.²¹⁶

El concepto de *totalitarismo* es una de las categorías más polémicas y más irresponsablemente usada. Incluso se atribuyó a regímenes preexistentes al concepto mismo, como lo fue el absolutismo, contribuyéndose de tal modo a inutilizarlo como categoría científica, sin descontar también su asimilación al despotismo ilustrado.

Surgido el término en la Italia de Mussolini, y quizá acuñado por Giovanni Gentile, luego pasó a Alemania, la Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos.²¹⁷ Los académicos soviéticos, por su parte, negaron que su país fuera totalitario como lo fue la Alemania nazi y la Italia fascista, e incluso las tesis de Wittfogel sobre este y otros puntos encontraron respuestas negativas. En efecto, Karl Wittfogel se había referido al terror total, a la sumisión total y a la soledad total en el despotismo oriental.²¹⁸ El problema central fue la identificación de ese despotismo con la Unión Soviética.²¹⁹ Una crítica similar se puede extender a Von Mises por razones iguales.²²⁰

No es intrincado hallar en ideas como las anteriores, el origen del sentimiento antiadministrativo que emana del neomanejo público. Tampoco es difícil visualizar el prejuicio burocrático que brota del análisis de los regímenes que Von Mises juzgó como totalitarios. Igualmente, no es inextricable

²¹⁵*Ibidem*, p. 12.

²¹⁶*Ibidem*, p. 18.

²¹⁷Leonard Schapiro, *El totalitarismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981 (1972), pp. 17-21.

²¹⁸Wittfogel, *op. cit.*, el capítulo 5o.

²¹⁹S.N. Eisenstadt, “The Study of Oriental Despotisms as Systems of Total Power”, en *Journal of Asian Studies*, vol. xvii, 1958, p. 437.

²²⁰Aunque muy controversial su postura sobre el totalitarismo, no cabe duda que Von Mises fue uno de sus más perseverantes e incisivos críticos. No obstante, no mereció crédito alguno junto con Hannah Arendt, Franz Neumann, Robert Tucker y Hans Buchheim, considerados como los conocedores del tema. Schapiro, *op. cit.*, p. 176.

entender por qué los juicios sobre esos totalitarismos se extienden al Estado de bienestar, del cual el autor vienés fue uno de sus primeros y más encendidos críticos.

Así es: Ludwig von Mises alega que constituye un eufemismo el dar el nombre de gobierno al régimen en el cual los gobernantes sean libres de practicar su parecer, pues “el supuesto *Estado de bienestar* no es otra cosa que el despotismo de los gobernantes”. En contraste con él, la finalidad del Estado constitucional es el bienestar público, pero su signo característico es que no son las autoridades, sino los representantes del pueblo debidamente elegidos, quienes deciden qué es lo más conveniente a la comunidad.²²¹

Lo anterior explica por qué Von Mises cree que la afirmación de que el manejo burocrático es un instrumento indispensable del gobierno democrático, resulta paradójica, pues son muchas las personas que consideran al gobierno democrático como el mejor régimen político y al manejo burocrático como uno de los grandes males. Por lo tanto, se pregunta que, “¿cómo pueden andar juntas esas dos cosas, una buena y otra mala?”. Siendo un habitante más de los Estados Unidos, el autor recuerda que allí existe una antigua democracia y que hablar del peligro de la burocracia es algo nuevo. Sólo hasta la época del *Nuevo trato* se tomó conciencia de la amenaza representada por la burocracia, y se le juzgó no tanto como un instrumento del gobierno democrático, sino como el peor enemigo de la libertad y la democracia.

Von Mises cree que la burocracia no es buena ni mala, sino un método de manejo que se aplica a las diversas esferas de la actividad humana. Pero hay un campo de esa actividad, el manejo del gobierno, donde se recurre necesariamente a los métodos burocráticos. Por consiguiente, insiste en que lo que se considera como un mal no es propiamente la burocracia, sino la expansión de la esfera en que se aplica su manejo. La burocratización no se desenvuelve en terreno social yermo, sino en un campo de actividad sustraído a la iniciativa individual. Tal expansión tiene como consecuencia inevitable la progresiva restricción de las libertades ciudadanas e individuales, y constituye una tendencia inherente a las *policies* económicas y sociales del *Nuevo trato* hacia la sustitución de la iniciativa privada por la dirección del gobierno. Y obsesionado por los totalitarismos que antes fueron su objeto de estudio, recuerda que “la gente reniega de la burocracia, pero lo que en realidad le preocupa son los manejos para hacer que el Estado sea socialista y totalitario”.²²²

²²¹ Von Mises, *Bureaucracy*, p. 42. Cursivas del original.

²²² *Ibidem*, p. 44.

No hay duda en la mente de Mises: la burocratización consiste en el puente que fatalmente conduce al totalitarismo en cualquiera de sus modalidades. Aquí debemos detenernos para tratar a una categoría ligada con el totalitarismo, a la cual Von Mises observa como ajena al espíritu y la mente anglosajonas, y que apenas en 1944 comenzaba a ser asimilada. Se trata del término *estatismo*, proveniente del francés *etatism*, y que nosotros preferimos referir por *estatalismo*. No siendo un producto intelectual de Alemania, que cultivaron Jorge Guillermo Federico Hegel y Lorenz von Stein, hay que buscar su paternidad en Henri de Saint-Simon, Charles Fourier y Auguste Comte. En el Reino Unido lo ha profesado Thomas Carlyle, en tanto que en los Estados Unidos gustaba a Alexander Hamilton de su modalidad intervencionista.

El estatalismo es el resultado de un largo proceso que consumió un siglo, y constituyó el desplazamiento del liberalismo hacia finales de la década de los cuarenta. “El estatalismo aparece en dos formas: socialismo e intervencionismo. Ambos tienen la meta común de subordinar incondicionalmente al individuo al Estado, así como a su aparato social de compulsión y coerción (...) El Estatalismo asigna al Estado la tarea de guiar a los ciudadanos y tomarlos bajo su tutela. Su objeto es restringir la libertad de acción de los individuos. Él busca moldear su destino y arropar toda su iniciativa en el gobierno.”²²³

Aunque la civilización ha estado ligada a la propiedad privada de los medios de producción, tal como lo enseña la historia, los gobiernos siempre han observado con recelo a dicha propiedad, porque ellos nunca son liberales por inclinación. “El gobierno solamente se convierte en liberal cuando es forzado por los ciudadanos”, porque desde tiempos inmemoriales, ha interferido con el trabajo de los mecanismos del mercado. El intervencionismo se encamina a corregir deficiencias del mercado, que resultan buenas a corto plazo y lesivas después, porque desconoce que “hay fuerzas operando en el mercado que tienden a restaurarlo”. Es consustancial al ser humano hacer uso de la compulsión, para someter a sus congéneres. “El estatalismo es una enfermedad de los gobernantes, los militares y los servidores públicos.”²²⁴

Esa fórmula de injerencia se llama *intervencionismo* y su carácter corresponde a una mixtura o solución intermedia entre el socialismo y el capitalismo, que von Mises creyó inviable. Aunque para sus días ya proliferaba en el mundo, el mejor ejemplo del pasado lo ofrecía la *Política Social* (*Social-*

²²³ Von Mises, *Omnipotent State*, p. 44.

²²⁴ *Ibidem*, pp. 58-59.

politik) de la Alemania imperial, y en sus días el *Nuevo trato*.²²⁵ El intervencionismo no atenta contra el mercado, sino que lo conserva, ni desea reducir a la propiedad privada en una simulación ni a los empresarios en meros manejadores de tiendas. Tampoco quiere ir más allá de la empresa privada, sino solamente regular su trabajo a través de medidas aisladas de interferencia, a través de sus formas más socorridas: restricción y control de precios.

Pero como ocurre con sus parientes totalitarios, esas intervenciones restringen la libertad de mercado, y lo someten a reglas ajenas a su naturaleza. El efecto, a fin de cuentas, es el mismo que produce su gemelo llamado socialismo.

El estatalismo tiene un pariente cercano que se llama *burocratización*, cuyos males que provoca no son menos lesivos. Esto fue observable durante el *Nuevo trato* cuya secuela nociva no era la burocracia, sino la burocratización, porque en los Estados Unidos siempre hubo burocracia, ya fuera en la administración de aduanas o en el servicio exterior, los cuales han sido manejados de antaño bajo principios burocráticos. Así como el estatalismo bloquea e interfiere a la economía mercantil, el burocratismo adormece y enajena a la sociedad y la política: “lo que caracteriza nuestro tiempo es la expansión de la esfera de intromisión del gobierno en los negocios y en muchos otros aspectos de la vida del ciudadano. Y esto da por resultado una sustitución del manejo lucrativo, por el manejo burocrático”.²²⁶

La concepción del burocratismo como vía expresa hacia el totalitarismo, difícilmente se podría probar como un efecto general. Al mismo tiempo, una situación meramente burocrática no debe ser solamente protegida de la burocratización, y ciertamente, ésta no necesariamente es el peor de sus males. Burocracia significa, en sentido estricto, un estado administrativo en el cual existe un equilibrio por el cual un organismo mantiene su autonomía y separación ante otros organismos.²²⁷ Tal estado de equilibrio puede ser perturbado cuando existe una extensión de las actividades de la burocracia, principalmente una mayor regulación de la vida social en beneficio de su poder e intereses; es decir, ocurre un fenómeno de burocratización en beneficio de los servidores públicos, no del Estado como institución. Pero el equilibrio se puede también romper cuando ocurre una subversión de los objetivos y actividades de la burocracia, a favor de las corporaciones con las cuales tiene una relación de interés, tales como clientes y patronos, así como grupos

²²⁵ *Ibidem*, p. 59.

²²⁶ Von Mises, *Bureaucracy*, p. 44.

²²⁷ S.N. Eisenstadt, “Burocracia, burocratización y desburocratización”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 46, México, 1981 (1959), p. 17.

de interés. Este último caso sugiere que ha sido suprimida su autonomía y separación institucional, y sus funciones apropiadas por los particulares.

La burocracia no debe ser aislada del medio social en el que se mueve, pues mantiene con él un interjuego que determina su vida como organización distintiva ante otras organizaciones, especialmente su característica estatal. Cabe destacar, entre otras, cualidades tales como la existencia de reglas autónomas, racionales e impersonales, especialización de papeles y tareas, y la orientación general para el logro de sus metas existenciales de manera racional y efectiva.²²⁸ La identidad organizativa de la burocracia sólo es posible cuando, dentro del ambiente social establecido, consigue un equilibrio dinámico, o en su caso, un desequilibrio que puede derivar hacia el extremo de la burocratización o la desburocratización.

Con base en lo anterior, resulta dudosa la validez de la idea de Von Mises sobre el carácter puramente burocrático de la administración pública, y la cualidad no-burocrática de la administración de negocios. No hay manera de evitar que el manejo burocrático y el manejo lucrativo mantengan del todo sus nítidas fronteras, para evitar el pernicioso efecto de la burocratización o de la desburocratización.

Von Mises insiste en diferenciar los polos administrativos del gobierno y los negocios: “*el manejo burocrático es un manejo que está obligado a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un cuerpo superior*. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan. Su arbitrio para obrar mejor según su propia convicción está rigurosamente restringido por tales disposiciones”. En contraste, “*el manejo comercial o lucrativo es un manejo orientado con fines de utilidad*. El objetivo del manejo de los negocios es la obtención de beneficios”.²²⁹

El catedrático vienés afirmó tajantemente que “en la administración pública no hay relación entre ingresos y gastos”, porque los servicios públicos no implican sino gastos, y el ingreso insignificante que proviene de fuentes financieras especiales es relativamente circunstancial. En este sentido, los ingresos provenientes de las tarifas aduanales y los impuestos no son producidos por la organización administrativa, pues la fuente de donde emana es la ley, no las actividades de los funcionarios públicos. Von Mises no encuentra mérito alguno del recaudador de ingresos internos, con base en que los residentes de un distrito sean más ricos y paguen impuestos más elevados, porque el tiempo y el esfuerzo requeridos por el manejo del impuesto sobre la renta no están en proporción del volumen imponible correspondiente.

²²⁸ *Ibidem*, p. 16.

²²⁹ Von Mises, *Bureaucracy*, pp. 45-46.

Obviamente, Von Mises sostiene que “en la administración pública no existe precio de mercado para sus logros. Esto hace indispensable que los funcionarios públicos actúen de acuerdo con principios totalmente distintos de los que se aplican con motivos lucrativos”.

Con tales fundamentos, el economista neoclásico anuncia que “ahora estamos en posibilidad de dar una definición del manejo burocrático: *manejo burocrático es el método aplicado a la dirección de los asuntos administrativos, cuyo resultado no supone valor monetario alguno en mercado*”. Pero aclara que no afirmó “que un manejo acertado de los asuntos públicos no tenga valor, sino que no tiene precio en el mercado, que su valor no puede liquidarse en una transacción de mercado y, consecuentemente, no puede expresarse en términos monetarios”.²³⁰ He aquí una resonancia de la irracionalidad económica del socialismo por carecer de mercado, dinero y moneda, irracionalidad que acredita a la administración pública sin proponer una explicación convincente.

Como la burocracia es una antípoda del manejo rentable, se debe evitar que invada al sector privado. “El manejo burocrático es un manejo de asuntos que no podemos valorar por un cálculo económico.”²³¹

Las ideas de Von Mises fueron recibidas en una atmósfera silente por los administradores públicos. Para John Pffifner y Robert Presthus mereció solamente una escueta referencia,²³² igual que para John Millet y Gerald Caiden.²³³ Muy pocos pensadores administrativos tomaron el guante del desafío lanzado por el antiguo catedrático de la Escuela de Economía de Viena. Uno de ellos, Dwight Waldo, respondió con severidad y firmeza, no sin lanzar una prudente y oportuna advertencia:

El autor del siguiente trabajo, Ludwig von Mises, representa una importante escuela ideológica entre los economistas. En su libro *Burocracia*, del que procede el trabajo seleccionado, sostiene en forma enérgica –quizá excesiva– una tesis que ha encontrado mucho respaldo entre economistas y entre el pueblo en general. *Como pronto podremos ver, es ésta una tesis que el estudioso de administración es fácil que en el mejor de los casos la considere como una verdad a medias, y en el peor, como un error peligroso. Pero se trata de un punto de vista que merece ser to-*

²³⁰*Ibidem*, p. 47.

²³¹*Ibidem*, p. 48.

²³²John Pffifner y Robert Presthus, *Public Administration*, The Ronald Press, Nueva York, 1967 (1935), p. 57.

²³³John Millet, *Government and Public Administration*, Mc Graw-Hill Books Company, Nueva York, 1959, p. 9. Gerald Caiden, *The Dynamics of Public Administration*, Dryden Press, Hinsdale, 1971, p. 40.

mado en serio. Cualquiera que se proponga impugnarlo deberá proveerse de buenas razones, si se percata de su honestidad intelectual y de su efectividad en el proceso político.

*Sea cual fuere la posición que se adopte en estas materias, la mayor parte de los estudiosos de administración, pública o privada, se darán cuenta de que el argumento de Mises peca de exageración.*²³⁴

Las dogmáticas posturas de Von Mises acerca de la distinción entre manejo burocrático y manejo lucrativo, no sólo fueron motivo de discrepancia entre los pensadores administrativos, sino entre discípulos de su obra tan conspicuos como William Niskanen. En contraste a la tesis de Mises acerca de la extrañación de la burocracia en el mercado, Niskanen sostuvo que muchos de los bienes y servicios suministrados por las oficinas gubernamentales están caracterizados por altos costos de producción o por recabación de impuestos, que son causados por la definición de los derechos de propiedad o por la tecnología del mercado.²³⁵ En suma, las oficinas proveen muchos bienes y servicios que pueden ser suministrados adecuadamente por el mercado, lo mismo que buen número de servicios públicos han sido provistos por organizaciones lucrativas bajo un esquema de subsidios gubernamentales.

El *romanticismo antiadministrativo* fue nítidamente observado por Emmette Redford en 1969, cuando realizó una breve pero penetrante exploración temprana del neoliberalismo ante la administración pública. Redford explicó que la “*policy* puede ser autoejecutada, o ejecutada a través de una administración automática. Éste es un elemento en el pensamiento *neoliberal* de los economistas de nuestro tiempo. Ellos creen que el Estado puede adoptar *policias* que requieran poca o ninguna administración, o que puedan aplicar a través de una administración programada para operar de acuerdo con reglas establecidas”.²³⁶

Los liberales –como Friedman y Hayek– pensaban que una administración pública tal restringe a los servidores gubernamentales a la ejecución de la ley, reduce las invasiones a la privacidad, acelera el ajuste del individuo a la *policy*, facilita el control democrático sobre los funcionarios y simplifica a la administración aumentando su eficiencia.

Una administración así minimizada preserva a la economía y mantiene la libertad de opción de los individuos, pues se ha optado por un *monto*

²³⁴Dwight Waldo (comp.), *Administración pública*, Trillas, México, 1967 (1953) p. 68.

²³⁵William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago, 1971, p. 19.

²³⁶Emmette Redford, *Democracy in the Administrative State*, Oxford University Press, Nueva York, 1969, pp. 185-186. *Cursivas de Omar Guerrero.*

*mínimo de administración, y una retención máxima de opción y ajuste individual.*²³⁷

La ciencia sin-nombre: mirando a través de la opción pública

Uno de los nutrientes intelectuales relevantes del neomanejo público es la llamada opción pública. Su origen es sumamente curioso en cuanto a su denominación, si bien el espíritu que le caracteriza refleja una tradición económica y decisionista añeja.

La Escuela de Virginia: el "hombre hacedor de decisiones"

En noviembre de 1963 se llevó a cabo una reunión académica en el Centro Thomas Jefferson de Estudios de Economía Política, en Charlottesville, Virginia, conocida como la *Conferencia Sin-nombre*. Sencillamente, la reunión nació del propósito de congregar a un grupo de economistas para que dialogaran con colegas de las ciencias sociales, sobre una agenda de la teoría pura de la hechura de la decisión colectiva, el análisis de hechura de decisiones no-mercantiles y la teoría positiva del contrato colectivo, así como de temas conexos. A pesar de tratarse de una reunión sobre la acción colectiva, la comunidad congregada no pudo establecer un consenso sobre su denominación, optándose por llamarla *Conferencia Sin-nombre*.

La figura más destacada fue James Buchanan, además del más entusiasta.²³⁸ Su foco de inspiración fue R.H. Coase, cuyas ideas acerca de la burocracia en las empresas privadas y su visión del papel de las restricciones empresariales en ellas, se pensaron aplicables al sector público.²³⁹ La influencia de Coase se prolongó en el pensamiento de Buchanan, pues tiempo después volvió a tratarlo en su artículo.²⁴⁰

Por su carácter multidisciplinario, los participantes de la conferencia juzgaron que sus resultados serían benéficos en variedad de campos del saber. El eje de las disertaciones se centraron en las relaciones entre la economía y la ciencia política, pues los principales estudiosos profesaban esas disciplinas.

²³⁷ *Ibidem*, p. 187. Cursivas de Omar Guerrero.

²³⁸ Vincent Ostrom, "Development in the «No-name» Fields of Public Administration", en *Public Administration Review*, vol. 24, núm. 1, Editorial Comment, EE.UU., 1964, pp. 62-63.

²³⁹ Lousie White, "Public Management in a Pluralistic Arena", en *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, EE.UU., 1989, p. 524. La autora se refiere al trabajo de Coase, *La naturaleza de la firma (The Nature of Firm)*, publicado en 1937.

²⁴⁰ James Buchanan, "The Coase Theorem and the Theory of State", en James Buchanan y Robert Tollison (eds.), *The Theory of Public Choice*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1987 (1984), pp. 159-173.

Hay que destacar que la intención central de la conferencia, fue “explorar la aplicación del razonamiento económico a la hechura de decisiones sobre lo «colectivo», lo «político» o lo «social»”.²⁴¹

Pero aunque la ciencia sin-nombre se propuso partir de estrategias académicas similares a los trabajos de John Kenneth Galbraith y Kenneth Boulding, su visión es realmente muy distinta. Más bien: “este enfoque permite un nuevo abordaje de problemas familiares del manejo público y las relaciones intergubernamentales, y promete contribuir a una mejor comprensión del sistema de empresas públicas estadounidenses y las oportunidades para el «empresariamiento» (*entrepreneurship*) público en la sociedad norteamericana”.²⁴²

La ciencia sin-nombre permanecía como en sus orígenes hasta diciembre de 1967, cuando se eligió llamarla *Opción Pública* (*Public Choice*), naciendo de tal modo la Escuela de Virginia. Al año siguiente, el antiguo Comité para la Hechura de Decisiones No-Mercantiles de la Universidad de Virginia, tornó a llamarse *Sociedad Opción Pública*.²⁴³ Entre sus presidentes han destacado, además de Buchanan y Tullock, personajes como Vincent Ostrom, Marcur Olsen y James Coleman. Desde entonces, “el término opción pública fue usado para referir el trabajo de una comunidad de académicos”.²⁴⁴

El órgano de difusión de la sociedad es la *Revista de Opción Pública* (*Journal of Public Choice*), contando entre sus consejeros editoriales a Kenneth Boulding y Anthony Downs, además de Buchanan, Tullock, Olsen, Niskanen y Coleman.

Desde 1973 está activa la *Sociedad Europea Public Choice*, especialmente productiva en Suiza y Francia, en tanto que en España fue establecida en 1981 una sección. Es de mencionarse también la *Sociedad Public Choice* del Japón.

Fue a principios de la década de los setenta que se desarrolló el primer planteamiento de la opción pública con miras a la administración gubernamental, y se hizo, por cierto, tomando distancia de la ciencia de la administración del Estado. En efecto, Vincent Ostrom, escribió en 1971 un trabajo titulado “Opción Pública: un Enfoque Diferente del Estudio de la Administración Pública” (“Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration”) –ya referido–, donde sentó las bases de la opción pública y estableció su carácter distintivo ante la tradición académica de aquella. La

²⁴¹ Vincent Ostrom, “Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration”, en *Public Administration Review*, vol. 31, EE.UU., 1971, p. 203.

²⁴² Ostrom, “Development in the «No-name» Fields of Public Administration”, *op. cit.*, Editorial Comment, p. 62.

²⁴³ Robert Tollison, “Public Choice: 1972-82”, en Buchanan y Tollison, *op. cit.*, pp. 4-5.

²⁴⁴ Ostrom, “Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration”, p. 203.

bibliografía que lo acompaña, al mismo tiempo, es el planteamiento primigenio del “estado del arte” en opción pública.

A pesar de las inclinaciones pluridisciplinarias de los fundadores de la opción pública, lo cierto es que su desarrollo consistió más bien en un enfoque económico sobre otras disciplinas. En lo tocante a la administración pública:

...la opción pública representa otra faceta del trabajo de la economía política, con más radicales implicaciones para la teoría de la administración pública. La mayoría de los economistas políticos en la tradición de la opción pública comienzan con el individuo como la unidad básica del análisis. El tradicional “hombre económico” es reemplazado por el “hombre hacedor de decisiones”.²⁴⁵

Sobre esta base, cuya inspiración en el economista y administrativista Herbert Simon es patente, la tradición de la opción pública constituye una teoría económica particular sobre el servicio público, más que una interpretación general de la administración pública.²⁴⁶ Dicha opción conceptúa los bienes públicos como un tipo de suceso asociado con los productos de las agencias públicas. Aquí yace la noción simoniana de definición y medida de resultados de la acción administrativa. Adicionalmente, la teoría de la opción pública está relacionada con los efectos que de diferentes reglas o arreglos de hechura de decisiones podrían existir sobre la producción de aquellos sucesos conceptuados como bienes y servicios públicos.

Desde el ángulo metodológico, el análisis de opción pública está integrado por un modelo de hombre, el tipo de evento caracterizado como bienes y servicios y las estructuras de decisión. El decisor puede confrontar ciertas oportunidades y posibilidades en el mundo de eventos y puede perseguir una relativa ventaja con la estrategia de oportunidades provistas por diferentes tipos de reglas de decisión o arreglos de hechura de decisiones. Al final del proceso, las consecuencias son evaluadas con base en sí o no, y los resultados son consistentes con el criterio de eficiencia.

²⁴⁵ Robert Tollison, *op. cit.*, p. 205.

²⁴⁶ Las raíces de esta concepción pueden encontrarse en tres de los primeros trabajos de Herbert Simon: “Decision-Making and Administrative Organization” en Robert Merton (ed.), *Reader in Bureaucracy*, Free Press, Glencoe, 1960 (1944), pp. 185-194; “The Proverbs of Administration”, en *Public Administration Review*, EE.UU., invierno de 1946, pp. 53-67; y *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Editorial Aguilar, Madrid, 1970 (1947). Posteriormente, Simon desarrolló sus ideas en el artículo titulado “Administrative Decision-Making”, en *Public Administration Review*, vol. 25, EE.UU., 1965, pp. 31-37.

La opción pública es una idea centrada en el individuo, tal es su unidad básica de análisis y el fundamento de la construcción de lo que sus cultivadores juzgan como una teoría coherente. Al respecto se pueden formular cuatro asunciones sobre la conducta individual. En primer lugar, los individuos son concebidos como dotados de un autointerés, que no se debe confundir con el egoísmo, y significa que cada individuo tiene primariamente preferencias que afectan las decisiones hechas por ellos y que tales preferencias pueden diferir de individuo a individuo. En segundo lugar, los individuos son asumidos como racionales; dicha racionalidad es definida como la habilidad de jerarquizar todas las alternativas conocidas como viables para el individuo de una manera transitiva. La transitividad significa que si el individuo prefiere una alternativa sobre otra, y ésta sobre una tercera, la primera alternativa es preferida sobre esta última. En tercer lugar, los individuos son asumidos por adoptar una maximización de estrategias; maximización como estrategia implica la elección consistente de aquellas alternativas que un individuo piensa bien provistas de altos beneficios bajo el peso de sus propias preferencias. Y cuarto, una asunción explícita necesita ser establecida concerniendo al nivel de información poseída por un individuo, enmarcado en la certidumbre, el riesgo o la incertidumbre.²⁴⁷

La opción pública trata con la naturaleza de los bienes y servicios, que sus cultivadores distinguen en puramente privados y puramente públicos. Los primeros son altamente divisibles y los potenciales consumidores pueden ser excluidos de su disfrute, si ellos no pueden pagar el precio; los bienes públicos, en contraste, son altamente indivisibles y los potenciales consumidores no pueden ser fácilmente excluidos del disfrute de sus beneficios. De acuerdo con Mancur Olsen, existe una brecha entre la indivisibilidad de los bienes y servicios públicos, y la singularidad de los incentivos individuales, lo que entraña un principio de exclusión de los usuarios.²⁴⁸

Esto significa que toda empresa colectiva derivada en acciones para proveer bienes y servicios públicos, tales como la defensa nacional, seguridad pública y administración de justicia, implica una dificultad de realización. La formación de grandes asociaciones voluntarias para realizar materias de interés público, sólo es posible si hay condiciones especiales.²⁴⁹ Al respecto, es necesario que puedan derivar beneficios separables de una magnitud suficiente para justificar el costo de la membresía en su conjunto o puedan ser coaccionados para asumir su parte de los costos.

²⁴⁷Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", pp. 205-206.

²⁴⁸Mancur Olsen, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1971 (1965), p. 14.

²⁴⁹*Ibidem*, pp. 15-16.

Una imagen espectral de la administración pública

La Escuela de Virginia es heredera de la visión anti-administrativa de Ludwig von Mises, entre cuyos principales cultivadores están Vincent Ostrom y William Niskanen.

La obra de Niskanen es un clásico en el tema, y ciertamente un libro representativo de lo que su autor llama la *nueva economía política*, cuyo objeto es la aplicación de los métodos de la economía al estudio de las instituciones colectivas de la sociedad.²⁵⁰

El foco del estudio de la burocracia es la oficina (*bureau*), a la cual le otorga un valor histórico que se remonta al funcionariado sumerio y egipcio. Aunque legatario de Max Weber, Niskanen objeta a la sociología el carecer del estudio de las preferencias de los individuos que integran a la burocracia, pues están subsumidas en las metas orgánicas del Estado, siendo ellas extraordinariamente importantes. Tal ausencia acentúa el autoritarismo dentro del seno de la burocracia y dificulta su análisis con relación al gobierno representativo y el mercado libre.²⁵¹

“Las oficinas son organizaciones no-lucrativas que son financiadas, en última instancia, por una apropiación periódica o una concesión”.²⁵² Son entidades especializadas en la oferta de bienes y servicios cuya demanda por parte de los ciudadanos es superior a la que existiría, si dichos productos se vendieran en el mercado a precio determinado.

Niskanen “desarrolla la teoría de la provisión de las oficinas, con base en el modelo de conducta propositiva del manejador de una oficina singular”.²⁵³ Este desarrollo se asemeja al modelo desenvuelto por la economía donde existe un decisor-consumidor individual y una teoría del mercado fundada en el esquema de empresa lucrativa. Este concepto de economía tiene como figura central al consumidor, el empresario o el burócrata. De manera similar con autores del enfoque económico neoclásico de la burocracia, Niskanen cree que los servicios públicos tienen un carácter inherentemente deficitario.²⁵⁴

Como Von Mises, las propuestas de Niskanen tienen serias limitaciones científicas. Por principio, juzga que el vocablo “burocracia” tiene una gran carga peyorativa: “entre los profesores y los funcionarios públicos se han inventado eufemismos como «administración pública», «servicio» (en

²⁵⁰ Niskanen, *op. cit.*, p. v.

²⁵¹ *Ibidem*, pp. 4-5.

²⁵² *Ibidem*, p. 15.

²⁵³ *Ibidem*, p. 5.

²⁵⁴ Juan Francisco Corona Ramón, *Una introducción a la teoría de la decisión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, p. 94.

lugar de oficina), «servidor civil» y «manejo programático», para reflejar la respuesta popular a términos asociados con burocracia. Ésta es una práctica infortunada y no puede ser usada en este libro (...).²⁵⁵ Lo que son categorías históricas y conceptos científicamente elaborados, para Niskanen significan meras homonimias de la burocracia. Decidido de tal modo a ennoblecer la noción de burocracia, sería esperable una rigurosa conceptualización del término; mas no es así: intolerante con los pruritos lingüísticos señalados, sin rubor alguno declara que “para este libro, no es importante una definición precisa y consistente del término «burocracia»”.²⁵⁶ Ante lagunas de conceptualización tan extensas, sobra comentario alguno.

Vincent Ostrom es más desafiante que Niskanen y propone incluso que el ideario virginiano salve a la administración pública de su crisis de identidad. Propone un modelo de simplificación organizativa de la administración pública que busca reducir su complejidad, y consiste en organizarla a través de una diversidad de colectividades configuradas como regímenes políticos concurrentes, dejándose de considerar la existencia de una sola regla de buena administración: “en lugar de una única jerarquía de autoridad coordinadora de todos los servicios públicos, podemos anticipar la existencia de arreglos multiorganizativos en el sector público que tiendan a adoptar las características de los servicios públicos industriales, compuestos por muchas agencias públicas operando con sustancial independencia entre sí”.²⁵⁷

Ostrom se pregunta si a través de una fórmula tal, no sería posible comenzar a observar una industria policial, una industria de recursos hidráulicos y una industria educativa, así como otras similares, atendiendo que la industria tiene una estructura que estimula la coordinación sin la dependencia primaria de estructuras jerárquicas. Se podría de tal modo hacer una combinación de impuestos de los usuarios, cargos por servicios, transferencias de fondos y sistema de *vaucher*, que tanto evoca las características de los arreglos del mercado entre agencias prestadoras de servicios públicos.

Esta visualización tiene su eje de movimiento central en una teoría económica de los bienes públicos, que considera inepta e insuficiente a la burocracia como una organización implementadora. En lugar de ella, dichos bienes pueden ser provistos conjuntamente por las acciones coordinadas de una multiplicidad de empresas, que trascienden los límites de las jurisdicciones de gobiernos singulares.²⁵⁸

²⁵⁵ Niskanen, *op. cit.*, p. 7.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 23.

²⁵⁷ Ostrom, “Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration”, p. 212.

²⁵⁸ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, The University Alabama Press, 1974, p. 20.

Todos estos elementos son concebidos como una nueva perspectiva no sólo de la acción de la administración pública, sino también para su estudio. Hacia la década de los setenta, habiéndose declarado en la teoría de la administración pública estadounidense una “crisis de identidad”, la opción pública se ofreció como solución al problema, y con base en su ideario, estableció nuevos fundamentos para la disciplina.²⁵⁹ Estas bases serían plantadas con el trabajo conjunto de una nueva ciencia política y una nueva economía.

Desde los trabajos de Ostrom y Niskanen, la burocracia ha constituido un objeto dilecto de estudio virginiano. Una obra clásica se debe a Gordon Tullock, aunque su temario tiene una fuerte dosis de miscelánea.²⁶⁰ Un trabajo más fue preparado por Anthony Downs, aunque menos ortodoxo a pesar de los créditos que le brinda a Buchanan y Tullock.²⁶¹ Destaca en esta última la exploración de la burocracia a partir de la noción de oficina, al estilo de Niskanen, si bien Downs se adentra en un temario más extenso. También descuella un libro donde se liga a la burocracia y la democracia,²⁶² así como una antología que contiene trabajos de pensadores virginianos y de autores con una visión diferente sobre la burocracia, como Aaron Wildawsky, Richard Rose y Christopher Hood.²⁶³

La opción pública como transdisciplina

La Escuela de Virginia se había propuesto hacer de la opción pública un ámbito multidisciplinario, que vincularía a la “nueva economía política” con las ciencias sociales. Pero su objeto primigenio solamente ha cuajado en una *transdisciplina*, que ausculta el temario político a través de la economía. Esta idea puede ser nítidamente observada en una obra pionera de Buchanan y Tullock, cuyas semillas habían sido engendradas desde finales de los años cincuenta, y que sirvió de prefacio a la reunión de 1963. En efecto, los autores principian su exposición con estas palabras: “este es un libro acerca de la organización *política* de una sociedad de hombres libres. Su metodología, su aparato conceptual y su análisis derivan, esencialmente, de la disciplina que tiene por objeto la organización *económica* de la sociedad”.²⁶⁴ La obra no tra-

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 5.

²⁶⁰ Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, 1965.

²⁶¹ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Co., Boston, 1967.

²⁶² Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Prentice Hall, Nueva York, 1991, Parte II.

²⁶³ Jan-Erik Lane (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, Sage Publications, Londres, 1987.

²⁶⁴ James Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962, p. v. Cursivas del original.

ta del temario político en general, más bien constituye un análisis del cálculo del individuo racional cuando él se enfrenta con cuestiones de elección constitucional. La Constitución, dicho sea de paso, es entendida como un conjunto de reglas dentro de la cual dicha elección se realiza a través de la hechura de decisiones.

Inquebrantablemente fiel a esta concepción, otro profesante declaró que “la opción pública puede ser definida como el estudio económico de la hechura de decisiones no-mercantiles, o simplemente, la aplicación de la economía a la ciencia política. El objeto de la opción pública es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta de los electores, la política de los partidos, la burocracia y otros más. Sin embargo, la metodología de la opción pública es económica. El postulado conductual básico de la opción pública, como en la economía, es que el hombre es un ser egoísta, racionalizador y maximizador de utilidades”.²⁶⁵

Hay que resaltar que la opción pública constituye un enfoque de hechura de decisiones no-mercantiles centrada en el “hombre racional utilitarista”; propone al mercado como modelo de relación social para las elecciones, con base en el intercambio y la demanda; y a semejanza de la teoría de los precios, se inquiera sobre problemas de equilibrio y estabilidad, además invoca la autoridad académica de Vilfredo Pareto.²⁶⁶

A pesar de la supuesta identidad de objeto de estudio entre la opción pública y la ciencia política, existe un abismo por cuanto a metodología y sobre el concepto del ser humano. Es insólito que Dennis Mueller sugiera que Thomas Hobbes, Benedicto Spinoza, James Madison y Alejandro de Tocqueville, sean considerados como pioneros de la opción pública. Es altamente cuestionable que una disciplina sea sometida al vasallaje de otra, tal como lo pretende la opción pública, haciendo que la ciencia política rinda homenaje a la economía. Por todo esto, no debemos asombrarnos que Mueller reconozca que “para muchos politólogos los modelos de la opción pública, parecen una ingenua caricatura de la conducta política”.²⁶⁷

La opción pública es un enfoque de economía –la economía neoclásica–, no de la economía en general. Un libro más sobre el tema da comienzo advirtiéndolo que su objeto no es otro que ir “dirigido, fundamentalmente, a los lectores no iniciados en el análisis económico”.²⁶⁸ En efecto, “la teoría de la opción pública aplica las presunciones de la economía acerca de la conduc-

²⁶⁵Dennis Mueller, *Public Choice*, Cambridge University Press, Nueva York, 1982 (1979), p. 1.

²⁶⁶*Ibidem*, p. 3.

²⁶⁷*Ibidem*, p. 5.

²⁶⁸Corona Ramón, *op. cit.*, p. 7.

ta individual a las actividades del sector público, con la finalidad de explicar por qué los gobiernos funcionan tal como lo hacen. En este sentido, es primariamente una teoría acerca de las instituciones, más que de la política”.²⁶⁹

Hoy en día, la opción pública continúa siendo el nutriente básico del caudal teórico del neomanejo público. De ella emana la idea de que exista mayor delegación de autoridad entre esas unidades, e incluso de competencias; y que los neomanejadores exploren una variedad de alternativas institucionales para superar la inercia organizativa, y promover la cooperación y asegurar la responsabilidad.²⁷⁰

La antesala académica del nuevo manejo público

Las prédicas neoliberales reflejan hechos de la realidad, así como ideales compartidos por los pensadores anglosajones. Empero, a pesar de la indudable factura anglosajona del concepto de manejo público, así como del neomanejo, uno de los primeros planteamientos se debe al administrativista francés Michel Messenet. Su obra *La nueva gestión pública: por un Estado sin burocracia*,²⁷¹ pudiera ser la exposición primigenia del nuevo manejo público. Esta obra, publicada en 1975, plantea el carácter “nuevo” del manejo público, usa extensivamente el término *management* alternado con *gestion*, toda vez que se proclama un sentimiento antiburocrático como asunto central.

Las ideas de Messenet están inspiradas especialmente en un estudioso de la administración privada, concebida de una manera diversa a la tradición fundada en Francia por Henri Fayol. Se trata de Octave Gelinier, quien prologó el libro.²⁷² Gelinier usa el término manejo público (*management public*) para referirse a una técnica que refleja con nitidez los tiempos de entonces, y particularmente “la innovación y la anticipación”, así como la aptitud para “gerenciar el cambio”. Gelinier plantea una tesis medular del neomanejo público: que tal manejo ha dejado de estar centrado en la “sociedad política, mundo del voto y del control de los ciudadanos”, y ha pasado a la “sociedad civil, mundo del contrato, del ejercicio de la libertad creativa de las personas”.²⁷³

²⁶⁹ White, *op. cit.*, p. 523.

²⁷⁰ *Ibidem*, pp. 522-523.

²⁷¹ Michel Messenet, *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*, Editions Hommes et Techniques, París, 1975.

²⁷² Gelinier es autor del libro *El secreto de las estructuras competitivas (Le Secret des Structures Competitives)*, publicado en 1967, según lo hace saber Messenet.

²⁷³ Octave Gelinier, “Préface”, en *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie*, pp. 9-11.

Una inspiración central de Gelinier es Robert Heller, un estudioso del manejo privado, que en 1972 escribió su obra *El manejador desnudo* (*The Naked Manager*), donde propala la especie de que la superioridad del manejador privado sobre los funcionarios públicos, se basa en la ascendencia del manejo empresarial.

Gelinier, adelantando posteriores ideas del nuevo manejo público, propone la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del “ciudadano-usuario”. El manejo público se define a partir de las relaciones con los usuarios, y con base en una lógica de eficiencia y las relaciones “costo-eficacia”. Sólo a partir de esta noción, considera que es posible renovar a la teoría del servicio público.

Messenet, como Gelinier, confiesa el origen anglosajón del manejo y el contagio intelectual provocado en Francia. Él propone que el nuevo manejo público trascienda la racionalización de la función central de dirección. Su tesis es que el neomanejo público supere la racionalización de la gestión y se aplique a las decisiones.²⁷⁴ Messenet dedica el capítulo tercero de su obra al estudio de la transposición de los modelos de gestión privada, dentro de la administración pública, y pone el acento en la descentralización y en el manejo con base en una idea de *misión*. Igualmente, en su obra destaca el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de los recursos humanos.

Adelantando a las nociones de orientación hacia el cliente, Messenet explora las relaciones entre el manejo y su público, y de manera abreviada traza las líneas originales del concepto nuevo manejo público, donde concluye que “la renovación de la gestión pública no se efectuará sino por vía de la adopción de las técnicas del manejo privado”.²⁷⁵

Fue hasta 1993 en que el Reino Unido apareció una obra similar a la anterior. N. Flynn publicó el libro titulado *Manejo del sector público* (*Public Sector Management*), cuyo temario comprende los mercados y los precios, evaluación de desempeño y servicio orientado al usuario. Desde entonces, allí “el manejo público tiene, en considerable extensión, un foco redefinido, un lenguaje y bases teóricas estrechamente definidas, y una configuración con base en literatura e ideas frecuentemente externas a la administración pública tradicional”.²⁷⁶ En efecto, se trata del nuevo manejo público.

²⁷⁴ Messenet, *op. cit.*, pp. 23-24.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 63.

²⁷⁶ Andrew Gray y Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution”, en *Public Administration*, vol. 73, Reino Unido, primavera de 1995, p. 78.

Bajo la misma premisa, el *locus* de los estudios del nuevo manejo público se desarrolló fuera de los departamentos de ciencia política de las universidades británicas, situándose en escuelas de negocios, tales como las existentes en Londres, Warwick y Aston. Igualmente, dichos estudios se desarrollan en centros de investigación tales como el Instituto de Estudios de Gobierno Local y la Escuela de Estudios Urbanos Avanzados.²⁷⁷

Hoy en día existen corporaciones profesionales dedicadas al desarrollo de la consultoría en manejo público, como la Fundación de Manejo Público y la Fundación de Finanzas Públicas, así como *tanques pensantes* tales como el Instituto Adam Smith, el Foro Europeo de *Policy*, el Instituto para los Asuntos Económicos y el Instituto de Estudios de *Policy* Pública. Estas instituciones operan en campos académicos diversos al tradicional espacio de la administración pública en el Reino Unido, como el Real Instituto de Administración Pública.

El manejo público está presente en las revistas de dos maneras: primero, a través de secciones especiales de publicaciones británicas muy acreditadas como *Administración Pública (Public Administration)*, *Estudios de Gobierno Local (Local Government Studies)* y *Policy y Política (Policy and Politics)*; segundo, mediante revistas especializadas, principalmente, como *Finanzas Públicas (Public Finance)*.

A pesar del rechazo explícito del neomanejo público al enfoque racional de *policy*, puede éste ser juzgado, a decir de Gray y Jenkins, como su “anti-ancestro”. De tal modo, una de las fuentes del nuevo manejo público debe ser buscada en los sesenta, cuando el foco de la administración pública radicaba en la planeación, así como en el presupuesto programático (PPBS). No obstante que este enfoque fue ferozmente atacado por el nuevo manejo público en los ochenta, por haber promovido esquemas jerárquicos y centralizados juzgados como muy deficientes, el enfoque manejarial emergió con fundamento en él debido a que pasó de incógnito dentro de las prédicas decisionistas profesadas por la opción pública. De hecho, el neomanejo concilia el esquema decisionista con sus planteamientos sobre el mercado, las organizaciones flexibles y respondientes, y la descentralización.

Las voces *administración* y *manejo* han compartido espacios desde tiempo atrás. Fue hasta los ochenta que “en el léxico de los estudios del sector público la palabra «manejo» comenzó a usurpar la de administración”.²⁷⁸ Incluso, la administración pública comenzó a ser llamada “tradicional” o peyorativamente “paradigma burocrático”, y Max Weber y el weberianismo

²⁷⁷ *Idem.*

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 84.

fueron demonizados como causantes de los problemas administrativos. Pero, “indudablemente muchas de las reformas fueron conducidas por una agenda tecnocrática, basada en las ideas de la hechura de decisiones”,²⁷⁹ análoga a la procreada por el enfoque racional de *policy*.

Hacia finales de los setenta el panorama escolar del Reino Unido ya estaba abonado suficientemente para privilegiar los cursos de administración de negocios para el servicio civil, e incluso el gobierno había suministrado generosos subsidios al Instituto Británico de Manejo.²⁸⁰ El estudio de la administración pública, por su parte, comenzaba a recibir escaso reconocimiento en la administración central.

En los Estados Unidos, el nuevo manejo público también emergió en los años setenta y se convirtió en un foco de interés para administradores públicos y académicos, y aun ha estado presente en iniciativas de mejoramiento gubernamental, revistas, artículos y libros. Hoy en día abraza los campos de la educación, investigación y práctica de la administración pública.²⁸¹

Un referente de relevancia de su desarrollo es el *Directorio de Investigación de Manejo Público*, hecho en 1981-1982 por David Garson y Sam Overman a pedido de la Asociación Nacional de Escuelas de Administración y Asuntos Públicos (NASPAA). El directorio refiere las relaciones entre los programas de investigación en administración pública, focalizados en el manejo público.

Otro desarrollo significativo fue la aparición de un conjunto de trabajos sobre el manejo público dentro de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard, entre los que destaca un artículo publicado por Graham Allison en 1980 sobre las diferencias entre manejo público y manejo de los negocios privados.²⁸²

La Asociación para la *Policy* Pública y el Manejo, formada por un grupo de escuelas, crearon la *Revista de Policy Pública y Manejo (Journal of Public Policy and Management)* que ocasionalmente publica artículos sobre manejo. En la prestigiada *Revista de Administración Pública (Public Administration Review)*, desde 1970 fue agregada una sección, el Foro de Manejo Público, con una orientación práctica. En el mismo tiempo, la antigua *Revista del Ser-*

²⁷⁹ *Idem*.

²⁸⁰ Rosemund Thomas, *The British Philosophy of Administration*, Longman Group, Londres, 1978, p. 241.

²⁸¹ Hal Rainey, “Public Management: Recent Developments and Current Prospect”, en Noamy Lynn y Aaron Wildawsky, *Public Administration: The State of Discipline*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1990, pp. 157-182.

²⁸² Graham Allison, “Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects” (1980), en Richard Stillman (ed.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1988, pp. 283-298.

vicio Civil (Civil Service Journal) fue rebautizada como *Manejo (Management)*.²⁸³

Finalmente, queremos referir que en 1970 fue creada la División de Sector Público de la Academia de Manejo, pero se trata de la sección más pequeña. El manejo es trabajado por los miembros de la academia con una orientación de aplicación común a los sectores público y privado, así como a otras organizaciones.

²⁸³*Ibidem*, p. 163.

CAPÍTULO 5

La “nueva” gerencia pública

EL NUEVO manejo público ha entrado de lleno en la agenda de la academia de la administración pública, porque constituye un fenómeno que ha impactado de manera determinante en la vida contemporánea. Dicho impacto, empero, no ha sido positivo y sí motivo de severas críticas.

El movimiento del “nuevo” manejo público

Ocasionalmente algunas disciplinas tienen momentos luminosos de desarrollo reflejados en algún suceso académico que concentra la inteligencia socializada, tales como un seminario, congreso o publicación. Por ejemplo, el nacimiento de las ciencias de *policy* ocurrió en 1951 durante una reunión en la Universidad de Stanford, California, y dentro del libro colectivo publicado bajo el liderazgo del ensayo pionero de Harold Lasswell.²⁸⁴

Guardando las debidas proporciones, es probable que un buen punto de comienzo para tratar la naturaleza del nuevo manejo público sea el número especial de la revista *Administración Pública* del Reino Unido, publicada en el verano de 1991, que se dedicó al estudio del mismo. Igualmente, esta publicación es un punto de referencia acerca del *estado del arte* sobre dicho manejo, y la primera apreciación de sus doctrinas, desarrollo y trascendencia.

Las “3E” como Código Genético del Nuevo Manejo Público: economía, eficiencia y efectividad

En la introducción de la mencionada revista, el editorial comienza con el recordatorio de que en la década de los ochenta en el Reino Unido fue la época de la implementación de las 3E: *economía, eficiencia y efectividad*. El nuevo manejo público tiene su “foco en el manejo, no en la *policy*”.²⁸⁵ Por consiguiente, como un eco de Ostrom, enfatiza a la evaluación y la eficiencia; la desa-

²⁸⁴ Harold Lasswell, “Policy Orientation”, en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.

²⁸⁵ “Editorial Introduction”, en *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, Reino Unido, 1991, p. 1.

gregación de las burocracias públicas dentro de agencias que tratan con base en pago por servicio; el uso de cuasimercados y la contratación para fomentar la competencia; la reducción de costos; y un estilo de manejo que resalta, entre otras cosas, objetivos por resultados, incentivos monetarios y libertad de manejo.

El neomanejo público es hijo del Partido Conservador, fue gestado como medida de endoprivatización durante los años ochenta a través del Comité de Gobierno y Derecho del Consejo de Investigación Económica y Social, el cual estableció varios programas orientados al desarrollo de organizaciones y métodos de operación del sector público británico, para un uso de recursos más efectivo y eficiente.

Por consiguiente, consiste más en un programa estratégico de un partido antaño en el gobierno, que en una teoría rigurosamente elaborada. Este manejo constituye una de las más relevantes tendencias en administración pública en la década de los ochenta y noventa en los países anglófonos, aunque su influencia se ha dejado sentir en muchos países más.²⁸⁶

También es categorizado como una reconceptuación normativa de la administración pública. Un autor explica que consiste en un conjunto de componentes interrelacionados, tales como la provisión de servicios de alta calidad para los valores ciudadanos; incremento de autonomía de los manejadores públicos, particularmente en las agencias de control; “la apreciación de los valores de competencia, y el mantenimiento de una actitud abierta acerca de que los propósitos públicos podrían ser alcanzados por el sector privado, más que por el sector público”.²⁸⁷

La práctica de la competencia es crucial en el concepto del nuevo manejo público, porque se discierne que provee la insistencia necesaria para dar eficiencia a los servicios públicos, y propende a que las organizaciones gubernamentales sean competitivas entre los proveedores del gobierno y sus propios proveedores de servicios públicos, así como entre los proveedores del gobierno y los proveedores del sector privado. El neomanejo público ha eliminado la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y ha establecido servicios con base en el sistema de precios.²⁸⁸

Igualmente, entraña la propuesta de que la administración privada juegue un papel pedagógico para la administración pública, cuyas lecciones

²⁸⁶Christopher Hood, “A Public Management for all Seasons?”, en *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, Reino Unido, 1991, p. 3.

²⁸⁷Sanford Borins, “The New Public Management is Here to Stay”, en *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, Canadá, 1995, pp. 131-132.

²⁸⁸Mohan Kaul, “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, en *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, Londres, 1997, p. 18.

significan el *buen manejo* en sí mismo. Simplemente, este último es la aplicación de la sabiduría del manejo convencional y las técnicas concomitantes al sector público, unidas a la planeación, la organización y el control. La aplicación del buen manejo produce *organizaciones excelentes*; estas organizaciones son aquellas que no tienen solamente un desempeño con altos niveles de rentabilidad, sino que son también innovativas y proveen seguridad de empleo, así como valiosos productos y servicios al consumidor.²⁸⁹

La administración pública puede ser una organización excelente, si aprende cuatro lecciones dictadas por la administración de negocios. Primera lección: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda lección: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera lección: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización; y cuarta lección: mejorar las relaciones con los clientes externos.²⁹⁰

El contexto manejarial en el Reino Unido y los Estados Unidos

Marzo de 1994 puede considerarse como el comienzo de la etapa actual del manejo público en los Estados Unidos, pues el Informe del Vicepresidente Al Gore patentizó las deficiencias del gobierno. Pocos meses después, el gobierno británico publicó el *Libro Blanco* sobre el servicio civil cuyo propósito fue obtener la integridad, imparcialidad política y objetividad en el sector público, con base en el manejo público y la reducción del “tamaño” del servicio civil. Aunque ambas iniciativas son distintas, reposan en una ideología común y representan la cara práctica del manejo público en ambos países. Posteriormente, el manejo público fue elevado a la categoría de un nuevo enfoque de la teoría de la administración pública de los Estados Unidos, sosteniéndose que visualizaba de un modo distinto el manejo del gobierno. Dicho manejo puso un nuevo énfasis en el gobierno y la *governabilidad*.²⁹¹

En los Estados Unidos, el ascenso del nuevo manejo público fue alimentado por la atmósfera social reflejada en una opinión pública desfavorable al gobierno, y en el escepticismo sobre la efectividad de las grandes agencias públicas. Igualmente, los políticos y los candidatos populares hicieron una campaña agresiva contra la burocracia, provocándose que varias agencias gubernamentales sufrieran la reducción de sus recursos. De acuerdo con los

²⁸⁹ Jack Duncan, Peter Ginter y Stuart Capper, “Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector”, en *Public Productivity and Management Review*, vol. 14, núm. 3, EE.UU., 1991, p. 230.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 230.

²⁹¹ Andrew Gray y Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution”, en *Public Administration*, núm. vol. 73, Reino Unido, primavera de 1995, pp. 75-99. Cursivas de Omar Guerrero.

problemas narrados, se presumió que el nuevo manejo público se enfrentaría a cuestiones muy dramáticas para las cuales el gobierno debía ser manejado con efectividad.²⁹²

Pero es irónico que en la administración pública de los Estados Unidos exista “un monumental colmenar de actividad manejarial”, tejido con la integración de los gobiernos nacional, estatal y local.²⁹³ Allí la administración Reagan personificó lo que después sería el neomanejo público: muchos servidores públicos de carrera de alto rango fueron desplazados por políticos designados libremente, y la Comisión Grace hizo una multitud de recomendaciones sobre el pago de servicios públicos, el incremento de productividad y eficiencia, la eliminación del desperdicio, la reducción del “tamaño” del gobierno y la transferencia de responsabilidades al sector privado. El resultado fue la desmoralización de los servidores civiles de carrera, el incremento de la hostilidad entre ellos y los ejecutivos políticos, el debilitamiento de la capacidad profesional del servicio civil, y la posibilidad real de que la burocracia se convirtiera en una tecnocracia.

Concepto del nuevo manejo público

El carácter esencial del nuevo manejo público entraña al “paradigma empresarial de manejo” del sector público.²⁹⁴ De hecho, ese carácter es fácilmente observable en cuatro ingredientes constitutivos de su naturaleza.

Las cuatro características esenciales del nuevo manejo público

El nuevo manejo público está caracterizado por cuatro elementos esenciales: el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno; “el cambio hacia la privatización o cuasiprivatización, con un renovado énfasis en la subsidiaridad de la provisión de servicios”; el desarrollo de la automatización en la producción y distribución de servicios, particularmente en tecnología informática; y el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de *policy*, los estilos de decisión y la cooperación internacional.²⁹⁵

Este nuevo paradigma de gestión está basado en la idea de que el sector público debe estar en manos de gerentes profesionales, dotados con un con-

²⁹² Rainey, “Public Management: Recent Developments and Current Prospect”, en Noamy Lynn y Aaron Wildawsky (eds.), *Public Administration: The State of Discipline*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1990.

²⁹³ *Ibidem*, p. 164.

²⁹⁴ Donald Savoie, “What is Wrong with the New Public Management”, en *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, Canadá, 1995, p. 112.

²⁹⁵ Hood, *op. cit.*, p. 3.

trol activo, visible y discrecional sobre las organizaciones. Su apotegma sencillamente invoca la “libertad de manejo”, como paráfrasis de la friedmaniana idea de la *libertad de elegir*, de la que deriva su propuesta sobre la responsabilidad que requiere una asignación clara de deberes, no la dispersión del poder.

En él hay estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como definición de metas, objetivos e indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos (que incluyan a los servicios profesionales). La responsabilidad requiere una declaración nítida de metas.

El neomanejo público pone énfasis en los controles de resultado, la asignación de recursos está ligada a la medida de rendimiento y se antepone los resultados a los procedimientos.

La burocracia antaño centralizada, ahora está desarticulada en unidades menores. El nuevo manejo público impone un cambio hacia la desagregación de la organización del sector público, desgajando unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos. Las nuevas entidades operan con base en presupuestos descentralizados sobre una sola línea. Igualmente, crea unidades manejables, separa los intereses respectivos de la provisión y la producción, y “gana las ventajas de la eficiencia con el uso de contratos y franquicias tanto *dentro* como fuera del sector público”.²⁹⁶

Dicho manejo público se mueve hacia un gran aumento de la competencia en el sector público: la “rivalidad” es la clave de la disminución de costos y de mejores estándares. El nuevo paradigma constituye “el esfuerzo hacia la *privatización* de los estilos de la práctica manejarial (...) [el cual] necesita usar las herramientas provenientes del sector privado en el sector público”.²⁹⁷ Finalmente, significa la presión hacia una gran disciplina del manejo de los recursos: reducción de costos, reforzamiento de la disciplina laboral, resistencia a las demandas sindicales y limitación de costos. En suma, constituye el control de las demandas de recursos del sector público y el “hacer más con menos”.

Definición del manejo público

Debido a que el vocablo “manejo público” comenzó a ser usado desde que los países desarrollados iniciaron la reforma del Estado, “la nueva frase *public management* refleja la inserción de la perspectiva manejarial dentro del sec-

²⁹⁶ *Ibidem*, pp. 5-6. Cursivas del original.

²⁹⁷ *Idem*.

tor público”. En otras palabras, esta frase significa simplemente la implantación de la visión empresarial de los negocios privados dentro del gobierno.²⁹⁸

El neomanejo público ha sido elevado por sus promotores a signo de los años noventa, así como una supuesta categoría científica referida a la capacidad para solucionar los problemas de todas las organizaciones. Es incluso concebido como rúbrica de capacidades universales: “el nuevo manejo público es un concepto muy amplio que involucra no solamente las cualificaciones de los manejadores públicos, sino también el relacionamiento entre la burocracia y los políticos, así como la redefinición del concepto de gobernabilidad”.²⁹⁹ A través de ese manejo, en sentido inverso a como lo cuenta la pieza literaria, el señor Hyde se convierte en el doctor Jekyll.

Bajo sus nociones centrales se indiferencia al ciudadano y al consumidor, y se han acuñado nuevos términos, tales como la calidad total y los círculos de calidad inspirados en la experiencia japonesa, así como otros relativos a “lo empresarial” (*entrepreneurship*) y el “empoderamiento” (*empowerment*).

No es insólito que el nuevo manejo público se desarrolle en los ámbitos hacendarios, porque la gestión financiera es central en el enfoque maneja-rial. En el Reino Unido esto es visible dentro de los contenidos de revistas tales como *Contabilidad Financiera y Manejo* (*Financial Accountability and Management*), *Contabilidad* (*Accounting*), *Auditoría y Contabilidad* (*Auditing and Accounting*), y *Finanzas Públicas* (*Public Finance*). Otro foco nodal del nuevo manejo público es la administración de personal, donde se ha impuesto el sistema de contratos,³⁰⁰ y se ha allanado el paso al servicio civil para incorporar por igual a candidatos de los sectores público y privado. En el Reino Unido, esta estrategia se aplicó al alto servicio civil e incluso al cuerpo de policía.³⁰¹

El nuevo manejo público intenta hacerse atractivo reforzando la gramática y la retórica de su rótulo:

...el término manejo público tiene orígenes semánticos que implican tomar en la mano (...) El uso de la rúbrica manejo público se ha incrementado a lo largo del crecimiento concerniente al tamaño, costo y efec-

²⁹⁸Jan-Erik Lane, “Will Public Management Drive Out Public Administration”, en *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, Japón, 1994, p. 139.

²⁹⁹Barbara Wake Carroll y David Garkut, “Is There Empirical Evidence of a Trend Towards «Managerialism»? A Longitudinal Study of Six Countries”, en *Canadian Public Administration Review*, vol. 39, núm. 4, Canadá, 1997, p. 536.

³⁰⁰Richard Boyle, “Managing by Contract in the Public Sector”, en *Administration*, vol. 40, núm. 4, Dublín, 1992-1993, pp. 333-346.

³⁰¹Gray y Jenkins, *op. cit.*, p. 87.

tividad del gobierno (...) el término manejo público aparentemente ha sido atractivo porque implica alguna cosa que es necesitada seriamente en este contexto.

Como manejo público se refiere a tomar cosas con las manos, “él sugiere una firmeza y eficiencia de una clase de estereotipo atribuido al manejo de los negocios”. De aquí mucha de la fascinación actual con el término, que embriaga a ciertas personas.³⁰²

El Estado administrativo no-reformable

El nuevo manejo público consiste en un conjunto disímulo de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión pública, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del Estado administrativo. Desde esta perspectiva, el neomanejo público puede dividirse en dos grandes ramas: la primera acepta la rescatabilidad del Estado administrativo y propone una estrategia de reforma a través de la adopción del ideario y la tecnología de la empresa privada; la segunda, que juzga un Estado administrativo insalvable, propala la transformación radical de su gobierno hacia un concepto de firma privada competitiva.

Esta última acepción es la dominante y supone ante la precedente una radical “despolitización” del Estado, la separación entre la política y la administración, y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo. El nuevo manejo público no sólo es presentado como un paradigma alternativo y superior a la administración pública tradicional, sino propuesto como la mejor medicina para sus males, pues se razona que la administración pública está en crisis como ciencia.³⁰³ Se piensa que hoy en día es una época de desafíos al paradigma de la administración pública aún basado en una perspectiva tradicional, y que debe modelarse bajo el patrón del espíritu empresarial.

En el Reino Unido algunos académicos han insistido sobre esa crisis y han propuesto al nuevo manejo público como una disciplina ecléctica alternativa fundada en la economía más que en la política, y en el énfasis en las fallas de gobierno más que en las fallas del mercado; así como en el escepticismo sobre la capacidad de la burocracia para proveer los servicios públicos efectivamente. El nuevo manejo público se propone mejorar la visión de

³⁰² Rainey, *op. cit.*, pp. 157-158.

³⁰³ Lane, *op. cit.*, p. 139.

los problemas públicos del gobierno a través de fuerzas contemporáneas tales como la “privatización y la competitividad”.³⁰⁴

Hoy en día, la teoría de la administración pública en el Reino Unido es un territorio invadido y ocupado por los economistas neoclásicos, los contadores y los administradores de negocios.

Por consiguiente, las críticas a la administración pública no emanan de los académicos de la administración pública, sino de los profesores de las escuelas de economía y de negocios de influencia neoliberal. Pero algunos administrativistas como J. Kingdom, creen que un profesor de ese tipo de planteles es inhábil para comprender disciplinas que no sirven a la economía capitalista. Él razona que el manejo es útil en la perspectiva de los negocios, más que en la administración pública, porque es concebido como un conjunto de habilidades ajenas al contexto político. A. Massey, sobre la misma línea, se lamenta de que en algunas universidades la administración pública se haya transformado dentro de estudios de manejo y transferido a las escuelas de negocios, porque es una estrategia para formar meramente técnicos hábiles sólo para la manipulación abstracta.³⁰⁵

En suma: la concepción sobre la irreformabilidad del Estado, induce a esta acepción dominante del manejo público a proponer como única salida a los problemas de la administración pública el que adopte con plenitud el sentido empresarial de la firma privada.

El Estado administrativo reformable

El nuevo manejo público es invocado como una Gran Respuesta a los problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado administrativo. Desde la óptica de su rescatabilidad, se juzga salvable porque los males que lo aquejan pueden ser curables por vía de una reforma endoprivatizadora menos radical que lo convierta en un Estado manejador solvente para desempeñar sus funciones. Tales funciones sin embargo, gradual y radicalmente difieren de las que antaño estaban a su cargo. Esto es visible nítidamente en la implementación de las relaciones intergubernamentales, y la producción estatal de bienes y servicios, y manejo de las empresas públicas.

³⁰⁴George Boyne, “The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?”, en *Public Administration*, vol. 74, núm. 4, Reino Unido, invierno de 1996, p. 686.

³⁰⁵Citado por Boyne, *op. cit.*, p. 687.

El nuevo manejo público como implementación de las relaciones intergubernamentales

Abonando el terreno de la globalización planetaria, el neomanejo público es concebido como una criatura de los nuevos tiempos, principalmente por motivo de la articulación mundial de la economía y los cambios en el concepto de soberanía. Un autor ha comentado lo siguiente:

...mi observación es que la naturaleza del desafío manejarial para el gobierno y el sector privado cambió sustancialmente; sin embargo, los negocios se han adaptado más rápidamente a estos cambios que el gobierno; y el gobierno en los hechos muestra poca evidencia de alguna intención de adaptarse o una capacidad de adaptación.³⁰⁶

Del mismo modo, los negocios han adquirido la tecnología más rápidamente que el gobierno, tanto en lo concerniente a las comunicaciones, como a la informática. En las firmas privadas, en contraste con el gobierno, el manejo está basado en nuevas formas de control de calidad, calidad de productos y enfoques novedosos de productividad.

El neomanejo público reconoce que desde la década de los ochenta la administración pública ha emulado algunas de las medidas implementadas en el sector privado, tal como fue visible en los regímenes de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. No obstante, tal emulación tuvo resistencias en Europa oriental, e incluso en algunos países de Europa occidental.

Bajo la idea del Estado administrativo reformable, el nuevo manejo público no significa borrar las diferencias de los sectores público y privado. El sector público desarrolla su propio modelo, porque la *policy* es cualitativamente diferente a las medidas implementadas por los negocios. El manejo privado es más rápido y ágil porque trata con diferencias aisladas, dándoles autonomía y operándolas, y controlándolas a través del manejo financiero muy limitado desde la cima. El gobierno, en contraste, opera con departamentos, agencias regulatorias y funciones redistributivas. Él es más complejo y más grande.

El autor citado añade lo siguiente:

...me gustaría insistir en que el manejo del sector público no está relacionado con sistemas de contabilidad intra-departamental. Lo que dis-

³⁰⁶Hugh Faulkner, "Looking to Public Management", en *Canadian Public Administration Review*, vol. 33, núm. 1, Canadá, 1995, p. 384.

tingue cualitativamente el manejo del sector público del manejo de los negocios, es que el primero trata con los macrosistemas y con el interrelacionamiento de las organizaciones.³⁰⁷

Por consiguiente, el gobierno debe ser movido hacia el nuevo manejo público, y hacia una mayor adaptación e innovación institucionales, porque actualmente opera con reglas y jerarquía, y limita la libertad de acción, coarcta la capacidad de respuesta y restringe la iniciativa. En el gobierno la rutina es una sierva del control, cuando debe responder al cambio con la habilidad de adaptación institucional, y construir una más flexible y respondiente adaptabilidad.

La reformabilidad del Estado administrativo depende de la prueba real de desempeño del gobierno, que consiste en la implementación. Ésta constituye una habilidad para manipular las relaciones entre los departamentos y, en los regímenes federales, manejar los vínculos de los gobiernos nacional, local y municipal. Por lo tanto, cualquier búsqueda e investigación para construir un paradigma del manejo público basado en la innovación, debe fundarse en la gerencia de las organizaciones gubernamentales interdependientes.³⁰⁸

El nuevo manejo público como gestión de la administración pública paraestatal

El Estado administrativo rescatable se extiende a la gestión del sector paraestatal.³⁰⁹ Bajo esta perspectiva, el establecimiento del neomanejo público implica una séxtuple estrategia: el modelo de manejo público puede reemplazar exitosamente al paradigma de administración pública; el Estado manejador sustituye al Estado administrativo; el manejo público existe si hay un gran sector paraestatal; los elementos estructurales de la administración pública y el manejo público son dicotómicos; los manejadores forman una corporación especial de hacedores de *policy*; y hoy en día está en curso una segunda "revolución manejarial".

De acuerdo con la noción del Estado administrativo rescatable, al cual se le debe dar una infusión sustanciosa de racionalidad, el modelo de manejo público se propone reemplazar exitosamente el paradigma de administración pública. Esta idea es el resultado de la combinación de la perspectiva mane-

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 386.

³⁰⁸ *Idem*.

³⁰⁹ Lane, *op. cit.*, pp. 139-151.

jarial y una nueva apreciación del sector público, la cual descansa en la idea de establecer un mercado interior y endoprivatizar los procesos de gestión referentes a la provisión de bienes y servicios públicos, y el manejo de las empresas públicas. Su transfondo recuerda las nociones de Von Mises, en el sentido de la identidad perfecta entre racionalidad y mercado, pues éste expresa el cálculo que está entrañado en el precio y el dinero. Por consiguiente, su éxito potencial está basado en las respuestas positivas a las demandas de efectividad del sector público.

El ascenso de la visión gerencial refleja el crecimiento sobresaliente de los valores del mercado en el sector público, tal como tiene lugar principalmente en Francia, Alemania y Noruega, donde las reformas hechas en dicho sector se basaron en los ideales del mercado, pero de manera diversa al mundo anglófono. Este enfoque tiene su base en el modelo de conducción del mercado dentro del sector público, y aunque la provisión de bienes y servicios no es nueva en dicho sector, la forma en que se hace lo es, porque hay un estilo diferente de organización y liderazgo que está fundado en el desarrollo de un mercado interno.

De hecho, la rescatabilidad del Estado administrativo significa que el Estado manejador lo sustituye: el reemplazo consiste en cambiar algunas funciones tradicionales en el sector público y establecer en su interior los elementos del mercado. El cambio está representado por el manejo, en lugar de la asignación pública de recursos; por la privatización, en lugar de las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; por la desregulación, en lugar de la regulación pública; y por la economía neoclásica, en lugar de la hechura de *policy* macroeconómica.³¹⁰

En contraste con el Reino Unido y los países de la *Commonwealth*, en los Estados Unidos, el nuevo manejo público intentó deslindarse del modelo de privatización aludiendo que la perspectiva del mercado no constituye una teoría única, sino un conjunto de estrategias alternativas que pueden tener un conflicto entre sí. Es más, allí el enfoque manejarial es considerado como diferente al modelo de privatización, pues como lo argumentan David Osborne y Ted Gaebler, “la privatización es una de las flechas del carcaj del gobierno. Pero es igualmente obvio que privatizar no es *la* solución. Quienes la defienden por motivos ideológicos, porque creen que la empresa es siempre superior al gobierno, están vendiendo oro falso al pueblo estadounidense”.³¹¹

³¹⁰ *Ibidem*, p. 140.

³¹¹ David Osborne y Ted Gaebler, *El nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, Ediciones Gernika, México, 1994 (1992), p. 81. Cursivas del original.

Esta imagen, ciertamente torcida por desconocer la factura privatizadora del nuevo manejo público, constituye un apartamiento ideológico por la incomodidad que algunos gobiernos posprivatizadores tienen cuando aún conservan proles de esas *policies* mercantiles. Empero, se trata de un cambio de foco de la privatización, la cual, de actuar originalmente hacia afuera, voltea y se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un mercado interior, pues su objeto es explotar ahora los sectores públicos de los países desarrollados que tienen una economía avanzada, donde el tamaño de la asignación de recursos públicos es sustancial y cuentan aún con muchas empresas públicas. Tal como lo explica un autor, “el manejo público representa un intento de reforma del sector público desde adentro, mientras que la privatización implica que las funciones pueden ser segregadas del sector público”.³¹² La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo manejarial auspicia el mercado interno. Sencillamente, la privatización ha cambiado de lugar.

Este supuesto tiene su raíz en la clausura de la fase de la exprivatización y la inauguración de la etapa de la endoprivatización, tal como se puede visualizar en el siguiente pasaje:

*Dado que todas las actividades del gobierno difícilmente pueden ser transferidas al sector privado, la próxima mejor solución es transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales. Sin embargo, el manejo privado es diferente de la administración pública: el primero deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas del manejo. Esto también significa “desburocratizar” las operaciones del gobierno y reducirlas sustancialmente.*³¹³

El modelo neogerencial, del tal modo, es propuesto como conciliable en general con la teoría de la administración pública, pero polemiza sin tregua con un paradigma específico de dicha administración al que llama “weberiano”. El modelo weberiano que personifica la esencia del Estado administrativo, es observado como un paradigma racional basado en la planeación, así como una organización administrativa jerárquica, que deben ser reemplazados por un esquema de descentralización y orientación hacia los resultados, así como hacia la introducción de mercados internos dentro de los gobiernos estatales y locales.

³¹²Lane, *op. cit.*, p. 142.

³¹³Savoie, *op. cit.*, p. 113. Cursivas de Omar Guerrero.

Ese esquema comprende cuatro enunciados, de los cuales aquí tratamos dos y en el apartado siguiente los restantes:

Primero: el manejo público existe si hay un gran sector paraestatal. Muchos autores razonan acerca del nuevo manejo público como una “variación sobre el mismo tema” y construyen un enfoque de administración pública desde la administración de negocios, donde subsisten ambos elementos. Esto explica la idea del Estado administrativo rescatable, porque “el manejo público es llamado para reemplazar a la perspectiva de la administración pública, mientras retenga un gran sector público”.³¹⁴ De manera similar, las empresas públicas se transforman en firmas, pero el propietario sigue siendo el Estado. Este modelo manejarial constituye el punto final de la propuesta de un paradigma alternativo de organización del suministro público de los bienes y servicios públicos. Entonces, su alcance es muy limitado: el manejo público consiste esencialmente en una nueva forma de organización del aprovisionamiento de tales bienes y servicios.

Segundo: los elementos estructurales de la administración pública y el neomanejo público son dicotómicos. Aunque esta perspectiva del manejo público diferencia la administración pública y el modelo weberiano de la administración pública, confunde la esencia con una apreciación de la esencia. El modelo referido hace una oposición entre:

Administración pública / nuevo manejo público

Reglas / objetivos

Anticipación / adaptación

Responsabilidad / dirección

Formalismo / innovación

Apertura / secreto

Queja / salida

Legalidad / efectividad

Vocación / auto-interés

Interés público / ganancia.³¹⁵

Tal como es observable, el paradigma neomanejarial público plantea una colisión de conceptos: la administración pública tiene reglas, regulaciones y una hechura de decisiones letárgicas; el nuevo manejo público ostenta decidividad, imaginación y pasión por la actividad. Ese manejo habla de tránsito

³¹⁴ Lane, *op. cit.*, p. 142.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 142.

del proceso hacia el desempeño y pone el énfasis sobre la necesidad de “ganar”, más que en “gastar”. Brevemente hablando, el neomanejo público es propuesto como el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial; un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor.³¹⁶

Esta visualización acierta acerca de que la administración pública emana del derecho público, y por lo tanto, está enfocada en la ley. En él se habla del *Rechtsstaat* –Estado de derecho–, un Estado integrado con cuerpos políticos que tienen poderes y competencias. El Estado de derecho está fundado en principio por el gobierno de la ley y significa que la administración pública trabaja dentro de la legalidad. En suma: las funciones de la administración pública entrañan procedimientos y ritualismo.

Otro elemento del esquema de la administración pública es la predecibilidad del modo como opera la organización administrativa. El nuevo manejo público explica que la estructura del derecho administrativo tiene su lugar, porque ensancha la predecibilidad y la capacidad de los ciudadanos para desarrollar sus expectativas acerca de cómo los negocios públicos deben ser tratados. La predecibilidad es la base de la anticipación y la responsabilidad de las necesidades ciudadanas. La estructura del derecho administrativo está integrada por la delegación de autoridad, los procedimientos de hechura de *policy*, los remedios, los controles legales y el defensor del pueblo.³¹⁷

El esquema de administración pública implica apertura con relación a sus procedimientos, porque ella requiere de la responsabilidad pública y la anticipación. Paralelamente, el gobierno de la ley es posible si el pueblo demanda a través del proceso judicial. El Estado de derecho está basado en el principio de legalidad, que subordina a la administración pública a los controles jurídicos. La base de la gobernabilidad es el criterio de corrección a través del cual un acto administrativo puede ser detenido o enmendado en favor de los ciudadanos.

Otro conspicuo componente de la estructura política del enfoque de la administración pública, es la orientación del interés público. De manera como un médico o un profesor trabajan en un hospital o en una escuela, los resultados son una expresión de su vocación de servicio público. El gran propósito del Estado es satisfacer el interés público y proveer un servicio a la sociedad, de manera altruista.

³¹⁶Savoie, *op. cit.*, p. 113.

³¹⁷Lane, *op. cit.*, pp. 145-146.

La segunda revolución manejarial

El tercer enunciado del nuevo manejo público es que los manejadores forman una corporación especial de hacedores de *policy*: “los manejadores son un conjunto especial de empleados dentro de las organizaciones que asumen funciones de hechura de decisiones”.³¹⁸ Su peculiar carácter consiste en que su desempeño es evaluado por el rendimiento de las metas organizativas y los cargos manejariales están fundados en su poder discrecional. Las capacidades discrecionales involucran flexibilidad, adaptación y dirección. Sin embargo, el autor citado señala algo que es absurdo: “el manejo no está orientado hacia la observación de reglas”, porque los manejadores deben operar con flexibilidad, sorpresa e innovación acrecentada. Ciertamente, los manejadores deben ser flexibles, etcétera, pero ello no significa que estén más allá del derecho. Ni las corporaciones públicas ni privadas trabajan fuera de las reglas, ni operan en el “estado de naturaleza hobbesiano”.

En el modelo del nuevo manejo público la eficiencia es considerada más importante que la obediencia, y la efectividad va por delante de la legalidad. Efectivamente, la flexibilidad y la adaptación son tan importantes como la previsibilidad y la responsabilidad; pero el neomanejo público no es refractario del interés público, y la rentabilidad es una meta muy alta junto con el interés público al cual sirve.

Finalmente, el cuarto enunciado reza que hoy en día está en curso una segunda “revolución manejarial”. Actualmente está en proceso una segunda revolución gerencial que ha incrementado el papel de los manejadores y creado una “filosofía manejarial”.³¹⁹ Esta revolución comprende tanto a las organizaciones públicas que producen bienes y servicios, como a las empresas. También involucra entidades del gobierno como hospitales y escuelas, aunque las empresas públicas son consideradas como firmas que trabajan tal como lo hacen las compañías privadas.

La segunda revolución manejarial también involucra al Estado, pues su organización administrativa abandona el modelo weberiano y toma el esquema de mercado. Las organizaciones son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato, como las empresas privadas, y son corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos. Hoy en día, esas corporaciones públicas tienen más una configuración rentística, que una orientación de interés público.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 144.

³¹⁹ *Idem*.

En suma: “el propósito básico de la introducción del Estado manejador, es ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos”.³²⁰

La prueba del éxito del modelo manejarial de Estado es el resultado del principio de eficiencia, conocido como *óptimo* de Pareto. Se refiere a la igualdad entre las tasas marginales de sustitución en el consumo, y las tasas marginales de sustitución en la producción. En términos de hechura de *policy*, el óptimo de Pareto considera que no necesariamente una opción ineficiente se convierte en eficiente automáticamente según el concepto de *optimidad*, porque nada puede evitar que algunos miembros de la comunidad sean perjudicados, y existan mecanismos de compensación. La eficiencia de una elección sólo es posible si maximiza cierta combinación conexas de funciones de beneficio individual, y por consiguiente, una solución es eficiente si es equivalente a la asignación implícita de cargas a los beneficios de los diferentes miembros de la comunidad.³²¹

Los manejadores se hallan ante una segunda oportunidad de revolucionar no sólo a la administración pública, sino a todas las organizaciones. Sin embargo, la segunda revolución manejarial es muy diversa a la primera y ciertamente más limitada.

La primera revolución gerencial, igual que la que le ha sucedido, invocó la peculiaridad de su tiempo. James Burnham, su gran profeta, habló en 1941 de esa transformación como una revolución social que abarcaba todos los órdenes de la vida asociada, incluyendo la cultura y las creencias, así como el ascenso de un nuevo grupo de hombres que se encarama en la cima del poder. La esencia del cambio, como en la segunda revolución manejarial, no consistió solamente en su influjo transformador, sino en su “ritmo” sumamente acelerado.³²²

El meollo de aquella época fue que la revolución estaba llevando al poder a los manejadores y que su dominio, en contraste con las épocas que le precedieron, no descansaba en la propiedad de los medios de producción y los instrumentos de administración, sino en su control. “La teoría de la revolución manejarial predice que la sociedad capitalista será reemplazada por la sociedad manejarial (...) y que en realidad la transición de la sociedad capitalista a la sociedad manejarial ya está en marcha.”³²³

El concepto de manejo en la segunda revolución manejarial es muy similar al de su ancestro. Este concepto, sujeto a confusiones en la década de

³²⁰ *Ibidem*, p. 146.

³²¹ Giandomenico Majone, “The Feasibility of Social Policy”, en *Policy Sciences*, núm. 6, EE.UU., 1975, p. 51.

³²² James Burnham, *The Managerial Revolution*, The John Day Company, Nueva York, 1941, pp. 1-6. Cursivas del original.

³²³ *Ibidem*, p. 29.

los cuarenta, reclamó un esfuerzo de definición: por manejo se entiende a las “tareas de dirección técnica y coordinación del proceso de producción”.³²⁴ El manejo, por consiguiente, implica un punto de la intersección entre el tiempo y el espacio, donde las tareas organizadas y coordinadas hacen concurrir a los trabajadores, los medios de trabajo y las materias que serán procesadas.

Los titulares de estas tareas, como en la segunda revolución manejarial, tenían una variedad de nombres: en la industria se denominaban gestores de producción, superintendentes y supervisores técnicos; en el gobierno se conocían como administradores, comisionados y jefes de oficina. Pero todos ellos eran manejadores.

La base estructural del poder manejarial durante la primera revolución sería la propiedad, mas no la privada, sino aquella que detentará el Estado a través del dominio de los grandes medios de producción. Pero el control del Estado sería un privilegio gerencial, que de tal modo haría de los manejadores los verdaderos manipuladores de los medios de producción. “El Estado –esto es, las instituciones que comprende el Estado– será, si se desea poner de esa manera, «propiedad» de los manejadores. Y esto bastará para situarlos en la posición de clase gobernante.”³²⁵ El control del Estado, naturalmente, se aseguraría a través del establecimiento de las instituciones políticas apropiadas.

Durante la primera revolución los manejadores constituirían un nuevo tipo de clase en un sentido muy lato del término, pues su estatuto no tendría como punto de referencia la propiedad, sino la función que desempeñan. Esta función se llama “manejo”, y consiste en la gestión técnica y la coordinación del proceso productivo; aquellos que la desempeñan son los manejadores, quienes a principios de los cuarenta efectivamente comenzaban a tener a su cargo el manejo de los procesos directivos en los países altamente industrializados. Burnham desea ser más preciso: “entiendo por manejadores, simplemente, aquellos quienes en la sociedad contemporánea están efectivamente manejando, en el aspecto técnico, el proceso de producción, no importa cuál sea la forma legal y financiera –individual, corporativa o gubernamental– del proceso”.³²⁶

Sin embargo, ayer como hoy en día no debemos perder de vista que el carácter técnico de los manejadores, que es el que les daría su poder en la primera revolución, es precisamente su punto más débil porque es por lo que los emplean y controlan los verdaderos propietarios de los medios de

³²⁴ *Ibidem*, p. 79.

³²⁵ *Ibidem*, p. 72.

³²⁶ *Ibidem*, p. 80.

producción –los capitalistas– y los gobernantes. Como lo explicaron dos pensadores, “el gran rigor de su entrenamiento los convierte típicamente en las víctimas fáciles de los hombres concededores de los asuntos políticos”.³²⁷

El acceso al poder de la sociedad según Burnham, consiste en comprender la tendencia hacia una forma general de organización de la sociedad –manejarial– y sentar dominio sobre ella. Esta tendencia, sin embargo, no considera dos factores relevantes que son las transformaciones de la estructura de clase en el capitalismo en los referidos años cuarenta, y la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, en una etapa de debilidad del último ante el desarrollo administrativo del primero.³²⁸

El ideario de Burnham no fue profesado en el desierto, y algunos pensadores a mediados de los sesenta observaron que efectivamente la primera revolución manejarial se había prolongado por dos decenios más. Los datos mostraban un poder creciente de los manejadores en la sociedad anónima, y aunque no tenían su propiedad, conservaban su control. Las causas históricas radicaban en las exigencias tecnológicas de la industria moderna; la necesidad de la combinación del talento especializado que deriva de la tecnología avanzada, el capital y la necesidad de la planificación con control; así como el imperativo de la coordinación del talento especializado.³²⁹

Esas condiciones han configurado una nueva categoría social en cuyo centro está el manejo, una entidad colectiva integrada por un reducido grupo de directivos, que forman parte de un ente mayor desconocido por Burnham. Esa nueva categoría abarca al manejo, pero no se ciñe a él, pues hay que considerar a todos aquellos que dotados con conocimiento especializado participan en la hechura de decisiones. “Este grupo es la inteligencia que guía la empresa, el cerebro de la empresa; no es el *management* (...) propongo llamar a esa organización *tecnoestructura*.”³³⁰

La teoría gerencial de Burnham ofrecía a los manejadores no sólo participar en el poder, sino todo el poder. Pero el nuevo manejo público no solamente les regatea un poco de poder, sino mezquinamente los aparta de la vida política de donde emana.

³²⁷Hans Gerth y Charles Wright Mills, “Marx for the Managers”, en Robert Merton (coord.), *Reader in Bureaucracy*, Free Press, Ginebra, 1960, p. 171.

³²⁸*Ibidem*, pp. 166, 176.

³²⁹John Kenneth Galbraith, *El nuevo estado industrial*, Ariel, Barcelona, 1974 (1967), pp. 79, 80, 92-94.

³³⁰*Ibidem*, p. 104.

Mucho manejo y poca política

El neomanejo público se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado, y de tal modo situarlo alrededor del manejo mismo. Manejo, no *policy*, sugieren sus promotores.

Como en Aquiles, la debilidad del nuevo manejo público está en su base, es decir, en la política, pues como público, todo manejo que concierne al Estado está involucrado de manera inevitable con la política. Empero, los defectos del manejo público no se agotan aquí, se extienden a una variedad de ámbitos y a ellos nos referiremos enseguida.

Un buen ejemplar lo constituye el caso del Canadá, donde el establecimiento del nuevo manejo público fue inaugurado a través de la implementación de la *Increased Ministerial Authority and Accountability*. La agenda manejarial de la administración Chrétien abraza un servicio público ubicado desde entonces en el seno del espíritu empresarial, toda vez que las operaciones gubernamentales fueron orientadas hacia el cliente. La más genuína cara del nuevo manejo público no ha seguido tanto la huella británica, sino la brecha estadounidense, de manera que el gobierno se empeña en “reinventarse” él mismo. Empero, una tónica tal ofrece una Gran Respuesta a los problemas de ineficiencia reales e imaginarios de la administración pública, y tiende a ensanchar los horizontes mitológicos de una regeneración total del gobierno del Canadá.³³¹

Es inocultable que el nuevo manejo público involucra muchas y grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones de enfoque, y la ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. Por principio, el concepto de manejo es muy rancio y sus tópicos centrales en la actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en los Estados Unidos. Como fielmente lo expresa un pensador administrativo, “en algún sentido, el campo de la administración pública comienza con el énfasis en el manejo público”.³³²

Los textos primigenios de la administración pública estadounidense, así como la británica, exploran muchos temas hoy en día abordados por el nuevo manejo público. Por consiguiente, “la pregunta de la novedad es importante porque hay una insinuación de futilidad e inevitabilidad en las críticas actuales de su teoría y práctica. Es posible que, si nosotros adoptáramos el término manejo desde los negocios privados, ello podría significar una decidividad y proactividad que parece inexistente en el gobierno, y simplemente

³³¹Savoie, *op. cit.*, pp. 112-121.

³³²Rainey, *op. cit.*, p. 171.

pensemos que una concepción relativamente agresiva y un manejo autónomo pueden ser aplicados en el sector público”.³³³

El nuevo manejo público consiste en un movimiento ecléctico y en un renovado énfasis sobre problemas centrales y eternos de la administración pública, hacia su conducta propositiva y eficiente.

Un segundo defecto, harto visible en el nuevo manejo público, es que desarrolla una sutil división entre los “usuarios de los servicios” y los “consumidores de los servicios”. Estos últimos, en contraste con aquellos otros, no son concebidos como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Como contribuyentes informados, se supone que los ciudadanos conocen el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos. Por esto, los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente. Tal es el amplio propósito de la Carta Ciudadana del Reino Unido, destinada a los clientes públicos y que contiene los estándares de los servicios gubernamentales, y supuestamente los hace consumidores más responsables.³³⁴

Un autor sugiere que el neomanejo público es básicamente defectuoso porque la verdadera naturaleza del campo de la administración pública no entraña el desarrollo de Grandes Respuestas, como son sus proposiciones;³³⁵ en realidad, las técnicas del manejo privado raramente se han aplicado a las operaciones del gobierno, y cuando así ha ocurrido, su proceso de metamorfosis ha sido tal, que durante su implementación se van preñando gradualmente hasta transformarse en técnicas de gestión pública. La burocracia opera dentro de un contexto político que es siempre polémico y poco tolerante para los errores por ella cometidos. Por consiguiente, “hay también un mundo de diferencias entre los ciudadanos y los clientes”.

Dentro del mercado, los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. Los ciudadanos, en cambio, viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes. En el interior del mercado, el consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición como tal. Un administrativista cree que el consumidor habla con tono bajo y su conducta es “pulcra, limpia, impersonal, efectiva y quieta”.³³⁶ Pero el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando

³³³ *Idem.*

³³⁴ Kaul, *op. cit.*, pp. 15-16.

³³⁵ Savoie, *op. cit.*, pp. 115-116.

³³⁶ *Idem.*

demanda, su voz refleja a la opinión pública, no a la expresión anónima del mercado; y la voz ciudadana es normalmente materia política del activismo partidista y de la hechura de *policy*. El nuevo manejo público simplemente ignora a estos relevantes problemas políticos, que son trascendentales y nutriente primordial de la implementabilidad en administración pública.

Por otra parte, la llamada “orientación al cliente” no tiene nada de novedosa. Tal como es observable en un trabajo que se remonta a 1947, un autor evidencia el papel del consumidor como un mecanismo “extra-parlamentario y no-político”, por el cual puede resarcir los agravios de que es objeto.³³⁷ Desde entonces, en el Reino Unido han existido representaciones de consumidores muy activas, tales como el Consejo de Consumidores del Carbón y el Consejo Doméstico de Consumidores de ese mismo producto. Igual función tenía un ente similar de consumidores del servicio eléctrico, así como uno más que defendía los derechos de los clientes de los servicios aéreos.

Es una gran ironía que en el Reino Unido, creador del parlamentarismo, sea donde se optara por el silencio clientelar. Marx, aludiendo a la esencia de un Parlamento, lugar donde se habla, decía que la lucha de los oradores en la tribuna estimula la lucha de los plumíferos de la prensa, así como el debate en los clubes, las tabernas y los salones, y de tal modo se ausculta el sentir de la opinión pública cuya voz se desea escuchar: “si los que están en las cimas del Estado tocan, ¿qué cosa más natural sino que los de abajo bailen?”³³⁸

Un defecto más del nuevo manejo público es que sus promotores razonan que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, porque las técnicas del manejo privado pueden ser simplemente transferidas hacia la administración pública. Si los servidores públicos quisieran trabajar en el sector privado, ellos no serían empleados del gobierno; o establecerían su propio negocio. Pero lo más grave de esta concepción privatizadora del servicio público, es que carreras administrativas añejas, altamente desarrolladas, efectivas y muy útiles, como la del Reino Unido, han sido sensiblemente dañadas por el nuevo manejo público. En 1954, el administrativista británico William Robson escribió algo que sus paisanos olvidaron durante dos décadas: “el servicio civil es una de las posesiones más valiosas de la nación británica. Nosotros podemos mostrar nuestra apreciación sobre sus méritos, por el esfuerzo continuo de su mejoramiento”.³³⁹

³³⁷ William Robson, “The Administration of Nationalized Industries in Britain”, en *Public Administration Review*, vol. 7, núm. 3, EE.UU., 1947, p. 168.

³³⁸ Carlos Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, en Marx y Engels, *Obras escogidas*, s/a, 2 tomos, t. I, p. 292.

³³⁹ William Robson, “Recent Trends in Public Administration”, en *The Political Quarterly*, vol. 25, EE.UU., 1954, pp. 337-346.

En cuanto al Reino Unido, estamos hablando de una carrera administrativa con más de 150 años de vida y que ha sido útil no sólo al país, sino a un campo de desarrollo de todos los partidos políticos, incluyendo al Partido Conservador. A dicha carrera se ingresa a través de un difícil régimen de oposiciones y se permanece a través de un no menos riguroso sistema promocional objetivo, imparcial y probadamente efectivo.

Junto al espíritu empresarial arriban al sector público sus portadores: los empresarios privados, pues el servicio público ha sido franqueado al paso de los protagonistas de las corporaciones privadas. Por arte de magia, el sentido lucrativo que traen consigo hará efectiva, eficiente y económica a la administración pública, propiciando un mercado interior donde ellos, como los antiguos romanos en el Mediterráneo, están en el *Mare Nostrum*. Pero los neomanejadores, tan fielmente apegados a las lecciones de Ludwig von Mises, aquí hicieron una excepción y desoyeron las advertencias del maestro:

El ciudadano común compara el funcionamiento de las oficinas con el trabajo en el sistema lucrativo, que conoce mejor. Entonces se da cuenta de que el manejo burocrático es antieconómico, ineficiente, lento y de vía estrecha. Sencillamente, no puede comprender que la gente razonable permita que subsista un sistema tan dañino. ¿Por qué no adoptar los métodos comprobados de los negocios privados?

Sin embargo, tales críticas no son razonables, pues deforman las características peculiares de la administración pública. No se dan cuenta de la fundamental diferencia entre el gobierno y la empresa privada utilitaria. Lo que llaman deficiencias y faltas en el funcionamiento de las agencias administrativas son propiedades necesarias. Una oficina pública no es una empresa para ganar dinero; no puede utilizar un cálculo económico; ha de resolver problemas desconocidos para la administración de negocios. Es inadmisibles pensar en mejorar su manejo reformándolo de acuerdo con los patrones de los negocios privados. Es un error el juzgar la eficiencia de un departamento de gobierno comparándolo con la labor de una empresa sujeta al rejuego de los factores del mercado.

Hay, por supuesto, en la administración pública de cualquier país manifiestas deficiencias que saltan a la vista de cualquier observador. A veces la gente queda sorprendida por el grado de *maladministración*. Pero si se trata de llegar hasta sus raíces, se descubre con frecuencia que tales deficiencias no son resultado de negligencia culpable ni falta de competencia. A veces son resultado de especiales condiciones políticas e institucionales o de un intento por resolver un problema para el que no puede encontrarse solución satisfactoria. Un examen minucioso de todas

las dificultades existentes podría convencer a un investigador honesto de que, dado el estado general de las fuerzas políticas, no podría él mismo saber cómo resolver la cuestión de una manera menos digna de censura.

Es vano propugnar una reforma burocrática a través del nombramiento de hombres de negocios como jefes de diversos departamentos. Las cualidades de un empresario no son inherentes a la personalidad del mismo; son inherentes en la posición que ocupa dentro de la estructura de una sociedad mercantil. Un antiguo empresario a quien se encargue la dirección de una oficina pública deja de tener la capacidad de un hombre de negocios para convertirse en un burócrata. Su objetivo no es ya la obtención de beneficios, sino el cumplimiento con las normas y los reglamentos.

Como jefe de una oficina pública puede tener facultades para modificar algunas normas de menor importancia y algunos aspectos del procedimiento interno. Pero la orientación de las actividades de la oficina está determinada por normas y reglamentos que están más allá de sus facultades.³⁴⁰

Volviendo al asunto del divorcio entre el nuevo manejo público y el temario politológico, debemos insistir en que este paradigma endoprivatizador constituye una reedición de la clásica dicotomía entre la política y la administración, pero más tosca y llana. Dicho sea de paso, tal dicotomía ha sido un tópico dilecto en la teoría de la administración pública estadounidense, y tan viejo como ella, aunque su planteamiento no se restringe a los Estados Unidos e incluso es anterior. La lista de autores que han tratado el tema son muchos y muy representativos de épocas y países, pero aquí no podemos sino meramente citarlos.³⁴¹

En el Reino Unido, la *Commonwealth* y los Estados Unidos, la dicotomía política-administración está fundada en las innovaciones gerenciales que buscan ensanchar el papel del manejo, y deliberadamente se han separado

³⁴⁰Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven, 1962 (1944), pp. 48-49. Cursivas de Omar Guerrero.

³⁴¹A. Vivien, *Etudes Administratives*, Editions Cujas, París, 1974, dos volúmenes, 1845; Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español*, Librerías de don Ángel Calleja, Madrid y Santiago, 1850; Gaspar Blunstchli, *La Politique*, Librairie Guillaumin, París, 1879; Woodrow Wilson "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, vol. 2, EE.UU., 1887; William Willoughby, *Principles of Public Administration*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1927; Frank Goodnow, *Politics and Administration*, Russell and Russell, Nueva York, 1900; Fred Riggs, "Professionalism, Political Science of Scope of Public Administration", en James Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, The American Academy of Political and Social Sciences, Filadelfia, 1968.

el timón y los remos, pues “los gobiernos empresariales han comenzado a instaurar sistemas que separan las decisiones políticas (timonear) de la prestación de servicios (remar) [...] El timón requiere personas que vean todo el universo de los asuntos y posibilidades, y puedan equilibrar demandas encontradas de recursos. Los remos requieren personas que se concentren por entero en una sola misión y la realicen bien”.³⁴²

El nuevo manejo público no se apena ni se aflige por hacer este tipo de propuestas; sencillamente se empeña por:

...redefinir las relaciones entre la hechura *política* de *policy* y la implementación *administrativa* de *policy* (...) El diseño de *policy* fue separado de las unidades operacionales que son responsables de la administración de esa *policy* (...) “Los cambios en el manejo están demarcados en fronteras político-administrativas más claras.”³⁴³

El nuevo manejo público distingue el papel de los servidores públicos *senior* y el de los funcionarios políticos, y divide los objetivos estratégicos y el proceso operacional. Así, el manejo público interior de las organizaciones distingue entre las responsabilidades políticas y las propiamente manejeriales, y la responsabilidad es ensanchada con la estricta definición de tareas y medidas de desempeño. La dicotomía política-administración se sustenta cuando la autoridad es explícitamente delegada en los funcionarios *senior*, a cambio de responsabilidad de desempeño, así como a través del establecimiento de un sistema contractual para ellos. Paralelamente, los ministerios son definidos como meras “agencias administrativas” y es desarrollado su diseño funcional al margen de la *policy* y los partidos.³⁴⁴

Una de las materializaciones más genuinas de la dicotomía política-administración es personificada por la *Agencia Próximo Paso* (*Next Step Agency*), una entidad nacida del Informe del Mejoramiento Manejerial del Gobierno de 1988. “El concepto de la *Agencia Próximo Paso* fue esencialmente manejerial”;³⁴⁵ ella, se supone, rescata parte del servicio civil central: en cada Agencia los servidores civiles son empleados por su ministro con base en su responsabilidad constitucional ante el Parlamento. Estas agencias constituyen únicamente materia de delegación operacional dentro de cada depar-

³⁴² Osborne y Gaebler, *op. cit.*, p. 67.

³⁴³ Kaul, *op. cit.*, pp. 15, 18 y 20. Cursivas de Omar Guerrero.

³⁴⁴ *Ibidem*, pp. 18 y 20.

³⁴⁵ Robin Mountfield, “Organizational Reform within Government: Accountability and Policy Management”, en *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, Reino Unido, 1997, pp. 71-73. Cursivas del original.

tamento. En 1997, había 172 Agencias creadas por la Oficina del Servicio Público.

Las críticas vertidas sobre su creación se debieron a que las Agencias no se pudieron exprivatizar. Robin Mountfield, un servidor civil, cree que ellas mejoraron la racionalidad del trabajo administrativo, pero reconoce que el énfasis del carácter manejarial de las agencias recreó la separación del papel ejecutivo y el papel de *policy*, y que esto es irónico.³⁴⁶

Esta visión ha sido vigorosamente criticada porque despolitiza la organización y el trabajo del Estado. De acuerdo con tal perspectiva, el neomanejo público debe vaciar de política al Estado, y convertirlo en un no-Estado; el Estado, de tal modo, se convierte en un espectro de las relaciones económicas, un cuerpo sin política por haber dejado de ser una persona pública según lo propone Milton Friedman. “El nuevo manejo público, por lo tanto, no es coherente ni neutral; más bien, representa una diferente perspectiva política no sólo en la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino también en la base política del sector público mismo.”³⁴⁷ El neomanejo público “tiene muy poco que ofrecer en *policy*”, poco aporta a su hechura y las innovaciones reales en la administración pública; “él habla de necesidad de más «hacedores» y poco de «pensadores»”.³⁴⁸

Aquí está el aspecto más defectuoso y débil del neomanejo público, el cual es ciertamente su talante esencial. La desvinculación del manejo y la política no puede establecerse por decreto, ni siquiera a través de una medida de gobierno que afecte a la organización y al servicio público dentro del Estado, deslindando los campos respectivos del “timón” y de los “remos”, porque en el Estado domina lo político. Ésta es una verdad que quien la desconoce está propenso al error.

Desde el sutil concepto de Maurice Duverger sobre la política, como una contienda que permite a los individuos y los grupos obtener ventajas;³⁴⁹ hasta el *ultramaquiavelismo* de Karl Schmitt para referirla como un ámbito polémico de la antinomia amigo y enemigo, que puede derivar hasta en la destrucción física,³⁵⁰ la idea de la política como contienda es inevitable. ¿Por qué? Porque la política es polar, porque no existe un centro que integre un consenso definitivo ni vitalicio, sino una paridad de opuestos en conflicto. Tal como lo advirtió Duverger, “toda política implica una selección entre dos

³⁴⁶*Idem.*

³⁴⁷ Gray y Jenkins, *op. cit.*, p. 87.

³⁴⁸ Savoie, *op. cit.*, p. 118.

³⁴⁹ Maurice Duverger, *Introducción a la política*, Ediciones Ariel, Madrid, 1968, p. 15.

³⁵⁰ Karl Schmitt, *Lo político*, Folios Editores, Buenos Aires, 1984, p. 27.

soluciones: las soluciones llamadas intermedias se relacionan con una y otra. Esto equivale a decir que el centro no existe en política (...) llamamos «centro» al lugar geométrico donde se reúnen los moderados de tendencias opuestas: moderados de derecha y moderados de izquierda. Todo centro está dividido en dos mitades: centro-izquierda y centro-derecha”.³⁵¹

Crudo y claridoso, Karl Schmitt arroja a la cara del viejo liberalismo críticas que son válidas para su vástago: “el pensamiento liberal pasa por alto o ignora al Estado y a la política de modo sistemático (...) la desconfianza crítica ante el Estado y la política se explican fácilmente teniendo en cuenta los principios de un sistema para el cual el individuo debe ser *terminis a quo* y *terminus a quem*”. El pueblo es convertido en “personal fabril y laboral”, por un lado, y en una “masa de consumidores” por el otro; en tanto que el Estado es transformado en una “unidad técnico-económica de un sistema unitario de *producción* y de *intercambio*”.³⁵²

Por eso, los dos liberalismos reducen al Estado a condiciones de la libertad individual y a la eliminación de lo que perturba a esa libertad.

¿Cuál es la posición política de los neomanejadores: el centro? De ser así, ellos y su paradigma perecerán en la contienda política y en efecto así comienza a manifestarse. El neomanejo público se esforzó por desarrollar a consumidores activos y conscientes, pero él mismo no consiguió desarrollar las aptitudes de un Estado manejador y empresario, pues a esos mismos consumidores, como ciudadanos plenos les han dado la espalda en el Reino Unido y otros países. La causa radica en los productos y servicios de mala calidad ofrecidos, que trajeron consigo pobreza, abandono y marginación, y como saldos de su mala política, la inseguridad pública y una profunda inestabilidad social. El ciudadano así fatigado, optó no por cambiar de proveedor mercantil, sino de gobierno manejador, poniendo en su lugar a regímenes cuyo deber es gobernar, no comerciar.

Cambios en la vida pública de la nación *manchesteriana* y el país *darwiniano*

Desde finales de los ochenta hasta los últimos años de la década de los noventa, el Reino Unido y los Estados Unidos han marcado mundialmente el ritmo de la privatización. Ambos países se han caracterizado por un perenne y descarnado afán de alta competitividad económica, que en el primero se conoce como *manchesterianismo*, en honor de la tierra natal de Adam

³⁵¹ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 242-243.

³⁵² Schmitt, *op. cit.*, pp. 68-69. Cursivas del original.

Smith, y el segundo como darwinismo, según frase feliz debida a Richard Hofstadter.³⁵³

Ambos países representan nítidamente esa época porque impusieron la filosofía medular de su vida social: que el tejido cívico está identificado con el ejercicio del mercado, y éste es la limitación más exitosa al poder del Estado. En lo tocante a los Estados Unidos, más allá del principio de división de poderes, los angloamericanos establecieron el apotegma de plenitud libertaria a través del mercado. La fórmula adoptada fue trasladar los nexos de la mercantilidad y la civilidad al universo corporativo de las firmas privadas;³⁵⁴ por ello es explicable que los conceptos y estrategias de la privatización emanaran principalmente de los Estados Unidos y el Reino Unido.

Influencia continental europea en el mundo anglosajón

Junto a la filosofía mercantil de la vida cívica estadounidense, debemos ubicar un ancestral sentimiento anti-burocrático engendrado por sus padres británicos, que Otto Hintze definió como *romanticismo administrativo* y del que tratamos páginas atrás. Desde muchos aspectos, en los Estados Unidos hoy en día persiste la idea *jeffersoniana* del servicio público como fiduciario popular, pues así se propone que prevalezcan los principios democráticos en el ejercicio de la administración pública.³⁵⁵ De acuerdo con el pensamiento de Tomás Jefferson, el “gobierno general podrá reducirse a un organismo simple y poco costoso; unas cuantas funciones sencillas, a cargo de unos cuantos funcionarios”.³⁵⁶ No hay motivo pues, para no pensar que los empleos de un gobierno tal fueran tan sencillos que cualquier ciudadano pudiera ejercitarlos. Ésta era la noción primigenia del sistema de botín, que también juzgaba que en cuanto más se prolongara el periodo de desempeño de un cargo, el servidor público tendía a divorciarse de la voluntad popular. Como lo explicó Max Weber, “el *spoils system*, elevado por Andrew Jackson a la categoría de principio sistemático, no hace más que sacar las consecuencias de esta situación”.³⁵⁷

Los partidos políticos estadounidenses durante el siglo XIX carecían de convicciones, eran meras organizaciones a la caza de cargos con programas

³⁵³Hofstadter es un pensador político que estuvo activo a mediados del siglo XX. Citado por José Luis Orozco, *Notas del país darwiniano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, p. 17.

³⁵⁴Orozco, *op. cit.*, Cursivas del original.

³⁵⁵Guillermo Haro Bélchez, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pp. 114-117.

³⁵⁶Tomás Jefferson, *Escritos políticos*, Diana, México, 1965, p. 147.

³⁵⁷Max Weber, “La política como vocación”, en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año V, núms. 16 y 17, México, 1959, p. 454.

de gobierno instantáneos que se preparaban para cada elección. El aspecto esencial y más cálido de la lucha política se realizaba en su seno con miras a obtener la nominación, pues el presidente disponía entre 300,000 y 400,000 nombramientos de la administración pública. Esta situación aberrante por principio, tiene una explicación razonable: “en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente diletante (...) Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas.”³⁵⁸

Esto es lo que permite discernir cómo fue que una situación tal, donde la administración pública estaba en manos de alrededor de 400,000 hombres de partido, cuya única cualificación era haber sido útiles partidariamente hablando, se conservara estando plagada de tan grandes lacras. Un servicio público semejante, empapado de tal corrupción, fácilmente podía institucionalizar cualquier perversión y así ocurrió: la distribución de cargos no sólo se hacía con base en los servicios prestados al partido, sino también a cambio de dinero bajo tarifas establecidas y aceptadas, que recuerda la venalidad de cargos en Europa durante el siglo xvii.

Durante el gobierno de Abraham Lincoln se exploró la posibilidad de reformar el servicio, auscultándose el régimen de función pública en Francia, en tanto que en 1868 se propusieron cambios con base en el modelo británico. El empujón final que impulsó el proyecto de reforma del servicio civil fue el trágico asesinato del presidente James Garfield a manos de Charles Guiteu, un frustrado aspirante al cargo de cónsul en París, puesto al que dijo que tenía derecho por servicios en campaña. Era el año de 1880. Finalmente, en enero 16 de 1883 los Estados Unidos ingresaron en la modernidad administrativa al expedirse el *Acta Pendleton*, así llamada en honor de su principal animador, el senador George Pendleton, líder de la Liga de Reforma del Servicio Civil Nacional.

Los estadounidenses y los británicos han sido formados de antaño dentro de un sentimiento que identifica el interés privado con los negocios públicos. Igual cultura detentan los canadienses anglófonos y los australianos, así como otros pueblos del planeta que hablan el idioma de Shakespeare.

La índole no-estatalista de la cultura británica y angloamericana es patente a lo largo y ancho de su vida social, tal como es apreciable en su concepto jurídico de la vida pública. Contrastando con esta cultura pública, en la mayor parte de los países europeos e iberoamericanos prevalece un criterio estatalista del que emana el derecho público y la función judicial.

³⁵⁸ *Idem.*

Lo anterior es observable también en la carrera judicial. Aunque ésta constituye un *cursus honorum* peculiar, es muy semejante a la carrera administrativa y comparte con ella características comunes. Héctor Fix-Fierro la denomina *modelo administrativo de la carrera judicial*.³⁵⁹

Dicho modelo ha sido desarrollado en un gran número de países desde la segunda mitad del siglo xx, debido a la importancia creciente del papel de los tribunales en las sociedades contemporáneas.

En la mayoría de los países que forman parte de la familia jurídica europea continental, el juez se ha considerado tradicionalmente un *funcionario público* que sigue una carrera (la carrera judicial) dentro de la organización jerárquica del sistema judicial, de manera semejante a la carrera que siguen otros funcionarios públicos en otras ramas de la administración pública. En consecuencia, los mecanismos y criterios de ingreso a la función judicial, que normalmente ocurre al finalizar los estudios jurídicos a través de alguna forma de concurso, así como los de promoción, *son esencialmente de tipo administrativo*, tales como la homogeneidad, la antigüedad, el mérito, la disciplina, etcétera, y tradicionalmente han estado a cargo de un órgano del ejecutivo, la Secretaría o Ministerio de Justicia, o bien, de los órganos judiciales supremos, que con frecuencia los han aplicado de manera más o menos discrecional o de acuerdo con reglas informales. Por todo ello, se ha denominado “burocrático” a este modelo de la función judicial.³⁶⁰

En contraste con el mundo continental europeo, el modelo judicial basado en la tradición jurídica británica y angloamericana, no concibe al juez como un funcionario público, pues se considera a la judicatura como la continuación de la profesión forense. Este paradigma alterno se denomina *modelo profesional*. En el Reino Unido y los Estados Unidos, los jueces son normalmente seleccionados entre abogados sobresalientes, que conciben ocupar un cargo en la judicatura como la culminación de su carrera profesional.³⁶¹

Hay pues una enorme distancia institucional entre la tradición anglosajona y la continental, que ha propiciado la inexistencia de la carrera judicial en la primera y su desarrollo dentro de la segunda. La carrera judicial con fun-

³⁵⁹ Héctor Fix-Fierro, “La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces”, pp. 2-12. (Este trabajo constituye la versión revisada, ampliada y anotada de la exposición hecha durante la celebración del quinto aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, realizado en Juriquilla, Querétaro, el 30 de septiembre de 1996.)

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 3. Cursivas de Omar Guerrero.

³⁶¹ *Ibidem*, p. 4.

damento románico, obró a su favor la relación existente entre la legislación y la función judicial; es decir, la *actitud del juez ante la ley*. Según el legado histórico de la Revolución francesa, el juez está subordinado al legislador a través de la ley, toda vez que este último encarna la voluntad general y la ley es su manifestación obligatoria: el juez solamente es *la boca que pronuncia las palabras de la ley*.³⁶²

A pesar de la divergencia histórica entre ambas culturas administrativas y judiciales, los angloamericanos han comenzado por asimilar los progresos de la cultura románica continental en el cosmos jurídico. La judicatura federal estadounidense fundó el Centro Judicial Federal en 1967, para ejercitar tareas de investigación y capacitación, de manera similar a como lo hacen las escuelas judiciales de la Europa continental y se están creando en Iberoamérica. En el Reino Unido, renuente de antiguo a establecer una escuela judicial, cuenta desde 1979 con una Junta de Estudios Judiciales (Judicial Studies Board) que opera como un plantel dedicado a la capacitación de los jueces y funcionarios judiciales. Hoy en día, “las transformaciones del Poder Judicial en las sociedades contemporáneas han aproximado entre sí los modelos de función judicial de los que hemos hablado. Puede decirse que esto se traduce en la «profesionalización» de la función judicial del modelo continental europeo y en la «burocratización» del modelo angloamericano”.³⁶³ Fix-Fierro declara que “en suma, de las breves observaciones anteriores podemos concluir que si bien en los principales países pertenecientes a la tradición jurídica angloamericana no existe todavía la carrera judicial en sentido integral, hay vestigios, elementos y tendencias que se aproximan a ella en los términos de la definición que hemos dado: como organización y administración formales del estatuto profesional de los jueces”.³⁶⁴

La exposición de Héctor Fix-Fierro sobre la carrera judicial, cuyo resultado es la asimilación mutua de dos modelos, expresa nítidamente una realidad contemporánea: que la globalización mundial está generando efectos emulativos que invitan al aprendizaje mutuo de realidades tradicionalmente diversas, aisladas y refractarias, pero que pueden abreviar y nutrirse del contacto y la proximidad. Si la planetización está obrando a favor de la asimilación anglosajona dentro de los esquemas generales que propenden a la creación de la carrera judicial, es comprensible que las antiguas carreras administrativas europeas sigan influyendo en la profesionalización del servicio público estadounidense, y así es en efecto.

³⁶² *Idem*.

³⁶³ *Ibidem*, p. 10.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 12.

A pesar a la renuencia estadounidense a una carrera administrativa basada en estabilidad de cargo, la creación de cuerpos de funcionarios y el desarrollo de clases superiores han sembrado el germen de un sistema de carrera a través del Servicio Ejecutivo Superior (SES), que son seleccionados por sus capacidades generales en administración, no por su especialidad técnica; y cuando son transferidos a otro departamento se trasladan con su categoría, sueldo y prerrequisitos para el nuevo nombramiento. Además, existe un proceso de formación y perfeccionamiento especiales para ampliar sus potencialidades administrativas futuras, así como disposiciones especiales para premiarlos por rendimientos sobresalientes, además de reconocerles sus méritos, tal como se hace en las carreras administrativas europeas.³⁶⁵

El SES representa un esquema organizativo de retención del alto servicio civil a partir de la necesidad de garantizar la continuidad administrativa y hacer efectiva la imparcialidad política.³⁶⁶ Promueve la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, protege los derechos de los servidores públicos con apego al Estatuto de los Funcionarios Federales y valora más el rendimiento que la antigüedad. Sin embargo, ante otras tradiciones de servicio público, aún es visible en los Estados Unidos la ausencia de tradición burocrática que inspira su desarrollo empírico, que propicia la estabilidad política y medra sobre la inestabilidad administrativa.³⁶⁷ La historia del país, así como su tradición de republicanismo a ultranza, antepone la libertad personal a la existencia del Estado, y acercan al servidor público a la condición de representante fiduciario de la sociedad. Además, no existe un estatuto nacional unitario de función pública, sino disposiciones relativas a cada Estado y, aunque parezca exageración, a cada uno de los 3,050 municipios. También hay que destacar la ausencia de seguridad de cargo, y principalmente de una definición jurídica de *funcionario* tal como las que están vigentes en la Europa continental.

Parece, empero, que los Estados Unidos tienden a tomar experiencia positiva de los avances europeos, y además del SES, se estableció una Dirección de Personal dedicada a la organización, reclutamiento, formación y perfeccionamiento del servicio público, además de las remuneraciones, y la Junta de Protección del Sistema de Méritos a cargo de funciones jurisdiccionales.

El estado de la reforma enuncia que, al inicio del nuevo milenio, el movimiento de la innovación administrativa está emergiendo en el continente europeo y que el Reino Unido y los Estados Unidos serán sus tributarios, más que sus inspiradores.

³⁶⁵ Haro Bélchez, *op. cit.*, pp. 139-142.

³⁶⁶ *Ibidem*, p. 142.

³⁶⁷ *Ibidem*, pp. 131-134.

Predominio del paradigma de administración pública

Los cambios también son observables en las teorías de la administración pública británica y estadounidense, donde el paradigma del neomanejo público no es dominante, ni lo ha sido, tal como lo vamos a patentizar. Thomas Kuhn argumentó que las publicaciones de investigación en el campo académico pueden ser un indicador del estado del arte y reflejar la relación que guardan el viejo y nuevo paradigmas, estableciendo cuál predomina.³⁶⁸

En el Reino Unido, revistas tales como *Administración Pública* (*Public Administration*, PA) y *Policy Pública y Administración* (*Public Policy and Administration*, PPA), son publicaciones de investigación acerca de la administración pública. Por su parte, *Dinero Público y Manejo* (*Public Money and Management*, PMM) y la *Revista Internacional del Sector Público* (*International Journal of Public Sector*, IJPS), representan el paradigma del nuevo manejo público. Como lo afirma un administrativista, el hecho de que existan dos revistas acerca del nuevo manejo público no es un golpe de Estado a la administración pública, sino un desarrollo paralelo.³⁶⁹ Asimismo, la PMM y la IJPS no tienen el gran prestigio de *Administración Pública* y por consiguiente no ha ocurrido un temblor de tierra, sino un pequeño temblor.

George Boyne analizó las revistas *Administración Pública* y *Policy Pública y Administración* en el periodo 1976-1995 y dividió los artículos dentro de una triple clasificación: política, manejo público (elección pública, manejo, mercado, compras, manejo de recursos humanos y manejo de información) y miscelánea. El resultado mostró que el manejo público tiene avances, pero a expensas de disciplinas distintas a las disciplinas políticas. Los artículos de ciencia política se han conservado sin cambios mayores entre 1970 y 1990. Por consiguiente, concluye que “la evidencia sugiere que ha habido un desafío definido desde el manejo público, pero no una revolución científica”.³⁷⁰

Por otra parte, tampoco existe una “crisis de identidad” de la administración pública, tal como lo claman algunos académicos. Esta visión es confirmada a través del establecimiento de grados en administración pública en el sistema universitario británico, mientras que sólo dos fueron transferidos a las escuelas de negocios. Los programas principales de investigación son realizados en las instituciones de administración pública, en tanto que la investigación dentro de las escuelas de negocios es un desarrollo endógeno. También las iniciativas mayores sobre los problemas del sector público son

³⁶⁸ Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971 (1962).

³⁶⁹ Boyne, *op. cit.*, pp. 688-691.

³⁷⁰ *Idem.*

dominantes en administración pública, más que en el nuevo manejo público. Finalmente, no existe una confrontación directa entre administración pública y el neomanejo público, ni tampoco una guerra entre paradigmas hostiles ni entre el viejo y el nuevo paradigma.

Hoy en día, el paradigma de administración pública continúa predominando, en tanto que el paradigma del nuevo manejo público, inherente a la privatización, declina con ella.

En las páginas que comprenden esta segunda parte de la obra, un conjunto de académicos y practicantes del nuevo manejo público lo refieren como *público*, cuando por su naturaleza y propósitos, más bien se trata del *manejo privado de lo público*. Dentro de la tradición académica estadounidense de la administración pública existe una visión muy distinta a aquella otra, tal como lo pudimos constatar desde sus orígenes con Leonard White, hasta los trabajos de Dwight Waldo. Lo que queremos decir, es que el manejo público genuino se sigue cultivando dentro de sus añejas actividades científicas de los centros de enseñanza e investigación de administración pública en los Estados Unidos, así como en el Reino Unido y otros países anglófonos. Tal como lo pudimos hacer notar en estas mismas páginas, los críticos más agudos e informados del neomanejo público militan en las filas de la ciencia de la administración pública.

El cultivo del manejo público genuino también ha comenzado a ocupar a los especialistas en *policy*, cuyo foco de interés científico detenta una agenda de labores centrada en problemas de la vida cívica. Su temario se refiere a la administración pública y otras organizaciones igualmente públicas, además de la hechura de *policy*, la implementación y el derecho administrativo. Se adentra en la complejidad social, organizativa y tecnológica, y escudriña el papel de los servidores públicos en el gobierno. En efecto, “dentro de las escuelas de *policy* pública, el manejo público es reconocido como una mediación entre el análisis de *policy* y las decisiones autorizadas, por un lado, y los resultados concretos de las *policies* públicas, por el otro”.³⁷¹

Los principios fundacionales son brindados por Graham Allison, Eugene Bardach, Robert Behn, Richard Elmor y Aaron Wildawsky, entre otros pensadores. El punto central del manejo público bajo esta perspectiva se encuentra en el concepto de implementación: el manejo público es concebido como el potencial de realización de que dispone un establecimiento político e institucional.³⁷²

³⁷¹ Laurence Lynn, “Public Management Research: the Triumph of Art over Science”, en *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 2, EE.UU., 1994, p. 321.

³⁷² *Ibidem*, p. 233.

TERCERA PARTE

El Estado cívico

LA IMAGEN patética de un Estado avasallado bajo el homenaje rendido a la economía neoliberal ha dejado de ser atractiva para muchos países, si bien otros persisten obcecados en su nociva perpetuación. Los hondos problemas que hoy en día padecen muchas naciones del orbe, algunos de ellos de tipo estructural, otros obra del neoliberalismo, han requerido respuestas que ya no convoquen la competencia, sino la cooperación; que no ensalcen cualidades comerciales, sino virtudes cívicas; que no promuevan la unidimensionalidad del hombre como consumidor, sino su multifacética participación ciudadana: en fin, que desoigan a las sirenas que entonan cantos al Estado gerencial, para escuchar a una *vox populi* que reclama el restablecimiento del Estado cívico.

Esa *vox populi* es también la materia prima con la cual se nutre la hechura del manejo público genuino, es la palabra hablada con la cual se fabrica el gobierno dentro del Estado cuyo sustento básico procede de la democracia, la ampliación de las franquicias políticas y el ensanchamiento de la militancia ciudadana. En contraste con el apotegma neoliberal, que tratándose del nuevo manejo público antepone el manejo a la *policy*, aquí superponemos la *policy* al manejo y, atendiendo la sugerencia de Theodore Lowi, asumimos al análisis de *policy* como “un antídoto para la tecnocracia”.³⁷³

³⁷³Theodore Lowi, “Decision-Making vs. Policy-Making: Toward an Antidote for Technocracy”, en *Public Administration Review*, núm. 3, EE.UU., 1970, pp. 314-325.

CAPÍTULO 6

Implementabilidad y gobernabilidad en administración pública

LA REFORMA del Estado bajo el neoliberalismo se centró en la privatización de la administración pública, así como en la desregulación de una gran variedad de actividades y procedimientos. El entorno histórico de la expropiación sustentó la tesis acerca de que las deficiencias de la administración pública, obedecen a problemas generados por la ausencia de los mecanismos del mercado externo. La endoprivatización, siguiendo sus pasos, se inspiró en el propósito de crear un mercado interior a través del nuevo manejo público.

Este análisis económico de la administración pública mostró impotencia explicativa ante las complejidades inherentes a la organización y el funcionamiento de la administración pública, a la cual observaba de manera simplificada, principalmente bajo la opción pública.

El análisis de implementación

Con el neomanejo público se tendió a reducir los problemas de implementación a la omisión de mecanismos de mercado, en tanto que la implementación se juzgó como un mero diagnóstico de patologías de organizaciones ajenas a dicho mercado. Bajo su perspectiva, la insolencia de la administración pública es aliviada a través de la creación de cuasimercados que actúan sustituyendo a las organizaciones, cuyo papel ha sido identificado como barreras de implementación. Sin embargo, los saldos producidos por la reforma del Estado develaron la falacia de esta consideración, pues los mercados concentraron el capital, colaboraron en la pauperización social y alimentaron la inestabilidad política en muchos países.

La noción equívoca de las organizaciones como obstáculos de la gestión ha sido corregida por el análisis de implementación, particularmente a partir del estudio de la autoridad, que tanto criticaron los endoprivatizadores.³⁷⁴ La reconceptuación de la organización administrativa ha comenzado, pues,

³⁷⁴Richard Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", en *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm. 4, EE.UU., 1979-1980, pp. 601-616.

con la revisión de la categoría de autoridad formal. Ahora se define como el mecanismo que fluyendo desde la cúspide hasta la base, garantiza la culminación de la *policy* con el resultado apetecido por la intención original. En paralelo a este planteamiento se propuso la opción del concepto de autoridad informal como emanación de la experiencia, habilidad y proximidad a las tareas esenciales de la organización. La discrecionalidad delegada que suscita tal noción desenvuelve potencias de implementación en las organizaciones, que la autoridad formal es incapaz de crear.³⁷⁵

Dentro de esta perspectiva el análisis de implementación se ha centrado en el proceso de solución organizada de los problemas y en el resultado del proceso mismo. Aísla aquellos puntos críticos de una organización compleja que están más próximos al problema y describe lo que debe ocurrir en esos puntos para solucionarlos. Poco se podrá avanzar en el estudio y el mejoramiento de la implementación, si la autoridad sigue siendo concebida como un conjunto jerárquico de relaciones de autoridad, es decir, dominada por reglamentos, conceptos formales de organización y controles administrativos rígidos.

La ausencia de consideraciones sobre implementación se ha reflejado dramáticamente en los programas de exprivatización de la administración pública. No deja de asombrar la velocidad de los procesos de desmantelamiento de los sectores “paraestatales”, cuyo crecimiento consumió hasta 50 años y significó enormes gastos al erario y los contribuyentes. Qué decir de la endoprivatización, que penetró en la gestión pública y simplificó organizaciones, desmontó carreras administrativas y eliminó procedimientos que habían viabilizado la continuidad administrativa.

Tal como lo observamos páginas atrás, el problema del “tamaño” del Estado fue relacionado con el factor de complejidad, y la complejidad fue juzgada como innecesaria y enjuiciada como causa de la imposibilidad del manejo de la acrecentada administración pública. Sin embargo, no se exploraron las fuentes sociales, económicas y políticas de la complejidad, ni se buscaron soluciones alternas a la amputación de secciones, órganos y organismos enteros de dicha administración, amén de los vastos y acelerados programas de exprivatización, así como los debidos a disipación de la publicidad propia del manejo del gobierno a través de la endoprivatización. No se juzgó a la complejidad como un fenómeno inherente a la modernidad de la administración pública, ni como una condición de su grado de progreso, sino como una patología organizativa cuyo único remedio era su drástica disminución.

³⁷⁵ *Idem.*

La complejidad de la acción conjunta

En uno de los estudios de implementación pioneros se produjeron conclusiones de gran valor sobre el papel de la complejidad en los procesos de implementación, principalmente con referencia a la organización y su influjo en la marcha del proceso administrativo. Tal estudio produjo el *principio de la complejidad de la acción conjunta*, como una condición a considerar en la implementación. Dicho principio enuncia que existe una relación inversa entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la probabilidad de producir un efecto, cualquiera que sea este efecto. En otras palabras, a mayor cantidad de participantes, y particularmente de portadores de poder de veto, mayores son las instancias de decisión y los controles para asegurar la obediencia a la decisión; como consecuencia, las condiciones de la implementación tienden más a propiciar desviaciones y retardos en el despacho de los asuntos administrativos, y la necesidad de tutela de quienes están a cargo de la implementación.³⁷⁶

La complejidad entraña también un fuerte ingrediente de incertidumbre y oscuridad en los procesos administrativos. De hecho, existe un terreno incógnito entre las intenciones y los resultados, un eslabón faltante que interrumpe la explicación de por qué lo pensado no deriva en acciones congruentes con el designio formulado: consiste en un “eslabón perdido” que se denomina implementación. La implementación es un eslabón faltante entre los insumos políticos y los resultados de *policy*.³⁷⁷

En contraste a las prédicas del neomanejo público sobre la magia del mercado interior, el estudio de implementación ha develado la inexistencia de una “mano invisible” que traduce las intenciones y resultados a través de la administración pública. Dicho estudio es un procedimiento de develación de la complejidad inherente al proceso administrativo, que explora las condiciones en las cuales las decisiones de autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados.

La incertidumbre latente en el proceso de implementación, es inherente a la complejidad del entramado de la conversión de los objetivos en resultados. El grado de complejidad determina la capacidad de prefijar los resultados, a partir de una variedad de opciones, así como anticipar la diversidad de implicaciones de los posibles efectos. Hay que considerar también a la complejidad existente en los contextos en los cuales se desempeñan las orga-

³⁷⁶ Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984 (1973), cap. 5.

³⁷⁷ Paul Berman, “Estudio de la macro y micro-implementación”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1978), pp. 281-321.

nizaciones y que impide que su comportamiento sea enteramente racional, inequívoco y directamente dependiente de sus intereses. Con mucha razón, contextos tales han sido definidos como ambientes de turbulencia porque constituyen ámbitos administrativos en los cuales hay tipos específicos de confusión, donde dominan los procedimientos de discusión y negociación. En estos ambientes existen prescripciones confusas y contradictorias emanadas de la elevada complejidad.³⁷⁸

La incertidumbre es inherente a la actividad del gobierno, implica lo que ha sido identificado como “perplejidad colectiva” y reclama tanto conocer, como decidir.³⁷⁹ La complejidad es el ingrediente que determina la fragmentación, diversidad y diferenciación de las organizaciones a cuyo cargo está la implementación, en tanto que la incertidumbre es la causa de la multiplicidad de organizaciones y objetivos, y la consecuencia de la complejidad resultante de la multiplicidad.

El flujo del proceso administrativo desde la fase de diseño de *policy* hasta la implementación, no constituye un proceso lineal sino un movimiento fluctuante integrado por fragmentos que se deben vincular mediante procedimientos de cooperación, o que se pueden desvincular por el influjo del conflicto. El proceso de implementación está compuesto por fases a través de las cuales las intenciones originales pueden permanecer, transfigurarse o caer en la perversión. Estas fases no son eslabones de una cadena ya articulada, sino *pasajes* por los que fluyen las actividades administrativas como eslabones por ser unidos.³⁸⁰ Cada pasaje tiene su modo de vida y plasma una variedad de intereses. La validez técnica de la implementación no se presupone en el diseño, sino después de su ejercicio, porque cada pasaje influye en el proceso como un todo. Esto obedece a que la “arquitectura” del proceso de implementación está constituida por pasajes que funcionan como eslabones de transición a modo de insumos de las fases subsecuentes, en las cuales una *policy* se redefine y reelabora en su curso. Cada pasaje significa un incremento de dificultad y complejidad.

Existen tres pasajes principales: administración, adaptación y validación técnica. El proceso de implementación significa un procedimiento de acciones, interacciones y reacciones, dentro del cual el pasaje de administración, por ejemplo, está encargado de que las intenciones sean cumplidas en condiciones de elevada ambigüedad, que ofrecen a los administradores una

³⁷⁸ Moisés Naim, “Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas”, en *Politeia*, núm. 8, Caracas, 1979, pp. 7-33.

³⁷⁹ *Idem*.

³⁸⁰ Berman, *op. cit.*, pp. 291-304.

gran libertad de acción.³⁸¹ Los pasajes son transcurros de reelaboración de *policy* que ayudan a explicar cómo se llegó a feliz término o cómo se extravió lo que se había previsto.

La implementación ha movido el punto de gravitación del análisis de *policy*, del modelo económico hacia la polémica política. El proceso de implementación ocurre no sólo en un sistema político comprensivo, también en arenas de poder que ofrecen fuentes de autoridad legítima a quienes intervienen en él. La noción de arena de poder explica algunos de los factores principales que surten efectos en la implementación, a manera de desvíos, extravíos y rupturas, así como el modo en que una *policy* cambia de rostro y esencia en el lapso que transcurre entre el alfa y la omega, entre las intenciones y los resultados. La explicación de la causa y resultado del desfiguro de una *policy*, como en el retrato de Dorian Grey, puede ser ofrecida por el análisis de implementación.³⁸²

Hay otra categoría fructuosa que ayuda a entender fallas de implementación, igual que el modo de prevenir los errores. Se trata del *régimen de implementación* como establecimiento de una configuración administrativa de relaciones de cooperación, que refuerza al régimen político constitucional.³⁸³ Tiene como objeto producir las condiciones para la cooperación, constituyendo los principios, las reglas y los procedimientos respectivos, y puede ser muy útil para el desarrollo de programas sociales masivos y el desenvolvimiento de las relaciones intergubernamentales, como las inherentes a los gobiernos federales.

En suma: la implementación constituye un campo de la investigación administrativa que ofrece frutos valiosos para comprender por qué fracasan los gobiernos; y mejor aún, cómo se puede evitar el fracaso.

Gobierno y gobernabilidad

En nuestros días, el tema de la *governabilidad* constituye un tema central de la vida política de los pueblos. Con frecuencia, la gobernabilidad atrae casi automáticamente a la categoría de *ingovernabilidad*, pues ambos fenómenos tienden a considerarse como caras de la misma moneda bajo un esquema funcional. Tal es la idea de Manuel Alcántara Sáenz, quien escribe, que “puede entenderse como gobernabilidad el conjunto de condiciones de ca-

³⁸¹ *Idem.*

³⁸² Robert Stocker, “Un marco de análisis para el régimen de implementación y reconciliación entre los imperativos federalistas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *op. cit.*, pp. 373-412.

³⁸³ *Idem.*

rácter medioambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental”.³⁸⁴

El problema de la gobernabilidad

Aquí referimos un enfoque diverso, nos adentramos en una óptica centrada en los factores estructurales que explican la gobernabilidad en el Estado moderno, considerada como el desarrollo de capacidades para regir a la sociedad. Tal como lo adelantamos, la implementabilidad evoca la capacidad de hacer transitable una idea en términos de acción, por medio de una red de organizaciones, disposiciones y procedimientos. Ella coincide con programas administrativos eficaces, los cuales hacen coincidente el logro del fin deseado, y el deseo que se hace realidad a través del fin.

La implementabilidad es un sustento básico del gobierno porque lo provee como prestador de servicios públicos, y rinde dividendos en términos de legitimidad, consenso y rentabilidad. Un gobierno con alta implementabilidad constituye un régimen dotado con las prendas de la gobernabilidad.

Implementabilidad y gobernabilidad forman parte del mismo suceso, pues en ellas está vigente la relación recíproca entre política y *policy*, y entre *policy* y política. La implementabilidad es un proceso, la gobernabilidad es un estado final y permanente que se caracteriza por la tranquilidad pública, cuya índole se puede resumir en un resultado positivo: “*policy* determina a política.”³⁸⁵

Entre la implementabilidad y la gobernabilidad existe un eslabón de fina textura producido por el arte del gobierno, y que está en proceso de construcción perpetua porque establece las condiciones de civilidad auspiciando y regulando a la participación ciudadana; e incentiva y limita al mismo tiempo la actividad política. Se trata de la *seguridad interior* del Estado, que esencialmente consiste en un proceso de desestímulo de la conflictualidad violenta inherente a la interacción de las fuerzas sociales, y constituye uno de los elementos nucleares de la idea de gobierno.

Tal como lo explicó Juan Enrique von Justi hace más de 200 años, “el Gobierno debe mantener la tranquilidad y el buen orden entre sí, y prevenir los crímenes y las violencias a que pueden abandonarse. *En una palabra, lo*

³⁸⁴ Manuel Alcántara Sáenz, “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, México, p. 20.

³⁸⁵ Theodore Lowi, “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, en *Public Administration Review*, vol. xxxii, núm. 4, EE.UU., 1972, p. 299.

que yo tengo que decir aquí mira a la seguridad interior del Estado y es de tal manera esencial a la felicidad de la sociedad, que sin ella es imposible que subsista un solo instante". Empero, esta seguridad está fundada en un valor social aún más precioso: la justicia: "la seguridad interior de un Estado está fundada sobre la administración exacta de la justicia".³⁸⁶

Justicia y seguridad interior son los cimientos sobre los cuales se levanta el edificio de la vida cívica, cuyos materiales constructivos también comprenden el orden público y la estabilidad política. Una vez edificado el orden cívico, han sido puestas las bases para la provisión calificada de los servicios públicos y del bienestar social.

La gobernabilidad perdida, o ingobernabilidad, con frecuencia redonda en perjuicio de la justicia, en la inestabilidad política y en la muda del régimen. La ingobernabilidad es fuente de estallidos sociales; la implementabilidad ausente, que puede activar los virus de la ingobernabilidad, produce efectos menos destructivos: ella es patente en los deficitarios fiscales, el deterioro de los servicios públicos y en la lentitud del despacho de los negocios administrativos. Un país no desaparece por motivo de una implementabilidad decreciente, pero sí se extingue por causa de la gobernabilidad perdida.

La gobernabilidad exige el establecimiento de criterios de evaluación de su alcance, que definan los ingredientes estructurales que la identifican. Un modo muy común y aceptado es invocar la cuestión de si un gobierno es efectivo o no, y el grado de lo uno o lo otro. El problema consiste en que la efectividad no constituye un valor absoluto, sino valores establecidos convencionalmente. Hay que recordar que Chester Barnard discernía que cuando un fin específico deseado se logra, la acción es *efectiva*; y cuando las consecuencias imprevistas no son importantes o son triviales, la acción es *eficiente*.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el régimen del Estado debe ser efectivo, pero ciertamente no puede estar distanciado de soluciones eficientes nacidas de procesos de negociaciones o derivadas como desenlaces. Resulta claro pues, que las definiciones de efectividad y eficiencia tienden a ser convencionales, cuestiones de valor externo, no consideraciones intrínsecas. Hoy en día se ha optado por otros valores de desempeño del gobierno referidos a la "factibilidad", lo "restrictivo" y lo "satisfactorio", desechando términos como el de "optimidad" y otros similares.³⁸⁷ Es deseable apartarse del uso de la eficiencia para indicar el grado de gobernabilidad, pero parece difícil hacerlo debido al empleo consensual y habitual en las ciencias sociales.

³⁸⁶ Juan Enrique von Justi, *Ciencia del Estado*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 1996 (1756), pp. 133-134.

³⁸⁷ Giandomenico Majone, "Los usos del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1978), pp. 341-366.

Tiempo atrás fue formulado el concepto de *grado de gobierno* para aquilatar el nivel de gobernabilidad. Un Estado gobernable es aquél donde la política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad.³⁸⁸

Estas apreciaciones recuerdan la obsolescencia de la categoría de eficiencia, tan en boga ahora en el nuevo manejo público. Igualmente, el poderoso impulso de las concepciones comunicativas del análisis de *policy* ha abierto un ancho cauce al uso de la persuasión en la hechura de *policy*; y en contraste con el neomanejo, que valora solamente el trabajo técnico de los ingenieros, los economistas privados y los administradores de negocios, aquel otro manejo pondera la labor de los politólogos, los analistas de *policy*, los administradores públicos, los abogados y los historiadores, para quienes el uso del argumento y la evidencia son materia prima usual de su actividad profesional.³⁸⁹

El gobierno

Con base en esos conceptos, el gobierno está siendo visualizado dentro de nociones que han recuperado su esencia semántica y conceptual. Los estudiosos han regresado a Gaetano Mosca, quien a finales del siglo XIX, había definido al gobierno como la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial y militar, o la influencia sobre quienes la dirigen.³⁹⁰ Asimismo, se ha vuelto a estudiar a Karl Deutsch, quien lo conceptuó con base en las nociones de comunicación y control, coincidiendo con la versión precedente en el sentido de que el gobierno consiste en el arte de la dirección y la autodirección.³⁹¹ Nosotros, hace ya más de una década, propusimos que “gobierno es, entonces, dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político”.³⁹²

Estas nociones entrañan explícitamente el concepto de gobernabilidad, cuya índole consiste en un plusvalor, en un valor agregado a las prácticas meramente continuas de gobierno. *Gobernabilidad* significa, sencillamente,

³⁸⁸ Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 13-91.

³⁸⁹ Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989.

³⁹⁰ Gaetano Mosca, *Elementi di Scienza Politica*, Tipografía di la Camera dei Diputati, Roma 1895, p. 171.

³⁹¹ Karl Deutsch, *Los nervios del gobierno*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1969, Cap. 5.

³⁹² Omar Guerrero, “Gobierno”, en *Diccionario de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980, p. 50.

el conjunto de aptitudes que aseguran un desempeño superior de dirección y autodirección de la sociedad.

La gobernabilidad concierne a los servicios prestados por la implemmentabilidad, y que se corresponde con la contraprestación de la tranquilidad pública que hace posible no sólo su trabajo, sino el de la sociedad toda. La tranquilidad pública era en el siglo XIX el estado de quietud cívica que la gobernabilidad rendía como saldo, en términos de enfriamiento de tensiones políticas y auspicio de la cooperación social.

Como lo advertimos páginas atrás, el neoliberalismo acentuó los estudios sobre el gobierno en el paradigma del neomanejo público, favoreciendo el análisis financiero, la opción pública, la economía neoclásica y la redención del *romanticismo antiadministrativo*. En paralelo, y contrastando con ese paradigma, una generación alterna de estudios ha impulsado el énfasis en un concepto de gobierno basado en la política y la comunicación, cuya expresión académica más representativa es el análisis de implementación, la idea de la evaluación como proceso de aprendizaje y la terminación administrativa.

Partiendo de tales nociones se discierne sobre el gobierno como un proceso de hechura de *policy*, profundizándose en su actividad. Se parte de la consideración íntegra de la actividad desde el problema o necesidad que suscita la actividad misma: el *porqué*; la actividad en sí: el *qué*; el modo en que se desenvuelve la actividad: el *cómo*; y la consecuencia de la actividad: el *para qué*.

Empero, existen ingredientes dentro del proceso de gobierno que no constituyen sucesos o hechos, y que no son una expresión tácita de su actividad. Pero aún no siendo sucesos significan decisiones cuya factura es diversa, pues su signo es inhibir, impedir, frenar o frustrar deliberadamente el arranque de la acción gubernamental. El gobierno puede actuar o no actuar a través de idénticos procesos decisorios o de hechura de *policy*. Bajo esta perspectiva real se debe también considerar la omisión de la actividad, pues el gobierno puede optar por obrar o no hacerlo. Entre la acción y la inacción gubernamental existe un terreno intermedio definido por prácticas que se limitan a una agenda definida como segura. Es decir, el temario de la actividad se restringe deliberadamente bajo la gravitación de poderes sociales determinantes, que a modo de hoyo negro no permiten el escape de acciones innovativas que desafíen al *statu quo*. El gobierno opta por hacer o no hacer, o hacer limitadamente, con base en condiciones sociales vigentes, nacionales e internacionales, siendo el proceso de hechura de *policy* una cadena causal cuyos eslabones son gubernamentales y no-gubernamentales, nacionales y extranjeros.

Lo que el gobierno opta por hacer

Los gobiernos realizan una gran cantidad de acciones en grado y medida, o se abstienen de realizarlas debido a los imperativos del horizonte social en el que se desenvuelven, y que está caracterizado por fases de paz y orden, intercaladas y mezcladas con etapas de desasosiego y conflicto. De aquí resulta natural el razonamiento acerca de que el único modo de percibir al gobierno, así como su ser y su devenir, es mediante su presencia organizativa y su actividad. En la medida en que el gobierno se exterioriza a través de su actividad, es posible observarlo y parece difícil poder considerársele un objeto de investigación científica sin esta oportunidad de observación. El gobierno ha sido identificado con los esquemas de hechura de decisiones, y por extensión, con el ejercicio del poder dentro de una diversidad de manifestaciones. Sin embargo, resulta cierto también que el gobierno puede ser observado fuera del marco de dicha elaboración conceptual, y ser concebido sin actuar. En la medida en que se vincule al gobierno con el Estado como su expresión organizativa, se puede comprender mejor su doble personalidad como actor y como no-actor.

El gobierno se explica a partir de la idea de la comunidad que integra a la sociedad moderna como una forma autónoma de vida, que trasciende las contradicciones entre el individuo y la colectividad. Lo importante es que dicha comunidad al estar dotada de existencia autónoma disfruta de vida personal, cuya índole es la autodeterminación. Por su propia determinación define sus actividades y elementos de manera deliberada, es decir, se gobierna autónomamente buscando ser efectivo. La autodeterminación está basada en la voluntad, que es la fuerza que la suscita, pero la realización de la voluntad es posible sólo mediante el acto, de modo que la comunidad constituye una unidad de voluntad y acción. La comunidad encarna en el Estado como una congregación humana autodeterminada, cuya personalidad se manifiesta cuando su gobierno expresa su voluntad mediante la acción.

Por consiguiente, el gobierno constituye un proceso de hechura de *policy*. Una de las definiciones usuales enuncia que *policy* es aquello que el gobierno opta por *hacer* o no *hacer*.³⁹³ Desde la óptica de lo que *hace*, esta idea entraña a una variedad de acciones realizadas por el gobierno, principalmente la organización de la sociedad y la regulación de conflictos intersociales, pero también otras funciones referentes a la distribución de beneficios y la acuñación de moneda, por citar dos casos más. En buena medida, las *poli-*

³⁹³ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1984.

cies pueden regular la conducta social, organizar los servicios públicos, distribuir beneficios y cobrar los impuestos.

Los ámbitos de aplicación de las *policies* identifican a los campos sustantivos de la vida social y colectiva, tales como la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación, bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano y otros más que huelga hacer mención. Dentro de este esquema quedan incluidas todas las acciones gubernamentales, tanto las que el gobierno hace explícitas, como aquellas otras que permanecen implícitas o simplemente no se realizan, ya se trate de asuntos vitales o meramente secundarios. Las *policies* públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas que incluyen decisiones de no actuar, hechas por órganos administrativos y servidores públicos.³⁹⁴ Estas opciones son formuladas dentro de “áreas de resultados” tales como las arriba citadas. En cada una de estas áreas hay muchos resultados de *policy* diferentes, es decir, cursos efectivos o potenciales de acción del gobierno que pueden significar conflictos entre los diferentes segmentos de una sociedad dada e incidir en el grado de gobernabilidad.

El cambio de concepción del gobierno que contienen estas nociones tiene su base en una nueva definición. El problema para identificar a una actividad como *policy* debe indagar sobre la diferencia que existe entre acciones gubernamentales específicas y programas amplios de acción orientados hacia metas determinadas. En este último sentido, algunos autores han definido a la *policy* con base en los criterios teleológicos. El problema radica en la existencia de la meta como una base para definir como *policy* a una acción de gobierno, pues se supone que actúa luego que se ha fijado algún propósito buscando ser efectivo intencionalmente. En tanto que no sabemos con seguridad si un gobierno actúa o no con base en metas, sí lo estamos por cuanto a lo que hace o no hace. Por consiguiente, *policy* se refiere a todas las acciones del gobierno y no sólo a aquellas que el gobierno o sus funcionarios dicen que desempeña.

Está claro que, al menos parcialmente, una *policy* puede ser observable independientemente de su orientación hacia metas; lo que hay que recalcar es que su definición debe contemplar tanto a la actividad del gobierno, como su no-actividad. Por consiguiente, lo primero que se debe analizar es lo que el gobierno *hace* como realización de la voluntad del Estado; y después lo que *no hace*, tanto lo que no declara como lo que declara haber he-

³⁹⁴ William Dunn, *Public Policy Analysis: an Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1981.

cho, porque mucho de lo que hizo bien o mal suele juzgarse más como un problema de acción, que de omisión, cuando puede ser lo segundo.

El debate sobre la definición de *policy* como actividad hecha o no hecha, debido a una intención explícita o implícita, contribuye a comprender la índole del gobierno y las limitaciones sociales que entraña la gobernabilidad. Por un lado, no se debe soslayar la intención deliberada como un ingrediente principal del concepto de *policy*, pues suele ocurrir que ella sea definida como un curso intencional de acción y todo gobierno opera con base en propósitos deliberadamente formulados: *policy* es habitualmente identificada como un curso intentado o como la implementación de la intención a través de la conducta efectiva.

Por otro lado, la intención es un elemento definatorio de la *policy*, pero no es suficiente para llenar totalmente esta definición, a menos que vincule a su implementación efectiva, pues la gobernabilidad es más eficiente que efectiva. Lo importante es destacar que la intención debe estar ligada a una *policy* que realmente ocurre, porque el término abarca tanto lo que es la intención, como lo que ocurre como resultado de la intención misma.³⁹⁵ Cualquier uso que excluya resultados no-intencionados soslayaría un problema central, pues un gobierno que no se activa intencionadamente no dirige, o lo hace deficiente y parcialmente. Mucho de lo gobernable de los estados modernos radica en el éxito del diseño de *policy*, pero también muchos de los problemas de fracaso se pueden atribuir a acciones deliberadas indebidamente diseñadas. Esto es así porque la *policy* es un curso de acción o de inacción, pero no decisiones específicas.

Hay que recordar que *policy* es identificada operacionalmente no por las metas que persigue, sino por el comportamiento real que intentan poner en efecto tales metas. Una asunción operacional básica es que cada categoría de *policy* considerada en el tiempo, constituye fundamentalmente un régimen, y todo régimen tiende a crear una política consonante consigo misma.³⁹⁶ Esta forma de observar directamente al comportamiento efectivo del gobierno, es apreciar regímenes bajo concepciones que se alejan de los enfoques tradicionales.

El factor conflicto suele ser un elemento central en política, principalmente porque está determinado por la visibilidad, intensidad y dirección, porque de tal modo imprime realismo en la política y tiene un peso decisivo

³⁹⁵Hugh Hecló, "Policy Analysis", en *British Journal of Political Science*, núm. 2, Reino Unido, 1973, pp. 83-108.

³⁹⁶Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", en *World Politics*, vol. xvi, EE.UU., 1964, pp. 677-715.

en la gobernabilidad. El manejo del conflicto por los hacedores de *policy* para definir las opciones de acción convenientes, y la posición de los opositores, representan condiciones políticas que impactan en el grado de gobernabilidad. No debemos olvidar la teoría amigo-enemigo de Karl Schmitt y la idea de centro político de Maurice Duverger.

Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tiene encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad.

Tal como lo hemos referido en esta obra, dentro de las condiciones generales de cambio acelerado que sufren las sociedades contemporáneas, es observable una crisis que fue definida como ingobernabilidad. Este análisis tendió a ceñirse a un método funcionalista cuya aproximación restringe la gobernabilidad a ajustes o readaptaciones funcionales del sistema político. Así planteado el problema de ingobernabilidad, la gobernabilidad consistiría en un procedimiento curativo de mera restauración de condiciones vigentes que han sido desajustadas, no de condiciones por construir por medio de un procedimiento de implementación complejo. En la medida en que la implementación se complica, los efectos resultantes pueden ser altamente lesivos. La implementación fallida más que un mero problema de tramitación administrativa, suele convertirse en un ingrediente de agravios públicos de alto riesgo cuando se desplaza hacia la ingobernabilidad. Entre más desarreglos sociales emergen en el seno de la sociedad, y más violencia se introduce como ingrediente de estos desarreglos, la ingobernabilidad opera como mecanismo de destrucción de las condiciones de vida de aquella sociedad.

En suma: la gobernabilidad consiste en un proceso de creación de condiciones de civilidad a partir de las cuales es posible la convivencia social. Constituye un ejercicio de aprendizaje para entender las deficiencias del gobierno y hacer que los estados sean gobernables.

Pero es la implementación como experiencia, y la evaluación como aprendizaje, lo que explica la gobernabilidad del Estado.

Lo que el gobierno hace efectivamente

La ingobernabilidad puede reflejar una variedad de deficitarios dramáticos del Estado, que ponen en riesgo su existencia. Tales deficitarios suelen ser localizados en las condiciones sociales en las cuales se mueve el gobierno. Existen otras insolvencias no menos peligrosas que se aprecian al margen de tales condiciones, las que el análisis económico juzga erróneamente como

inherentes a los gobiernos. Pero los gobiernos no son inherentemente deficientes, pues el grado de su insolvencia de desempeño tiene causas explicables. Ahora se conoce mejor por qué el gobierno hace deficientemente lo que optó por hacer y esto se debe a los estudios de implementación de los cuales tratamos en la sección precedente, pero que aquí requieren una breve ampliación.

Tal como lo explicamos, uno de los aspectos frecuentemente esgrimido a favor de la visualización "congenitista" de las deficiencias del gobierno, se ha centrado en la idea de que las organizaciones de la administración pública constituyen barreras de implementación. El análisis de implementación ha contribuido a superar estas visualizaciones, esencialmente a partir de la exploración de las causas del fracaso de los programas sociales desenvueltos a finales de los años sesenta, principalmente en los Estados Unidos.³⁹⁷ Una vez asumida la conciencia de este fracaso, se replantearon los problemas de operación gubernamental desde investigaciones sobre su desempeño. Antaño estas investigaciones se habían ceñido a la auscultación de los efectos de los programas gubernamentales y los problemas que intentaban resolver, pero habían soslayado el modo como se ejecutaban. Paradójicamente en países altamente administrados en los cuales existe una gran cantidad de servicios públicos, se desconocía cómo se traducían a partir de las decisiones políticas.³⁹⁸

El análisis de implementación ahondó en un territorio aún muy opaco cuyas fronteras extremas son la intención y la acción.³⁹⁹ Tal análisis tiene como objeto develar el misterio de cómo la intención se traduce en acción, consiste en un proceso de despeje de las incógnitas que encierra la complejidad del proceso de *policy* cuando está en marcha y que entraña la irrupción de desviaciones, correcciones, impedimentos y reformulaciones frecuentemente inexplicadas.⁴⁰⁰ Tales obstrucciones inherentes al proceso de implementación de suyo paradójico y complejo, son lo que explica a la gobernabilidad como un desarrollo de capacidades del Estado para rendir mejores frutos a la sociedad.

La implementación consiste en la identificación de las causas que provocan los cambios y las razones que ofrecen la justificación de las muta-

³⁹⁷ Donald van Meter y Carl van Horn, "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual", en Luis F. Aguilar, (comp.), *op. cit.*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), pp. 96-146.

³⁹⁸ Naim, *op. cit.*, pp. 7-33.

³⁹⁹ Martin Rein y Francine Rabinovitz, "Implementation: a Theoretical Perspective", en Martin Rein, *From Policy to Practice*, M.S. Sharpe, Inc., 1983, pp. 113-137.

⁴⁰⁰ Luis F. Aguilar, "Estudio introductorio", en Luis F. Aguilar (comp.), *op. cit.*, pp. 15-92.

ciones en el proceso del gobierno. Gracias a los estudios de implementación se puede detectar que la operacionalización de una *policy* ocurre dentro de un proceso de jaloneo y transacción entre dilemas y paradojas, asediada por una variedad de imperativos que se esfuerzan por darle forma.⁴⁰¹ Una buena cantidad de causas de la ineptitud administrativa de los gobiernos puede ser encontrada en su incapacidad de implementación, cuyo análisis devela los problemas que la suscitan. La identificación de un problema de implementación detecta el punto de arranque de la actividad gubernamental, porque la acción comenzada da lugar a la implementación y esta tiene un punto final. La implementación puede ser exitosa o fracasada sólo en la medida en que haya una meta contra la cual juzgarla; los problemas de implementación son más frecuentes por la incapacidad de continuar, que por la ineptitud para comenzar.⁴⁰²

Los éxitos de implementación, en suma, explican por qué el gobierno actúa eficientemente y por qué hace bien lo que optó por hacer.

Lo que el gobierno opta por no hacer

De antiguo, el gobierno ha sido estudiado a partir de hechos generales o particulares. Pero poco se ha cultivado el estudio donde hay ausencia de actividad. Asimismo, la toma de decisiones ha sido un caudal de temas para el análisis del gobierno, pero no en el caso de las *no-decisiones*.⁴⁰³ Por consiguiente, el proceso de no-decisiones ha venido a constituir una laguna de la investigación que ya no se puede desdeñar, si se desea entender por qué el gobierno opta por no-actuar.

El concepto de no-decisión está inspirado en la idea de que todas las formas de organización política, entre ellas el Estado, tienen un prejuicio en favor de la explotación de alguna clase de conflicto y la supresión de otros, porque la organización es juzgada como movilización del prejuicio. Esto explica por qué algunos asuntos son organizados dentro de la política, y otros fuera de ella. Este prejuicio constituye un elemento de interés para el estudio del gobierno porque colabora en la comprensión del proceso de no-decisión. Habíéndose examinado los valores dominantes, los mitos, y los procedimientos políticos y las reglas del juego, se puede hacer una auscultación cuidadosa dentro de la cual, ya se trate de las personas, grupos o clases sociales, alguien

⁴⁰¹ Eugene Bardach, *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1977.

⁴⁰² Pressman, *op. cit.*

⁴⁰³ Peter Bachrach y Morton Baratz, "Two Faces of Power", en *The American Political Science Review*, vol. 56, núm. 4, EE.UU., 1962; y "Decisions and No-decisions: an Analytical Framework", en *The American Political Science Review*, vol. 57, núm.3, EE.UU., 1963, pp. 632-638.

gana por la existencia del prejuicio o pierde por las desventajas que produce su vigencia.

Con frecuencia se considera erróneamente que el poder y sus correlativas formas de ejercicio sólo son observables dentro de situaciones de hechura de decisiones. Esta percepción ha desatendido al proceso de hechura de no-decisiones, que es muy útil para explicar las inacciones e inercias gubernamentales, así como ciertas pasividades incomprensibles.

Si un gobierno intenta ejercitar el poder o la influencia, y es ignorado, el resultado es una no-decisión. Una situación tal existe cuando los valores dominantes, las reglas del juego aceptadas, las relaciones de poder existentes entre los grupos y los instrumentos de fuerza, aislados o combinados, efectivamente previenen el efecto de la emanación de ciertos agravios de implementarse la decisión del caso. La no-decisión es muy diferente al aspecto negativo de la hechura de decisiones, es decir, no-decidir a actuar o decidir no-decidir; la diferencia parte de la noción de movilización del prejuicio, y se refiere a la prevención de un resultado latente en favor de una cuestión para decidir. La no-decisión constituye un ángulo relevante de la agenda de los problemas del gobierno, porque los problemas dignos de ser resueltos no se confían a la acción de los hacedores de *policy*; ellos también deben ser considerados dentro de su inacción, más precisamente en el seno del concepto de no-decisión.⁴⁰⁴

Uno de los aspectos de los procesos del gobierno más reservado deliberadamente en el misterio, es el relativo a la conservación del *statu quo*. La no-decisión contribuye a develar tal arcana, pues se refiere a los asuntos de hechura de no-decisiones que ocurren, cuando simplemente no se convierten en materia prima de la decisión. Esto es: los asuntos se mantienen latentes y se suspende su entrada al proceso de hechura de decisiones, debido al impacto de la movilización del prejuicio a favor de ciertos sectores, magnates y clases privilegiadas.

Otro aspecto relevante que deriva de la no-decisión, es que constituye un marco para el acotamiento de la agenda del gobierno, en atención a la índole del régimen político del caso. La no-decisión es un no-suceso, es inacción; pero también es una fuente de las causas que explican la reducción de la actividad del gobierno dentro de una agenda preparada con temas de éxito de alta probabilidad, al tiempo que provoca la segregación de tópicos virtualmente agendables que se consideran riesgosos. La no-decisión es la práctica *sui generis* de limitar el alcance de la hechura de decisiones guber-

⁴⁰⁴ *Idem.*

namentales en los asuntos que se juzgan como seguros para grupos privilegiados, por medio de la manipulación de los valores comunitarios compartidos que definen y prevalecen en las instituciones y procedimientos políticos.

Lo que el gobierno sabe para optar por hacer o no hacer

Para optar sobre hacer o no hacer, así como para hacer eficazmente o dejar de hacer, los gobiernos deben ser capaces de instruirse continuamente. Esto es posible por medio de la evaluación cuando es concebida como un proceso de aprendizaje para la implementación, en la cual los elementos esenciales de su índole son la experiencia y la inteligencia. El interés por la evaluación como un acopio de experiencia nació de las dificultades encontradas para la aplicación práctica de la *policy*, con productos decrecientes de gobernabilidad. Esta apreciación, que acentúa el papel singular de la implementación, discierne que el valor de una *policy* no debe medirse exclusivamente en términos de diseño, sino también a la luz de su implementabilidad.⁴⁰⁵ Si la cuestión en el gobierno es saber si una *policy* ha sido debida o deficientemente implementada, la respuesta hay que buscarla observando las diferencias entre lo intentado y las consecuencias reales es decir, mediante la evaluación.

Efectivamente, por medio de la expansión de las labores de evaluación, trascendiendo la mera noción de medida de resultados y caminando hacia sus causas, se puede producir conocimiento utilizable para alterar positivamente los programas y/o sus modos de implementación. Si la evaluación es utilizada para verificar un progreso o un cambio de dirección, ella incluye el análisis de implementación como gobernabilidad. Evaluación, por consiguiente, significa el rastreo del trazo dejado por una *policy* implementada del punto de origen a partir de la intención primigenia hasta el resultado producido, independientemente de que el grado de alcance del producto sea efectivo o eficiente.

Mirando hacia la gobernabilidad, la evaluación y la implementación son caras de la misma moneda porque la segunda provee la experiencia que la primera interroga, en tanto que la evaluación provee con inteligencia a la implementación para que ofrezca sentido a lo que sucede.⁴⁰⁶ Como materias hermanadas no se puede eludir la discusión de las interpelaciones entre un programa de acción a través de la implementación y un programa de aprendizaje por medio de la evaluación.

⁴⁰⁵ *Idem.*

⁴⁰⁶ *Idem.*

Para ser efectiva y dar un plusvalor de gobierno, la evaluación debe ser utilizada y el engranaje de la organización adquiere importancia. Antiguamente los evaluadores entraban en acción para enterarse de que las deficiencias de monitoreo impedían su labor, porque desde su origen había fallas de diseño. Ahora, más que ejercitar un oficio que se desempeña por reacción, ellos pueden participar activamente en el diseño de la *policy* que van a monitorear. La evaluación contribuye al análisis de *policy*, pasando del cabús del proceso a la locomotora que impulsa la gobernabilidad del Estado moderno.

Si la evaluación es usada en la implementación como gobernabilidad, su éxito depende tanto de la habilidad de los evaluadores para aprender de la experiencia, como de los implementadores para instruirse de la evaluación. Gobernabilidad, de tal modo, constituye un ejercicio de aprendizaje de capacidades para regir a los complejos Estados contemporáneos.

Ingovernabilidad por causas estructurales

Las perspectivas disfuncionales de la ingovernabilidad, de la que tratamos en el capítulo primero de esta obra, pecaron de simplicidad. La esencia de la ingovernabilidad debe ser buscada en sus bases mismas: en la organización y desempeño del gobierno como tal.

El problema de la ingovernabilidad

Como lo propuso Montesquieu, debemos comprender la *estructura* y el *principio* del gobierno para poder entender su esencia. La estructura significa el número de depositarios de la soberanía, “es lo que lo hace ser”. El principio se refiere a las pasiones humanas, “es lo que lo hace obrar”.⁴⁰⁷ Si un gobierno deja de ser y obrar de un modo determinado, y es y se comporta en forma distinta, dejó de ser lo que era y dejó de hacer lo que antes obraba. Sin embargo, el problema no se limita a un mero cambio de forma, sino a la calidad implícita en esa mutación, pues Montesquieu discernía un factor determinante que estimula el cambio, pero que puede estar presente o no, y que para nuestro caso es determinante: se trata de la corrupción de la estructura y del principio del gobierno.

Este factor es principal porque explica a la ingovernabilidad por causas estructurales: cuando un gobierno se transforma por la perversión de su na-

⁴⁰⁷ Montesquieu (barón de la Brède, Carlos de Secondat), *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1980, pp. 15 y 75.

turalidad y su principio, ha degenerado como gobierno en sí. Tratándose de regímenes democráticos degradados por la corrupción de su naturaleza y principio, gobiernan menos y lo hacen deficientemente, tornándose potencialmente en indeseables dictaduras. En los regímenes democráticos la ingobernabilidad puede ser suscitada por semejante degeneración, con pérdidas proporcionales de libertad cívica para los ciudadanos.

La ingobernabilidad consiste en la degeneración del gobierno, y su conversión en un régimen diferente degradado por la perversión de su estructura. Una vez transfigurado por degeneración, su estructura deriva en algo distinto, pues dejó de ser lo que era, para tornar en algo diferente y peor. El cambio en la estructura por ingobernabilidad comienza con la corrupción de su principio. Aquí nos encontramos ante un problema de rendimiento: el gobierno es inepto para responder a los requerimientos sociales a través de sus funciones, cometidos y *policies*. No se trata de deficiencias específicas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades. El problema central de la ingobernabilidad por causas estructurales, consiste en la producción de una dualidad de efectos perniciosos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por una justicia defectuosa y una seguridad interior decaída, a las cuales sigue el malogro del orden público y la pérdida de estabilidad política. Otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un gobierno sentado sobre bases políticas distintas, cuyo signo frecuente por la degeneración que entraña consiste en la carencia de legitimidad.

Ingobernabilidad es la perversión de la naturaleza del gobierno; no significa simplemente un cambio de forma de gobierno, sino un trastorno general del Estado. Sería, en palabras de Thomas Hobbes, el tránsito de *Leviathan* hacia *Behemoth*, es decir, el paso de un orden estatal a una situación carente de estatalidad.

El principio del gobierno como aquello que lo hace obrar constituye una habilidad humana que se puede adquirir, de cuyo desarrollo depende de muchos modos la existencia de la comunidad social. Juan Jacobo Rousseau afirmaba que es el Estado el que asegura la libertad y el disfrute de los bienes terrenos, pero que ni el pacto social ni el Estado que deriva de él son eternos, porque del mismo modo que el cuerpo humano, el cuerpo político “comienza a morir desde su nacimiento, llevando en sí los gérmenes de su destrucción”.⁴⁰⁸ Pero la robustez y salud del Estado se pueden desenvolver y fortificar, y en contraste con el cuerpo humano, la vida del cuerpo político se puede prolongar por medio de un gobierno efectivo. “La constitución hu-

⁴⁰⁸Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, Porrúa, México, 1979, p. 48.

mana es obra de la naturaleza, pero el organismo del Estado es obra del arte”, sentenció Rousseau. Gobernar es una habilidad humana, es un arte del ciudadano y del político que se adquiere por aprendizaje, y cuya ignorancia puede propiciar la ingobernabilidad.

La ingobernabilidad por causas estructurales puede manifestarse en tres modos: por decadencia política, por autoclausura de los procesos de dirección y por explosión de complejidad.

La ingobernabilidad por decadencia política es el resultado de la imposibilidad de capitalizar los procesos que los gobiernos modernos promueven como base de la organización del Estado, y constituye un bloqueo a la participación política. El problema de la ingobernabilidad radica en la inhabilidad de los regímenes para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas, que son inherentes a la vida cívica moderna.

La ingobernabilidad por autoclausura de los procesos de dirección de la sociedad es una secuela de la autoclausura de los regímenes políticos, debido a su falta de aptitud política de aprendizaje social. Los canales de comunicación y control se entorpecen, y el gobierno pierde la capacidad de conocerse a sí mismo, así como la facultad de autodeterminación y la aptitud para actuar.

La ingobernabilidad por explosión de complejidad tiene el doble efecto de aumentar la escala organizativa del gobierno y multiplicar sus unidades básicas. La ingobernabilidad se manifiesta en la brecha existente entre el crecimiento organizativo del gobierno, por efecto de la expansión de sus deberes, y la incapacidad de innovación acelerada en la formación de recursos administrativos que faciliten la gestión interna.

Decadencia política

La decadencia política constituye una de las formas más dramáticas de la ingobernabilidad por causas estructurales. Es el resultado de la mutación de regímenes democráticos en gobiernos autoritarios, como un efecto de incapacidad para capitalizar a la modernización.

La modernidad de la sociedad está determinada por su propensión a la metamorfosis, porque como lo advertimos en un capítulo precedente, la tendencia a la mutación es inherente a toda sociedad porque se enfrenta a problemas esenciales que no tienen una solución general ni constante.⁴⁰⁹ El éxito

⁴⁰⁹S.N. Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Editorial Tecnós, Madrid, 1970, p. 44. Y del mismo autor: *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1968, capítulo II.

de una sociedad para sobrevivir y perpetuarse cuando se moderniza, consiste en su aptitud para absorber el cambio continuo. Tal capacidad estriba en la creación y desarrollo de instituciones políticas solventes, para ingresar continuamente dosis crecientes de novedad. Dicha solvencia tiene su base en la disposición de la sociedad para promover su diferenciación interna, y tales aptitudes sólo se pueden desarrollar por medio de la modernización como un tipo de cambio específico, concebido como una muda mediante el crecimiento integral.

Uno de los más poderosos incentivos hacia la modernidad es el proceso de movilización social como un ingrediente primigenio del cambio, que comprende una variedad de manifestaciones que se expresan en muda de residencia, ocupación, establecimiento social, asociaciones cara a cara, papeles y desempeños sociales, experiencias, expectativas y recuerdos, hábitos y necesidades, así como incentivos para nuevos papeles y otras imágenes de identidad personal. Estos cambios tienden a influir y transformar el comportamiento político, pero no necesariamente conducir a la modernización como un cambio progresivo. “La movilización social puede ser definida, entonces, como el proceso por el cual grandes agrupaciones de antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos se desgastan o rompen, y las personas quedan disponibles para asumir nuevos patrones de comportamiento.”⁴¹⁰

La movilización social tiene un impacto decisivo en el gobierno, porque alcanza a las más amplias capas de la sociedad. Cuantitativamente, el incremento demográfico incide directamente en la transformación de las instituciones y prácticas políticas; cualitativamente, impacta en el rango de las necesidades humanas implicadas en el proceso político. Una sociedad puede ser capaz –o incapaz– de crear las instituciones adecuadas para absorber estos cambios o convertirse en una víctima de la movilización social, como lo han sido aquellas que no pudieron adaptar las instituciones políticas occidentales como base de sus gobiernos. La movilización social es una fuente muy frecuente de ingobernabilidad como secuela de la decadencia política, porque desata “pasiones humanas” que rompen sus quicios.

El concepto de *grado de gobierno* ha sido formulado para aquilatar el nivel de gobernabilidad, pero determina también el nivel de ingobernabilidad. Ésta se puede medir por el subdesarrollo de instituciones políticas que carecen de solidez, flexibilidad y coherencia, y dentro de las cuales no se pudieron desenvolver un servicio público efectivo, partidos organizados y

⁴¹⁰Karl Deutsch, “Social Mobilization and Political Development”, en *American Political Science Review*, vol. 55, núm. 3, EE.UU., 1961, pp. 493-514.

una elevada participación popular en los asuntos públicos; así como el control sobre los militares, una importante injerencia en la economía, y procedimientos eficaces para garantizar la continuidad y frenar el conflicto político.⁴¹¹

Los focos del subdesarrollo político con decadencia política patente, hoy en día proliferan en Iberoamérica, Asia, África y Europa central. En estas regiones del planeta, la ingobernabilidad se refracta a través de un elevado deterioro de la autoridad, la efectividad y la legitimidad de los gobiernos, que han sido incapaces de dar sentido al interés público. La decadencia política es una expresión de la asimetría existente entre la aceleración del proceso de movilización social y la lentitud del desarrollo de las instituciones políticas, para respaldar los cambios económicos y sociales. La modernidad no ha sido acompañada por el desarrollo de instituciones consonantes, sino por mecanismos ajenos a los procedimientos políticos de civilidad, tales como el "pretorianismo" materializado en golpes de Estado, guerra civil y movimientos de protesta. En suma: los gobiernos no ofrecieron legitimidad, organización y eficacia, ni orden ni estabilidad, porque carecieron del "arte" necesario para prolongar la vida cívica, y el grado de gobierno es el más bajo porque no produjo bienestar, ni los mínimos de convivencia social, sino ingobernabilidad.

Una explicación de las causas de la decadencia política en la actualidad, es que existen gobiernos incapaces de enfrentarse a condiciones sin precedente y que están signadas por el cambio acelerado, la turbulencia y la incertidumbre. Las características de estas condiciones son la continuidad del cambio, su elevada tasa de aceleración y la transformación constante del entorno económico y político internacional. Estas condiciones constituyen un estímulo para nuevas oportunidades y opciones de crecimiento económico, desarrollo político e incremento de la civilidad, por la supresión de fronteras económicas y aun nacionales, y la apertura de mercados entre los países cuyo carácter es la comunidad.⁴¹²

Esta circunstancia refuerza las interdependencias entre los países dentro del planeta y obstruye la eficacia de los cálculos y las estimaciones que se hacían a mediano y largo plazos, y se efectúan necesariamente ante horizontes muy próximos. Tales factores han degradado el potencial de desempeño de la administración pública bajo sus esquemas organizativos y funcionales,

⁴¹¹ Huntington, *op. cit.*, pp. 13-91.

⁴¹² Bernardo Kliksberg, "¿Cómo será la gerencia pública en la década del 90?", en *Rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión*, documento de la Relatoría General, introducción a la Conferencia Internacional, celebrada en Toluca, México, del 27 al 30 de julio de 1993.

produciendo rendimientos decrecientes que incentivan la ingobernabilidad. Dentro de la decadencia política de algunos países, la precariedad institucional de la administración pública es uno de los indicios fatídicos de la ingobernabilidad.

Autoclausura de los procesos de comunicación y control

La decadencia política puede estar acompañada por efectos paralelos de autoclausura de los procesos de comunicación y control gubernamentales. Esta autoclausura suele significar una típica expresión de deficiencias de aprendizaje social y aptitud para saber sobre el arte del gobierno.

El comportamiento de un gobierno puede discernirse en términos positivos como una secuencia de decisiones, que se realimenta de información por sí mismo.⁴¹³ Esta secuencia implica, como resultado beneficioso, un procedimiento de corrección con respecto al objetivo de su conducta y una capacitación ascendente para evitar errores como un efecto de su habilidad para aprender los procesos decisorios. Bajo nociones negativas, la inhabilidad para aprender y la tendencia a la autoclausura frecuentemente se manifiestan como la pérdida de poder o quebranto de recursos, que debilitan al gobierno ante los obstáculos que le plantean los problemas sociales.

La autoclausura de los procesos de conducción y control es equivalente a la pérdida de las facultades para “indicar necesidades”, que John Stuart Mill atribuía a los Parlamentos en el sentido de que constituyen “un lugar donde se efectúa una discusión de todas las opiniones relacionadas con los asuntos públicos, grandes o pequeños”.⁴¹⁴

En situaciones tales es posible que un gobierno ni siquiera sea capaz de obtener un desempeño mínimamente incremental. Ingovernabilidad significa la pérdida de conocimiento del caudal de comportamiento pasado, con un déficit agregado de programación futura. Un gobierno “desmemoriado” puede estar condenado a repetir la historia, y no como drama sino como comedia, tal como lo advirtió Marx en el Prólogo de *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*.⁴¹⁵

La ingovernabilidad implica la pérdida de capacidad de reorganización interna parcial y aprendizaje de nuevos patrones de acción limitados de conducta, cuya rigidez y reducción en la capacidad de aprender, así como

⁴¹³Deutsch, *Los nervios del gobierno*, pp. 125-126 y 139-146.

⁴¹⁴John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Herrero Hermanos, México, 1958, p. 99.

⁴¹⁵Carlos Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, en Marx y Engels, *Obras escogidas*, s/a, 2 tomos, t. 1, p. 250.

la pérdida de aptitud de reordenación amplia, imposibilita la reforma del gobierno en un contexto nacional e internacional cambiante. Una de las tesis más desafiantes y controversiales del propósito de la Revolución francesa, sustenta que la descomposición de la monarquía se debió a su incapacidad para reformarse bajo el proyecto municipal del Contralor General de Finanzas, el célebre Turgot.⁴¹⁶

La autoclausura del gobierno puede derivar en tendencias patológicas tales como automutilación, la autodestrucción y la autodenigración –como ha ocurrido con los programas de exprivatización–, así como pérdida de poder político y campañas antiburocráticas como las enarboladas como banderas por la endoprivatización.

La “explosión de complejidad”

Una de las características principales de la sociedad moderna es la interdependencia y la íntima articulación de los países, que se está efectuando a través de la interlocución de organizaciones cada vez más en estrecha relación. Estamos viviendo la segunda etapa de la *Revolución organizativa* iniciada hace cuatro décadas, que se caracteriza, a pesar del individualismo recalcitrante que se pregona, por la dependencia creciente de la persona humana a estas organizaciones. Éstas son pedazos de vida que integran toda la existencia de los individuos y las sociedades.

Al mismo tiempo, la cuota de innovación tecnológica se ha acelerado extraordinariamente. Como lo ha explicado Bernardo Kliksberg, hoy en día hay más ingenieros, tecnólogos y sabios realizando actividades creativas, que en todas las épocas precedentes. Los progresos abarcan todos los órdenes del avance científico y tecnológico: microelectrónica, biotecnología, robótica, genética, informática, telemática y administración pública. Las organizaciones sociales que no comprenden y comparten las nuevas nociones del cambio, se están haciendo incompetentes y se rezagan irremediablemente.⁴¹⁷

Todos estos progresos han provocado una escala de mutaciones en los asuntos humanos, derivada en lo que hoy se discierne como una “explosión de la complejidad” que no tiene antecedentes en la historia. Ahora, los gobiernos enfrentan factores entrelazados a gran velocidad y bajo múltiples y cambiantes relaciones, y confrontan ámbitos signados por el desconocimien-

⁴¹⁶Eduardo García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Taurus, Madrid, 1981, cap. II.

⁴¹⁷Kliksberg, *op. cit.* Los párrafos siguientes están basados en este mismo autor.

to y las incertidumbres. Ellos se desempeñan en lapsos en los cuales la escala de tiempo es mínima y cada vez más estrecha por la aceleración de los acontecimientos que agolpan al tiempo y hacen que el futuro se haga presente de inmediato, y que el presente se transforme en historia aceleradamente. En circunstancias tales, el pasado pierde eficacia para trazar líneas de acción organizativa inmediata, los métodos genealógicos son poco útiles como instrumentos de dirección gubernamental. La planeación y la programación, cuya base ha sido el desempeño gubernativo incremental, ha perdido sus antiguas bases de proyección y su efecto positivo a favor de la gobernabilidad.⁴¹⁸

El modo tradicional de administración pública por agregación de experiencia mediante el derecho administrativo vigente es necesario, pero insuficiente. Las leyes de los Ministerios y las Secretarías de Estado, sus reglamentos interiores y manuales de organización, así como los de procedimientos y los instructivos que plasman esa experiencia, funcionan como patrones prescriptivos por los que fluye la actividad de gobierno cuyo prospecto confiable es actuar con base en la experiencia. Esto evoca el mencionado comportamiento gubernativo incremental, útil para acciones en época de paz de larga vigencia, de quietud social que reclama insumos de cambio por renovación.

En la medida en que un gobierno multiplique las unidades organizativas de la administración pública sin un plan de crecimiento debidamente acotado, y dichas unidades estén regidas de manera jerárquica rígida, el régimen propenderá a su desnaturalización. Muy pronto se formará un régimen estamental alternativo signado por privilegios, inmunidades y fueros; es decir, un gobierno interior con intereses clientelares cada vez más independientes. Rápidamente quedará extinta cualquier noción razonable de alcance de control y unidad de mando, y el gobierno habrá dejado de regir al propio gobierno.

Las capacidades de desarrollo administrativo deben orientarse a producir gobernabilidad por conducto de programas de acción flexibles y adaptativos que operen por innovación, en la medida en que el horizonte de desempeño está caracterizado por la incertidumbre, contingencias y riesgo, amén de la complejidad y la propensión a la autoclausura como ingredientes de la ingobernabilidad; pero principalmente de la ingobernabilidad por irritación social, desestabilización y violencia.

⁴¹⁸Charles Lindblom. "The Science of «Muddling Through»", en *Public Administration Review*, vol. xix, núm. 2, EE.UU., 1959, pp. 79-88; y "Still Muddling -now yet Through", en *Public Administration Review*, vol. xxxix, EE.UU., 1979, pp. 317-336.

CAPÍTULO 7

Desempeño gubernamental y terminación administrativa

EN UN ARTÍCULO publicado a mediados del siglo XIX, Carlos Marx explicó que la ley natural de la administración pública es la impotencia, debido a la contradicción explícita entre sus decisiones e intenciones, y los recursos y medios de que dispone.⁴¹⁹ Peculiarmente en el capitalismo, su acción está enmarcada por la escisión entre la vida pública y la vida privada, así como la antinomia entre los intereses generales y los intereses particulares como sustrato de la vida y el trabajo burgueses. En consecuencia, la administración pública tiene una fuerza de actividad que se extingue una vez que toca estos límites, actuando de manera formal y negativa, pues ante ella pesa el poderío de la propiedad privada, el comercio y el mutuo saqueo de las fracciones de clase de la burguesía.

Debido a la imposibilidad de extinguir su impotencia, la administración pública se desempeña limitadamente, pues semejante abolición significaría terminar con las bases que la nutren. Como no hay ningún ser vivo que encuentre vicios en su existencia, sino en circunstancias externas, el suicidio es antinatural. Incapaz de comprender la impotencia intrínseca de su administración, la cual no es otra cosa que su propia actividad organizadora, el Estado solamente reconoce defectos accidentales y formales, y son éstos los que intenta corregir. En suma: “finalmente todos los Estados buscan la causa en fallos accidentales o intencionales de la administración, de suerte que el remedio consistirá en corregir a la administración”.⁴²⁰

El éxito y el fracaso en la administración pública

¿Cómo diferenciar a la impotencia estructural y las deficiencias accidentales? ¿Cómo apreciar el nivel de desempeño administrativo, al menos por

⁴¹⁹ Carlos Marx, “Notas críticas al artículo «El rey de Prusia y la reforma social», por un prusiano”, en Carlos Marx, *Manuscritos de París y anuarios franco-alemanes*, Grijalbo, México, 1978, p. 236. (Hay otra edición de este trabajo: Carlos Marx, “La sociedad, el Estado y la administración pública”, en *Revista de Administración Pública*, número especial, México, 1980, pp. 249-260).

⁴²⁰ *Ibidem*, pp. 236-237.

cuanto a las deficiencias circunstanciales y accidentales, para deslindar el *éxito* y el *fracaso*? ¿Cómo sacar provecho del éxito y el fracaso? ¿Cómo, en fin, identificar el éxito y el fracaso, y caracterizarlos como insumos del aprendizaje en *policy*?

La identificación del *éxito* y el *fracaso* en administración pública no suele derivar en una definición rigurosa, ni mucho menos. Ocurre de tal modo porque el planteamiento de su evaluación obedece más a causales políticas e ideológicas, que a métodos científicos signados por el rigor y la sistematización.

Thomas Hobbes se propuso diseñar al Estado a imagen y semejanza humana, haciendo de la *Civitas* una copia artificial del hombre natural. Hoy en día que el ser humano vuelve a ser el centro de la atención científica por encima de la problematización interpersonal, conviene recordar que el éxito invoca a la *confianza*, de la que dijo Hobbes significa la esperanza constante de los seres humanos y que constituye el nutriente principal de la *gloria*, como alegría que surge de la imaginación de la propia fuerza y capacidad del hombre artificial triunfante.⁴²¹ En contraste, el fracaso se identifica con el *desaliento*, del que Hobbes predicaba que era el pesar que nace de una opinión sobre la falta de poder humano.

Mucho de lo relativo a la gloria y al desaliento, al éxito y el fracaso, se remite más a cuestiones de opinión que de ciencia cuando de política se trata. Hobbes creía que la ciencia está constituida por un proceso de articulación fluyente de definiciones caracterizado por el rigor, y que derivan en afirmaciones y silogismos culminantes en la conclusión. En contraste, la opinión no descansa en definiciones, ni éstas se hallan adecuadamente conjugadas a modo de silogismos, siendo más bien una apreciación acerca de la verdad. La ausencia de rigor en la opinión puede ser tal que el filósofo político inglés creía que ella podía explayar palabras absurdas y aun insensatas.

El gobierno por discusión

Y así es en efecto, porque las voces que se pueden escuchar acerca del logro o decepción de una *policy* pueden ser de este talante y golpear fuertemente los finos oídos de las evaluaciones que se juzgan rigurosamente científicas. El problema de la opinión nos hace recordar que tanto los políticos, como los científicos sociales, han tendido a olvidar que la *policy* es hecha con la materia prima del lenguaje, pues sea por escrito o verbalmente, el argumento es

⁴²¹Thomas Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980 (1651), cap. vi.

central en todas las etapas de su hechura. Si la discusión falta en cualquier organización pública, se trata entonces de un régimen autocrático.⁴²²

El corazón de la política y la *policy* democráticas es el *gobierno por discusión*, y qué más natural que las percepciones del éxito y fracaso deriven de él. En su seno, los poderes públicos, los partidos, el electorado y la ciudadanía en general, participan activamente en un proceso continuo de debate y persuasión recíproca. Cada etapa de deliberación tiene su propia función y órganos, de modo que los partidos se identifican con los resultados y formulación de programas; el electorado discute los resultados y los candidatos, y expresa el voto mayoritario en favor de un programa; la mayoría legislativa convierte los programas en leyes, en debate constante con la oposición; en fin, la discusión se traslada al Ejecutivo donde es convertida en *policies* específicas, y una vez implementadas, nuevamente son sujetas a la discusión y evaluadas en términos de logro o desencanto. En todo caso, “el problema central del análisis de *policy* es cómo mejorar la cualidad del discurso público (...) el poder de las ideas en ningún lugar es tan visible, como cuando es enfocado en la etapa del debate público”.⁴²³

Ésta es una visualización de la hechura de *policy* que contrasta con el enfoque basado en el juego del poder, donde se soslaya el potencial de la persuasión dentro de la discusión democrática. Los políticos conocen de antiguo el valor de la persuasión para atraer a las personas hacia la posición que proponen, porque cuando la *policy* es bien explicada por las acciones de grupos que buscan metas, quienes desean justificarla pueden apelar al interés público y al mérito intelectual. Como lo señala el autor citado, “perdemos un gran negocio si tratamos de entender a la hechura de *policy* únicamente en términos de poder, influencia y transacción, con la exclusión del debate y el argumento (...) la argumentación es la clave a través de la cual los ciudadanos y los hacedores de *policy* arriban a juicios morales y opciones de *policy*”.⁴²⁴

La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas, mientras su atención se enfoca sobre un rango limitado de asuntos bajo su influjo y repercusión. Cada participante es forzado a ajustar su visión de la realidad y sencillamente cambia sus valores como un resultado del proceso de persuasión recíproca. En esta forma, la discu-

⁴²²Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989, pp. 1-5.

⁴²³Giandomenico Majone, “Policy Analysis and Public Deliberation”, en Robert Reich, *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press, Cambridge, 1988, pp. 157, 160.

⁴²⁴Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, p. 2.

sión produce frutos que están más allá de las capacidades de un método autoritario o tecnocrático de hechura de *policy*, ayudando a identificar cuándo el desempeño de un gobierno es exitoso o fracasado, a través de la externalización de opiniones adecuadamente argumentadas.

Sin embargo, una de las dificultades para la institucionalización del debate dentro del proceso de *policy*, es que tiende a observarse bajo criterios puramente técnicos y prácticos. Dentro de la ciencia hay asuntos que no son de credibilidad por testimonio, sino de competencia profesional específica, es decir, están entrañados en la habilidad para establecer la verdad científica; y esto se establece confiablemente por un debate con adversarios calificados.

Hoy en día nuevamente se sugiere el uso de la dialéctica y la retórica en la hechura de *policy*. Por cuanto a la última, una ventaja para la administración pública es que su uso entraña la hechura de una doctrina donde se vincula la teoría y la *policy*.⁴²⁵ Igualmente, para su desempeño la administración pública "necesita más de conocimiento retórico que de conocimiento empírico y técnico", pues tal es el origen de su objeto vital y sus responsabilidades.⁴²⁶ Los administradores públicos deben ser aptos en relaciones humanas, administración de personal, relaciones laborales, construcción de consensos, organización de equipos de trabajo, manejo del conflicto, planeación estratégica, liderazgo, hechura de decisiones, redes de trabajo, regulaciones, procesos de responsabilidad y misiones especiales, para los cuales las capacidades retóricas son las importantes. Otro tanto ocurre con los analistas de *policy*, que gradualmente ingresan como militantes de las ciencias de *policy* concebidas como un discurso persuasivo.⁴²⁷

En fin, hay varios propósitos para resolver las disputas entre los asuntos científicos y las implicaciones de *policy*, mediante la cuidadosa separación de un problema entre sus componentes técnicos y políticos.

Percepciones sobre el éxito y fracaso

Dentro del terreno de la política y el desempeño gubernamental, existen espacios de evaluación desligados de metodologías económicas recientemente inauguradas por el neomanejo público, así como de las valorizaciones de

⁴²⁵Christopher Hood y Michael Jackson, "Key for Locks in Administrative Argument", en *Administration and Society*, vol. 25, núm. 4, EE.UU., 1994, pp. 467-488.

⁴²⁶Richard Green y Robert Zinke, "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration", en *Administration and Society*, vol. 25, núm. 3, EE.UU., 1993, pp. 322 y 326.

⁴²⁷Louise White, "Policy Analysis a Discourse", en *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 3, EE.UU., 1994, pp. 514-518.

desempeño basadas en el control de gestión, la inspección y la fiscalización. Aquellos otros espacios comprenden rangos axiológicos basados en ideologías, teorías sociales y filosofías comprensivas. Por consiguiente, se debe examinar a las motivaciones políticas que subyacen en *policies* continuadas, alteradas o terminadas, como distintas a las usualmente aquilatadas bajo los criterios de eficiencia y productividad, las cuales frecuentemente les sirven de testaferrós.

En general, existen experiencias de continuidad, alteración o terminación de *policies* basadas principalmente en tres criterios: imperativos financieros, ineficiencias gubernamentales e ideología política.⁴²⁸ En cada caso hay valores de legitimación y con frecuencia la opción a seguir entraña a dos o tres criterios. Aunque los dos primeros, con predominio del segundo, son los juicios que generalmente se esgrimen como causas, y muy raramente el último, las motivaciones ideológicas están tendiendo a ser los móviles principales que incentivan la elección de continuar, alterar o terminar, usándose como vehículos los imperativos financieros y las ineficiencias gubernamentales. Si razones tales son representativas, resulta entonces que los motivos principales que mueven a esas opciones no son económicos ni están fundados en la ineficiencia, como lo proclama el nuevo manejo público. Más bien, son la conveniencia política y las creencias las fuentes usuales de las decisiones críticas que esgrimen los gobiernos para dar continuidad a las *policies*, o bien, modificarlas o extinguir las.

Uno de los criterios de elección para proceder hacia las tres alternativas consiste en el éxito o el fracaso de la *policy*, y por consiguiente, en las conveniencias políticas con que se tamizan o en las implicaciones ideológicas que subyacen. Estas decisiones críticas así formuladas son ajenas a programas rigurosos de evaluación analítica. Aunque a la luz del nuevo manejo público pueda asombrar, el elemento ideológico es parte de la sangre vital de la *policy*, y debe ser reconocido y operado dentro de ella. Sin embargo, es más sorprendente que las *policies* de continuidad, alteración y terminación sigan tan abiertamente asentadas sobre bases dadas en la adhesión nominal a estándares de objetivos, así como a la viabilización de datos que describen los programas implementados bajo la óptica neomanerarial.

En otras palabras, la evaluación es más apropiada si se juzga que la apreciación del logro y el descalabro para continuar, alterar o terminar, son ingredientes del proceso de *policy* principalmente involucrados en la etapa de implementación. El énfasis de la ideología política como motivación para

⁴²⁸Peter de León, "Policy Evaluation and Program Termination", en *Policy Studies Journal*, vol. 2, núm. 4, EE.UU., mayo de 1983, pp. 631-647.

optar por los tres caminos tiene dos principales consecuencias: por un lado, imponen cambios inequitativos en el cuerpo de la política, principalmente en contra de quienes tienen menos voz, como los ancianos, los pobres y los desempleados, y que es observable en los recortes de los programas sociales. En segundo lugar, carentes de un apoyo analítico para tales acciones, hay pocas bases para la esperanza, la intuición y la fe, con miras a predecir qué resultados pueden suceder. En suma: existen enormes problemas para la evaluación y los análisis, pues cualquier programa de bienestar social es resistente a los criterios del análisis neogerencial, pues como lo discierne el autor citado, “*policy*, sobre todo, es una manifestación de valores políticos”;⁴²⁹ por lo tanto, la comprensión de los aspectos ideológicos de la decisión de seguir, cambiar o terminar, es un dato importante para entender el contexto político en el que se mueve la *policy*.

La evaluación debe incorporar este tipo de criterios que impulsan a la terminación a producir indicadores que iluminen a las opciones, e incluso influir en la decisión que se asumirá al ofrecer calificaciones del caso. Su papel más que de relevancia es de objetivo a buscar, pues su resultado apunta a las tácticas más que a los grandes diseños, porque el éxito o el fracaso pueden y deben realimentar el diseño en beneficio de la implementación y el impacto.⁴³⁰

Uno de los mejores ejemplos para aquilatar los problemas de evaluación de *policy* con miras a identificar el éxito y el fracaso, lo constituye la percepción del impacto de los programas sociales. Estos entrañan un campo de gran interés para la evaluación, pues algunos estudios detectaron la frecuencia con que ocurre la desconexión entre diseño e implementación, debido principalmente a que dentro del primero se establecen desventajas al beneficio social que obstruyen la ejecución y determinan el fracaso desde el origen mismo de la *policy*.⁴³¹

Quizá el caso más ilustrativo lo constituyen los Estados Unidos, cuyos programas sociales implementados en la época de la presidencia de Lyndon Johnson y durante el gobierno de Nixon tuvieron dos interpretaciones diametralmente distintas, por cuanto a la identificación de su fortuna e infortunio.

Hagamos una descripción abreviada de tal suceso: el 8 enero de 1973, Nixon declaró una moratoria de todos los programas federales de vivienda subvencionada para personas de bajos ingresos, así como de los relativos

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 639.

⁴³⁰ *Idem*.

⁴³¹ David Brian Robertson, “Program Implementation versus Program Design: which Accounts for Policy «Failure»”, en *Policy Studies Review*, vol. 3. núms. 3-4, EE.UU., 1984, pp. 391-405.

a la renovación urbana y otros programas de desarrollo comunitario.⁴³² Se invocó como justificación la necesidad urgente de una evaluación exhaustiva de la estructura de la vivienda comunitaria, así como de los estatutos que la regían. Se ordenó un estudio completo de todos los programas federales de vivienda con el objeto de abolirlos a la brevedad posible. La moratoria, que duraría 18 meses, incluyó virtualmente a toda la vivienda federal y la actividad de desarrollo comunitario. Sin embargo, a nueve meses de iniciada se anunció una nueva iniciativa que derivó en un cambio importante en la dirección de los esfuerzos federales de vivienda subvencionada.

La alteración en el propósito original de la moratoria sugiere que hay percepciones cambiantes acerca del éxito y el fracaso, así como de la viabilidad latente de programas que tuvieron un impacto relevante. En un principio, el Presidente y sus consejeros recibieron realimentación negativa sobre esos programas desde una variedad de fuentes, pero que eran coincidentes en el punto. Posteriormente nueva información sobre la posibilidad de éxito y las estrategias diseñadas al efecto, fueron el alimento de información que influyó en la elección definitiva de las nuevas estrategias de vivienda.

Hay varias cuestiones que considerar sobre el asunto, como los enfoques positivos alternos debido a la existencia de bien organizados grupos de interés y principalmente una alianza existente entre tres conjuntos importantes: funcionarios del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano; grupos de interés que representaban a los constructores privados y gerentes públicos de unidades subvencionadas, y miembros provivienda de los subcomités de vivienda del Senado, y los Comités de Asuntos Urbanos.⁴³³ Algunos integrantes de esta alianza habían sido grandes críticos de la administración de vivienda, pero después se comprometieron fuertemente a favor de la continuación de los programas. Nuevas evaluaciones fructificaron en el seno del debate público produciendo argumentos a favor de los programas sociales y contrarrestaron la imagen negativa. La alianza antiterminación esgrimió sus dotes persuasivas y se hizo escuchar por los hacedores de *policy*.

El fracaso de los programas sociales debe también ser visualizado bajo una noción ideológica, pues la administración Nixon podría ser juzgada como moderadamente conservadora. Las declaraciones públicas y privadas tempranas en este sentido, indican una profunda desconfianza sobre los programas de la *Gran sociedad* de Johnson, por lo que también se propuso la reducción de otro plan que se consideraba inconfiable: Guerra contra la Pobreza.

⁴³² Allen R. Hays, "Perceptions of Success or Failure in Program Implementation: The «Feedback Loop» in Public Policy Decisions", en *Policy Studies Review*, vol. 5, núm. 7, EE.UU., 1985, pp. 59-66.

⁴³³ *Idem*.

Desde la perspectiva de la política pragmática, un grupo de consejeros presidenciales consideró que el Partido Republicano debería modificar su oposición tradicional sobre los programas sociales con el fin de capturar el “centro político” y permanecer en el poder. Juzgaron que se debería restringir, modificar y modernizar los programas sociales de Johnson, pero no abolirlos. Nixon mismo no era rígidamente ideológico en estos puntos y se dejó persuadir para hacer continuar y aun expandir varios de los programas de bienestar, incluyendo los proyectos federales de vivienda. Estos programas eran todavía muy populares para hacer de la eliminación una opción políticamente confiable.

Cuando los programas sociales en los Estados Unidos fueron considerados como un fracaso, entre ellos principalmente la *Guerra contra la Pobreza* y el *Acta de Empleo Comprensivo y Capacitación* (CETA), su fracaso no sólo significó una pérdida de apoyo, sino una supuesta evidencia de los límites de las capacidades del gobierno como un efecto deprimente del pluralismo o sencillamente del éxito “perdido”.⁴³⁴ Aunque estas apreciaciones contribuyen a entender por qué los programas sociales fracasaron en alcanzar sus objetivos, fueron insuficientes porque omitieron al descalabro político; es decir, la pérdida de apoyo político principal que derivó en su virtual terminación. En realidad, la efectividad de *policy* es, al menos parcialmente, independiente del éxito político, y esto hay que destacarlo porque el logro real puede perderse dentro de los aplastantes debates públicos que pueden ser negativos sobre un programa en particular. Aunque los fracasos de ambos programas son nítidos, la definición de su fracaso es controvertida porque elimina aquella distinción y porque no deslinda los problemas de percepción del éxito o fracaso, según el influjo ideológico o el imperativo pragmático, del discernimiento evaluatorio propiamente técnico.

Aunque en el nivel federal los programas sociales de la época de Johnson fueron políticamente exitosos, en la esfera local se descuidaron principalmente en lo relativo al apoyo político; y fue allí donde Nixon encontró los fracasos más grandes. Una *policy* puede fracasar de dos modos: primero, en cuanto a su inefectividad para alcanzar los objetivos planteados; segundo, políticamente por la pérdida de apoyo popular y el soporte de sus hacedores. Los dos programas mencionados fracasaron en la primera acepción, es decir, en la lucha contra la pobreza y el desempleo, pues poco hicieron para remediar la situación de los pobres y aliviar la falta de trabajo. Pero también fracasaron políticamente, tal como se visualiza en la evaporación del apoyo

⁴³⁴David Brian Robertson, “Planned Incapacity to Succeed? Policy-Making Structure and Policy Failure”, en *Policy Studies Review*, vol. 8, núm. 2, EE.UU., invierno de 1989, p. 264.

que le brindaban. La Guerra contra la Pobreza fue implacablemente atacada apenas dos años después de su inicio, en tanto que el *CETA* era considerado en el Congreso como el segundo programa más impopular.⁴³⁵

La centralización administrativa fue expuesta como una de las causas de la ineffectividad inherente al gobierno federal en los Estados Unidos, así como el carácter pluralista de la política norteamericana y la naturaleza desarticulada de la *policy*. Una tercera interpretación planteó la pérdida de efectividad como secuela de cambios contextuales y la merma de legitimidad del gobierno, que contaminó y debilitó a los programas sociales. En realidad las tres interpretaciones manifiestan limitaciones inocultables, principalmente porque desconocen que el pluralismo y el carácter federal del régimen norteamericano que condicionan la naturaleza fragmentada de *policy*, cuenta con mecanismos que aseguran el éxito, principalmente a partir del diseño, hasta culminar en la ejecución.

Conscientes de la existencia de tales restricciones, la coherencia del proceso de *policy* es ofrecida por sus arquitectos desde su promulgación formal. No cabe duda que la estructura de la hechura de *policy* tiene un impacto significativo en el proceso de hechura en sí, y es una condición necesaria que debe tomarse en cuenta en el diseño: esto contribuye a entender el fracaso político de los programas sociales mencionados, así como su éxito, porque se trata más bien de un esfuerzo riesgoso que corren exitosamente los diseñadores de *policy*. Sin embargo, la consideración del impacto deficitario de la estructura de *policy* en los Estados Unidos nos remonta al problema planteado por Marx sobre la existencia de condiciones básicas insalvables, que obran contra la implementación de fondo. En todo caso, el diseño de la hechura de *policy* debe partir de una restricción tan trascendental que su ejercicio se convierta en una de las artes del gobierno más refinada y desafiante: formular una conducta de gobierno preñada inherentemente de límites de desempeño infranqueables, ante los cuales se debe luchar permanentemente bajo la amenaza dominante de fracasar.

El enfoque del logro o revés de una *policy* puede variar por el efecto de apreciaciones diversas dentro del foro del debate público. Empero, aparte de las interpretaciones pragmáticas o ideológicas, la evaluación del éxito o fracaso constituye una oportunidad para el aprendizaje gubernamental. En realidad, en esto consiste el provecho sustancial de la evaluación: el ser un incentivo para el aprendizaje, siempre y cuando el gobierno tenga la capacidad de no trastornarse con los efluvios del logro ni esconder la cabeza después del descalabro.

⁴³⁵ *Ibidem*, pp. 242 y ss.

Por principio, un gobierno debe saber con precisión qué es el éxito y qué es el fracaso, para poderlos transformar en insumos de su aprendizaje político.

Caracterización del éxito y el fracaso

Dentro de la literatura politológica ha sido patente que los filósofos políticos han considerado más provechosas las lecciones del fracaso, que las del éxito. Sin embargo, no se ha ahorrado tinta para prevenir a los gobernantes de las tentaciones y las ostentaciones del triunfo.

Conceptuar el fracaso y el éxito puede mostrar el grado de definición de los objetivos que generalmente suelen ser formulados de modo desmedido, y el alcance real de los resultados que normalmente suelen ser estrechos. Con estas aportaciones es explicable que las deficiencias de *policy* no siempre son de origen, sino de ejecución. Sin dejar de considerar el beneficio implícito en la exactitud de las intenciones políticas, de la adecuada atención de los deberes del servicio público y de la exposición clara del alcance de los resultados, existe una conciencia plena de su insuficiencia sin una debida implementación. Sin embargo, la identificación del éxito o fracaso no se limita a las pruebas de rigor del proceso de implementación, pues estando sujeta la *policy* al debate público la evaluación trasciende los límites formales del gobierno y se adentra en los laberintos de la vida política, donde la ciudadanía es el juez principal y última instancia en fallar sobre uno u otro. Parafraseando a Hobbes, el gobernante y el ciudadano, por igual, son poseedores de la curiosidad como “el deseo de saber por qué y cómo”.⁴³⁶

La evaluación del desempeño gubernamental toca dos modos de apreciación de su calidad y alcance: “el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política”; en tanto que “el estudio de impacto se ocupa de la consecuencia de las decisiones políticas”. A la primera le interesa *por qué ocurrió de esta manera*, en tanto que al impacto *qué ocurrió*.⁴³⁷ Si el problema central radica en caracterizar el éxito o fracaso, la pregunta esencial radica en qué sucede como resultado de la implementación de la *policy*. La pregunta es muy infrecuente y usualmente entraña la necesidad de precisar la naturaleza de la *policy*.⁴³⁸

⁴³⁶Hobbes, *Leviatán*, p. 56.

⁴³⁷Donald van Meter y Carl van Horn, “El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual”, en Luis F. Aguilar, (coord.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1975), pp. 100-101. Cursivas de Omar Guerrero.

⁴³⁸Egon G. Guba, “What can Happen as a Result of Policy?”, en *Policy Studies Review*, vol. 5, núm. 7, EE.UU., 1985, p. 11.

La humildad de un gobierno para reconocer el infortunio de su conducta u obtener sensatez de sus logros, sería suficiente para reconocerle méritos indudables. Pero la democracia moderna no se satisface con esto, requiere que los gobiernos aprendan con provecho de su conducta pasada, sea exitosa o fracasada. Una manera de desarrollar conocimientos con base en el aprendizaje, es sacar lecciones ajenas, considerando casos reales de reformulación de *policies* mediando la experiencia.⁴³⁹ En este sentido, los casos de fracaso pueden ser más útiles que los de éxito, porque pueden ser considerados como un detonante para el rediseño de *policy*, así como una ocasión potencial para el aprendizaje. Esto es de tal modo, porque el éxito provee una base firme para aprender de los hechos, sólo si es posible trazar deliberadamente condiciones para su realización. Por consiguiente, la insatisfacción sirve como un estímulo más fuerte para una búsqueda de nuevas ideas, que la satisfacción.

Aunque el reconocimiento del fracaso debería fomentar el aprendizaje, hay varias razones por las cuales no resulta de este modo. En la búsqueda de la estabilidad política, el gobierno puede limitar los esfuerzos evaluativos por temor a las explicaciones de por qué los programas han fracasado. Asimismo, en la búsqueda de mantener el poder los gobernantes pueden estar poco dispuestos para reconocer el fracaso como requerimiento de aprendizaje o para explorar las razones del fracaso de los diseños de las *policies*.

Del éxito y fracaso se puede inferir la capacidad o falta de capacidad de un gobierno para desempeñar sus deberes; es decir, si ha desarrollado la suficiencia de personal y recursos para desempeñarlos como una unidad coherente. A través de las evaluaciones de implementación y de impacto, se puede explicar el éxito o fracaso de un programa, pero no como una patología burocrática o una deficiencia de diseño como lo aconseja el paradigma neomanejarial, sino como una insuficiencia de realización. A través de tal inferencia se ofrece una experiencia vivida como éxito o como fracaso, para enderezar la hechura y ejecución de *policies* futuras mejorando el aprendizaje gubernamental.

Uno de los aspectos más influyentes para nutrir el diseño de *policy* con tales experiencias, es visible donde predominan incentivos ideológicos como nutrientes de la hechura de *policy*. Como Carlos Marx lo apuntó hace más de un siglo, “el Estado nunca encontrará la causa de las dolencias sociales en el «Estado y la organización social» (...) Allí donde existen partidos políticos, cada uno encuentra la razón de todos los males en el hecho de que es su

⁴³⁹Peter May, “Policy Learning and Failure”, en *Journal of Public Policy*, vol. 12, núm. 4, EE.UU., 1992, p. 341.

adversario y no él, quien se encuentra en el timón del Estado".⁴⁴⁰ Así, los *tories* culpaban a los *whigs* de la pobreza en Inglaterra, y viceversa, alegando unos y otros que era el latifundismo o el liberalismo su causa. Marx explicó que ninguno de los partidos atribuía el fracaso de la *policy* social inglesa a la política en sí, sino a la *policy* del partido opuesto. Sin embargo, el problema consiste en que el logro o revés obedecen más a la política en sí que a una *policy* singular, debido a que "la razón política es precisamente razón política, porque piensa sin salirse de los límites de la política". El filósofo alemán explicó que "el principio de la política es la voluntad. Cuanto más parcial, o sea, cuanto más perfecta es la razón política, tanto más cree en la omnipotencia de la voluntad, tanto mayor es su ceguera frente a los límites naturales y mentales, y tanto más incapaz es por lo tanto de descubrir la fuente de las dolencias sociales".⁴⁴¹

Entre menos "humildad" tiene un gobierno para comprender la exterioridad de los problemas sociales, mayor es su propensión a errar y más intensa es su indisposición para nutrir su conducta futura con la experiencia del fracaso pasado.

El papel del aprendizaje en *policy*

El desempeño de un gobierno puede calificarse de exitoso o fracasado por causas atribuibles a la autoclausura de los procesos de comunicación y control. Es patente la prominencia de la información en el proceso de *policy*, porque lejos de ser incidental o exógena a tal proceso, la comunicación de la información es tanto la esencia del proceso en sí, como de su producto.⁴⁴²

Autoclausura de los procesos de hechura de *policy*

Debido a que los hacedores de *policy* escudriñan en una bola de cristal más lóbrega que transparente, tratan de discernir las consecuencias de acciones que aún no son realizadas. Buscan información desde una diversidad de fuentes para sustentar su confianza acerca de los programas que se proponen implementar. Estos hacedores de *policy* pueden sacar información directamente desde sus personales experiencias o concepciones, a pesar de las advertencias provenientes de los supuestamente más rigurosos análisis de *policy*, acerca de que estas fuentes pueden contener distorsiones o predispo-

⁴⁴⁰Marx, *op. cit.*, pp. 236-238.

⁴⁴¹*Ibidem*, p. 238.

⁴⁴²Hays, *op. cit.*, pp. 51-52.

siciones serias. Pueden sacar también conclusiones directamente desde la información detallada sobre el problema mismo, basándose sobre las necesidades observadas o expresadas sobre una situación particular.

Tan importante como estas dos fuentes, hay un tercer caudal de información que surge abundantemente como una guía para las decisiones políticas. Esta es la información que concierne a los resultados de los esfuerzos gubernamentales precedentes, para dirigirse hacia el problema. Los hacedores de *policy* buscan la realimentación sobre el impacto de programas previos, con el fin de predecir los resultados de futuras *policies*. La realimentación sobre los resultados de un programa es un proceso constante que involucra a muchos niveles de hechura de *policy*. Los hacedores buscan la realimentación inmediata con respecto al impacto del programa. Pero si no buscan fuera de sus oficinas tal información, los ciudadanos atraerán su atención enérgicamente mediante la presión política. Aquí destacamos la información que concierne a *policies* pasadas o existentes, que fluyen hacia el hacedor como responsable por formular y adoptar nuevos programas o modificar los existentes. Tal es la trenza en el cambio constante de información que llega al gobierno y constituye uno de los más importantes elementos para determinar el curso de *policy* hacia el futuro.

La información es como la sangre de la política moderna; es como un conjunto de hebras dentro de la tela de comunicaciones que atraviesan los hilos del gobierno y lo vinculan con el desempeño pasado de programas aún existentes.⁴⁴³ El estudio de la información es importante como potencia para vincular el interés de analistas políticos sobre el papel de la evaluación en el proceso de *policy*, y el interés sobre información relacionada con los modelos generales de los mensajes que se remiten y se reciben dentro del proceso de *policy*.

La información nutre de savia vital a la evaluación, la cual está muy politizada y en ella pesan fuertemente consideraciones ideológicas y de supervivencia política, que frecuentemente exceden los límites de alternativas cuidadosa y racionalmente concebidas. Los mensajes particulares de evaluación deben situarse dentro del contexto de la corriente total de información que circunda al punto de interés. La información producida puede llegar a ser una herramienta utilizada por diversos actores en sus intentos de influir la dirección de la política, y se usa frecuentemente de manera que sorprende y consterna a los productores originales de la información.

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 65.

En suma: no es necesario ahondar demasiado para encontrar argumentos acerca de que el aprendizaje es una meta deseable, principalmente para la discusión y análisis públicos en los países modernos, cuando se trata de estimar su rendimiento gubernamental en términos de logro o frustración.

El proceso de aprendizaje

Un gobierno puede sacar provecho de sus éxitos y fracasos si sabe aprender. Una clara conceptualización del aprendizaje es esencial para la investigación que busca identificar el alcance y las condiciones donde el aprendizaje tiene lugar, para sacar provecho de las experiencias referentes al fracaso y al éxito. Igualmente, tal investigación es necesaria para el fomento del aprendizaje como insumo del diseño de *policy* y como nutriente de agenda del debate político. Las cuestiones fundamentales que se debe formular por principio, es cuál es la base del aprendizaje; cómo se concientiza socialmente sobre la necesidad de aprendizaje para ser considerada como genuina; cuál es el objeto del aprendizaje, y quién aprende qué.⁴⁴⁴

Hay dos tipos de aprendizaje: el aprendizaje instrumental que entraña las lecciones obtenidas sobre la viabilidad de los instrumentos o diseños de implementación de *policy*; y el aprendizaje social que implica las lecciones obtenidas de la construcción social de problemas, alcances o metas de *policy*. El aprendizaje de *policy* debe distinguirse del aprendizaje de política, pues este último es la abogacía de una *policy* que se promueve para el desarrollo de la definición de problemas o de ideas.⁴⁴⁵

En primer lugar se debe considerar la experiencia como una fuente común del aprendizaje, pues ella es el fundamento de la evaluación de impacto, así como el modo tradicional de aprendizaje en el desempeño gubernamental. Cualquier observación de experiencia directa o indirecta provee una base para el aprendizaje, pero no garantiza necesariamente conocer, toda vez que el aprendizaje debe ser distinguido de los comportamientos mímicos. El aprendizaje implica una comprensión progresiva y mejorada, tal como es reflejada por la capacidad de sacar lecciones sobre problemas resueltos, insolutos o por resolver. Dentro del capítulo referente a la organización de la emulación en el Estado socialista, Lenin hablaba de las tareas del poder soviético como un problema fundamental de aprendizaje: “sólo a estos hombres, después de probarlos diez veces y elevándolos de los trabajos más sencillos a los más complejos, debemos llevarlos a los puestos respon-

⁴⁴⁴ May, *op. cit.*, p. 331.

⁴⁴⁵ *Idem.*

sables de dirigentes del trabajo del pueblo, de dirigentes administrativos. Todavía no hemos *aprendido* a hacerlo. Pero *aprenderemos*".⁴⁴⁶

Las lecciones obtenidas sobre el logro o el descalabro no son siempre comprensiones refinadas acerca de las causas y los efectos de *policy*, tales como las que pueden surgir de evaluaciones formalmente diseñadas.⁴⁴⁷ Más bien, tal como ocurre con el aprendizaje por prueba y error, el aprendizaje supone simplemente juicios sobre si un curso determinado de acción o una herramienta administrativa dada se prefiere, aun por sobre otras alternativas. Asimismo, el aprender no necesita restringirse a novedades, puede suponer también la confirmación o reprobación sobre el entendimiento de problemas políticos antiguos, tal como ocurre con la construcción social de objetivos o problemas en *policy* social.

El aprendizaje también es muy útil para percibir la factibilidad de una *policy* determinada, a partir de las perspectivas de avance hacia un problema. Por ejemplo, desde el ángulo parlamentario, la evaluación de factibilidad supone juicios sobre la probabilidad de una promulgación legal exitosa, las limitaciones sobre la implementación, y los costos de oportunidad y precio asociados con el empuje a una propuesta determinada. Incluso, el aprendizaje aplicado en la factibilidad provee una base para prescribir tácticas para abogar por una *policy* dentro de una arena política, contribuyendo a disipar la artificial distinción entre análisis y abogacía de *policy*; así como entre las alternativas subyacentes que pueden derivar en la realización de una meta y los cambios abogados en lo que el gobierno hace.⁴⁴⁸

Los analistas que tienen experiencia en el arte de aconsejar a los hacedores de *policy* conocen lo que los ciudadanos quieren y necesitan acerca de los objetivos, así como la forma más efectiva de conseguirlos; su papel es proporcionar argumentos para ganar un amplio apoyo para valores políticos. Tales valores frecuentemente están preñados de la experiencia social, misma que normalmente es una de las canteras más explotadas por los consultores que abogan a favor de una *policy*.

Policy en experiencia

Uno de los problemas centrales de la definición del éxito y el fracaso dentro de la evaluación, consiste en el soslayo del carácter procesal de la hechura de

⁴⁴⁶ V.I. Lenin, *Acercas de la incorporación de las masas a la administración del Estado*, Editorial Progreso, Moscú, s/a, p. 99. Cursivas de Omar Guerrero.

⁴⁴⁷ May, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

⁴⁴⁸ Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, pp. 34-37.

policy y que no denota un concepto único en la longitud de su confección. Según lo explica un autor, hay que hacer una triple distinción: *policy en intención* como dominio de legisladores o hacedores de decisiones; *policy en implementación* como propia de los funcionarios quienes ejecutan los programas particulares; y *policy en experiencia* como inherente a los beneficiarios o las “víctimas” imprevistas de la *policy*, según se observe su efecto.⁴⁴⁹ Normalmente lo que sucedió como resultado de una *policy* es tipificado por los analistas en la *policy en intención*, siendo un error porque cualquier suceso no puede derivar como resultado de esta *policy*, sino más bien de la *policy en implementación*, pasando el asunto del resultado del diseño hacia la ejecución. Pero el nivel de análisis ceñido a la implementación también es insuficiente para responder a la pregunta sobre lo que sucedió una vez que fue aplicada la *policy*, porque los resultados son relativos al dominio de los beneficiarios o “víctimas”, y el impacto está basado en la experiencia de la *policy* en sí. En última instancia, el conocimiento es aquilatado principalmente por el contexto cultural del caso, así como por las reacciones y expectativas de los beneficiarios, las “víctimas” y los implementadores.

La evaluación sobre el éxito o fracaso de los gobiernos se halla fuera del gobierno, hay que buscar en la ciudadanía la fuente de las valoraciones de su desempeño. Si la evaluación se basa en la experiencia de una *policy* implementada según la apreciación de los usuarios, ella es un caudal de aprendizaje gubernamental. La experiencia a partir de la cual pueden sacarse lecciones, es un aspecto importante de cualquier forma de aprendizaje.⁴⁵⁰

Las observaciones basadas en la experiencia no necesitan ser directas con el fin de proveer una base para el aprendizaje. Ya se ha llamado la atención sobre la “lección sacada” con referencia a los conocimientos obtenidos desde la experiencia indirecta. Las observaciones de experiencia no se necesitan planificar para proveer una base para el aprendizaje de *policy*, pues la prueba y el error es una base más común para aprender que la experimentación o la evaluación sistemáticas. El proceso de *sacar una lección* arranca con la exploración de programas que se están implementando en cualquier lugar, y termina con la prospectiva de evaluación de qué podría suceder si un programa tal fuera transferido a otro lugar en el futuro.⁴⁵¹

Las lecciones con base en la prueba y el error no son las enseñanzas más precisas y acabadas sobre la evaluación de *policy* y la experimentación social.

⁴⁴⁹Guba, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁵⁰May, *op. cit.*, p. 333.

⁴⁵¹Richard Rose, “What is Lesson-Drawing?”, en *Journal of Public Policy*, vol. 11, part 1, EE.UU., 1991, p. 3.

Más bien es la prueba recurrente y más general de factibilidad que provee conocimientos sobre limitaciones y preferencias de *policy*, tal como es observable en el desempeño de cualquier gobierno. El problema consiste en que la observación no es una cuestión sencilla, sino más bien de alta complejidad, pues ello obedece a que la *policy*, como las deidades celestiales, puede manifestarse a través de una diversidad de personificaciones. Según lo atestigua un autor, “de hecho, la palabra *policy* frecuentemente es usada intercambiablemente con voces tales como metas, programas, decisiones, leyes, estándares, propósitos y grandes diseños”.⁴⁵²

Una de las personificaciones más corpóreamente identificables es el programa; empero, a pesar de que un programa siempre es una *policy*, ésta no necesariamente es un programa.

Personificación programática de la *policy*

Uno de los problemas más complejos relativos a la evaluación del desempeño gubernamental, principalmente relacionado con la identificación del éxito o fracaso, consiste en la conceptualización general de *policy*, y la definición específica de *programa* como su personificación por antonomasia.

Una *policy* puede ser diseñada deliberadamente como un programa de acción. Un programa consiste en dos o más ideas entrelazadas que proveen un aparato capaz de dirigir dicha acción y generar una opción específica desde un conjunto previsto de resultados. El potencial de hechura de *policy* como programa de acción consiste en capacitar para el razonamiento y la corrección de la ruta de la acción del gobierno. La *policy* concebida como programa de acción constituye un diseño dentro de la capacidad humana, que integra un conjunto de ideas aptas para enlazar acciones gubernamentales específicas hacia los resultados preferidos.⁴⁵³

Todo gobierno tiene una conducta esencialmente programada, pues los programas son actividades de organizaciones gubernamentales identificables, autorizadas jurídicamente para expedir fondos públicos y emplear al personal público para propósitos convenidos. Son un principal medio de acción, de modo que cualquier *policy* que no está incorporada en un programa pudiera ser considerada como una acción sin intención precisa, más que como una actividad deliberada del gobierno.⁴⁵⁴ El programa concentra la

⁴⁵²Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Books Cole Publishing Co., Monterey, 1984, p. 25. Cursivas del original.

⁴⁵³Eugene Meehan, “Policy: Constructing a Definition”. en *Policy Sciences*, núm. 18, EE.UU., 1985, pp. 291-311.

⁴⁵⁴Richard Rose, “Disaggregating the Concept Government”, en Charles Lewis (ed.), *Why Governments Grow: Measuring Public Size*, Sage Publications, Londres, 1983, pp. 157-176.

atención sobre una multitud de recursos y organizaciones requeridos para cualquier acción significativa del gobierno; y llama la atención sobre las actividades que hoy en día no son reducibles a un flujo singular de productos. Asimismo, los programas permiten observar la importancia que los dirigentes y los ciudadanos otorgan a las acciones del gobierno y constituyen modalidades de *policy* susceptibles de evaluación más plena.

También el programa es identificable por su impronta teleológica, porque el énfasis de la existencia real de condiciones iniciales para la implementación facilita distinguir más claramente un programa dentro de la noción más general de *policy*. Un programa consiste en una acción de gobierno incitada con el diseño de alcanzar objetivos, cuya obtención se juzga como problemática. Un programa existe cuando las condiciones iniciales –la etapa del *si* de la hipótesis de *policy*– han sido establecidas.⁴⁵⁵ La palabra *programa* significa la conversión de una hipótesis en la acción del gobierno y que la premisa inicial de la hipótesis ha de ser autorizada. El grado en el cual las consecuencias previstas –la etapa de *entonces*– dan lugar a la implementación del programa, debe ser observado como un proceso de interacción entre las metas establecidas y las acciones adaptadas para realizarlas.

Las *polícies* implican teorías porque con declaraciones explícitas o no, son un punto de relación entre las condiciones iniciales y las consecuencias previstas:⁴⁵⁶ si *X*, entonces *Y*, señalan los autores citados. Las *polícies* se convierten en programas cuando por la acción de las autoridades, son creadas las condiciones iniciales: ahora existe *X*, y los programas hacen operativas a las teorías porque fraguan el primer eslabón de la cadena causal, conectando las acciones con los objetivos. Dado *X*, se puede actuar para obtener *Y*. Los programas funcionan como agencias naturales de implementación que enlazan a las condiciones iniciales y las consecuencias previstas, personificando operativamente la hasta entonces existencia espectral de la *policy*. “La implementación, entonces, consiste en la habilidad para forjar eslabones en la cadena causal hacia la obtención de los resultados deseados.”⁴⁵⁷

No obstante lo explicado, la magnitud y multiplicación de los programas dentro de los marcos del desempeño gubernamental nutren su interdependencia y mutua causación, principalmente cuando son exitosos. Como lo hicimos saber páginas atrás, entre más activo es un gobierno y más y mayores son sus programas, más amplia es la autonomía que ellos obtienen. Esto

⁴⁵⁵ Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation*, University Press, Berkeley, 1979 (1973), pp. XXII-XXIII.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, p. XXIII.

⁴⁵⁷ *Idem*.

explica por qué los programas generan su propia prole programática y limitan la libertad del gobierno para diseñar nuevas *policies*. En el espacio de implementación existe una variedad de programas, los cuales a mayor magnitud hacen que dicho espacio sea más denso.

La mutua causación y la autonomía creciente del espacio de *policy*, tiende a acotar el papel de la evaluación del éxito o fracaso cuando son personificadas en un programa singularmente considerado, y todavía hay que hacer algunas salvedades. Una *policy* nunca es probada, únicamente es sujeta a tratamiento: son los efectos de los diversos programas los que pueden evaluarse, no la *policy*, porque la evaluación se realiza en la *policy en experiencia* por referirse al efecto causado por la entidad, no a la entidad en sí.⁴⁵⁸ Desde esta perspectiva, la evaluación es el proceso para valorar alternativas de implementación de *policy* y la manera como son experimentadas. El fin del producto de la evaluación es un fallo del mérito y/o valor de un tratamiento o programa. Las *policies* no pueden directamente probarse, sino solamente los tratamientos o los programas montados en nombre de ellas. El mérito de una *policy* es valorable sólo por inducción desde un número de diferentes operaciones, y no puede haber una respuesta final definitiva. En suma: las *policies* son declaraciones de valor y el análisis de *policy* no puede tomar la forma de evaluación, sino de algo más semejante a una aquilatación de necesidades de trascendencia social, más que técnica.

La evaluación de *policy* no puede ceñirse a los límites propuestos por paradigmas del desempeño gubernamental meramente técnicos. La defensa de la científicidad de la evaluación no puede permitirse sobreseer criterios morales que interesan a una sociedad, que tiene derecho de aguardar resultados fructuosos como conducta y producto de un gobierno del que espera que sea exitoso, lo mismo que suficientemente humilde para rendir tributo a sus errores y sacar provecho de las lecciones dejadas por el fracaso.

La terminación administrativa

Cuando un gobierno ha fracasado, puede recurrir a la extinción de la entidad malograda.

Ante el hecho frecuente de la continuidad administrativa, y particularmente del suceso singular de reproducirse por sí misma creando vida futura desde su existencia actual, hay ocasiones en las cuales existe un renacimiento cuya fuente vital es la sustitución de una *policy* muerta. Este suceso cientí-

⁴⁵⁸Guba, *op. cit.*, p. 11.

fico, a pesar de ser inherente a la administración pública e incluso estar presente en la legislación administrativa, no ha constituido un objeto de atención preferente. El problema de la cesación de las organizaciones de la administración pública, así como de sus funciones, *policies* y programas, es un campo de conocimiento oscuro y todavía abandonado.

Concepto de terminación

Una de las razones del soslayo de los estudios de cesación de entidades de la administración pública obedece al significado patológico del concepto de terminación en la cultura occidental, que contrasta con las tradiciones vigentes en las sociedades orientales.⁴⁵⁹ Las terminaciones, desde el divorcio hasta las bancarrotas y los golpes políticos, tienen un matiz frecuentemente peyorativo.

Esta visualización entraña una estéril tergiversación sobre el papel de la terminación. El vacío abarca los ámbitos de la política, la cultura, la economía y la administración pública. Incluso, el materialismo histórico explicó la inexistencia del Estado en sociedades antiguas y su carácter prescindible, y propuso la factibilidad de su extinción y su reemplazo por una sociedad organizada con productores libres e iguales; pero no insinuó siquiera la cesación de la administración pública: el Estado, susceptible a la muerte, ingresaría “al museo de las antigüedades, junto a la rueda y el hacha de bronce”, pero no sería acompañado por la administración pública que mudando su antiguo carácter, dejaría de regir a los hombres para gobernar a las cosas.⁴⁶⁰

Una adecuada percepción del proceso de *policy* requiere el acomodo de mecanismos de hechos contextuales de vida, el cual ofrezca lugar común a la continuidad y la terminación, a la vida y la muerte en administración pública. De tal modo, el divorcio, la bancarrota y el retiro, de antaño considerados como tácitas admisiones de claudicación, podrán considerarse como oportunidades para nuevos y creativos comienzos. Un concepto similar puede ahora ser desenvuelto en administración pública por cuanto a la cesación específica de funciones, *policies*, programas y organizaciones. A partir de tales estudios, la extinción en administración pública puede considerarse dentro del nexo vital entre la terminación y el comienzo. Junto al análisis de terminación deben rescatarse los antiguos trabajos sobre el arte del gobier-

⁴⁵⁹Peter de León, “Public Policy Termination: an End and a Beginning”, en *Policy Analysis*, vol. iv, núm. 3, EE.UU., 1978, pp. 369-392.

⁴⁶⁰Federico Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editorial Progreso, Moscú, s/a, pp. 203-204.

no destinados a explorar las cesaciones de los regímenes políticos como totalidad.

Dichos trabajos constituyen antecedentes que pueden reforzar la más reciente preocupación por el conocimiento sistemático de la extinción de las administraciones públicas singulares. Ayudaría el rescatar el sentido original de la escatología como el conocimiento de lo ultimado, un *logos* de lo que ha desaparecido;⁴⁶¹ se trata de explorar el modo como la terminación puede producir sucesáneamente nueva vida administrativa, sea por *resurrección* o por *gestación* a partir de una herencia recibida.

Las lagunas en el estudio de la terminación obedecen a la complejidad que entraña y al prejuicio inspirado por las interpretaciones incrementales del ajuste de *policy*, como identificación de las causas de la perpetuación administrativa. Otro motivo del abandono es que tradicionalmente se le ha juzgado de poca importancia, a pesar de que la terminación incluye el conocimiento del legado de oficinas y programas para el conjunto de la administración pública como un nexo administrativo intergeneracional, que puede colaborar a comprender la deseabilidad y pertinencia de las *policies* que permanecen, las que se transforman y las que se descartan.⁴⁶² En caso de un descarte, la terminación puede coadyuvar a entender cómo se puede realizar y cuáles son los efectos esperables del vacío dejado. Finalmente, una razón más de su descuido obedece a que hasta hace poco se trataba de un fenómeno infrecuente.

La terminación concebida como una decisión política deliberada fue hasta hace poco un fenómeno relativamente insólito, porque según los diseñadores de una terminación se sabe que el fin se percibe dentro de un futuro indefinido: existe una masa de recursos y capital cuya aplicación obra a favor de la existencia administrativa, más que de su extinción. Otra razón es el poderío patente de las coaliciones antiterminación que se gestaron en la época de bonanza del llamado Estado benefactor, cuya bandera ideológica era la intervención económica y social del gobierno. Entonces los líderes políticos fueron reacios a admitir errores del pasado, considerando dichos yerros como simples costos negativos.

Pero hoy en día los vastos programas de exprivatización de entidades públicas, especialmente de carácter económico, han ensanchado el campo de estudio para la terminación. Es posible que el fracaso de muchos de sus programas justifiquen la ampliación de los estudios de terminación, añadiéndose aquellos otros procedentes de la endoprivatización.

⁴⁶¹ Escatología: *Eskatos*: último; *logos*: conocimiento.

⁴⁶² Eugene Bardach, "Policy Termination as a Political Process", en *Policy Sciences*, núm. 7, EE.UU., 1976, pp. 123-131.

La categoría *terminación* fue incorporada al lenguaje del análisis de *policy* en los Estados Unidos hacia 1971, como parte del modelo cíclico. El concepto fue formulado por Harold Lasswell como *policy termination* (terminación de *policy*) y actualmente consiste en una categoría ampliada y múltiple a pesar de la singularidad original que la rotuló originalmente. Dentro del concepto de terminación se comprende obvia y principalmente a la *policy*, pero su análisis se extendió a las funciones y las organizaciones administrativas, así como a los programas.

Terminación se refiere al fin temporal o espacial de un ente, a su conclusión o cesación, y comprende la consumación del resultado o producto de alguna cosa. La terminación administrativa se puede definir como “la conclusión o cesación deliberada de funciones, programas, *policies* u organizaciones gubernamentales”.⁴⁶³ Esta categorización se extiende a lo que se conoce como *terminación parcial*, que significa que esos entes gubernamentales pueden ser reorientados en sus actividades con el fin de justificar la continuación de su existencia. La idea de terminación parcial entraña que la cesación no culmina en la nada, que puede servir como nutriente de nueva vida administrativa, por una parte, y por la otra, que el término individual de una organización puede arrastrar la cesación de una *policy* o un programa; o que la terminación de alguna de estas entidades puede derivar en la cesación de una organización, o de alguno de ambos.

Cualquier tipología de la terminación, la cual contempla generalmente a las organizaciones, *policies*, programas y funciones, paga tributo al carácter gradualmente interactivo de la causación encadenada de cesaciones, pues tratándose de asuntos públicos, la idea de universalidad de gobierno está presente. Existe una reacción en cadena entre la cesación de las organizaciones, *policies* y programas, que no engloba necesariamente a las funciones, cuyo desenlace se rige por reglas relativamente diferentes debido a su mayor alcance de longevidad; sin embargo, esta visualización sólo es válida tratándose de terminaciones en pequeña escala. Pero siendo el caso de ultimaciones mayúsculas como las referentes al entorno integrado por un régimen político, aquella reacción encadenada incluye necesariamente las funciones de la administración pública porque, por principio, se puede considerar la suspensión o modificación del orden jurídico con todo lo que ello entraña para el Estado de derecho.

Lo dicho se sabe de antiguo, tal como lo explicó Arnold Clapmar en el siglo xvii. En Alemania, dentro del marco del derecho, el poderío de los

⁴⁶³De León, *op. cit.*, p. 370.

príncipes se centró con gran vigor en la *policía*, que encarnó jurídicamente en el *Ius Politiae* o derecho de policía, que era la fuente legal de sus decisiones. Clapmar (o Clapmarius) distinguió dos modalidades del derecho: *Ius Imperii* o derecho de imperio, e *Ius Dominationis* o derecho de dominación. El derecho de imperio constituye la fuente de todo el derecho, de él emana el poder y es vigente en épocas normales, donde se aplica la justicia y opera la seguridad interior, además de que existe la paz y la tranquilidad públicas. En contraste, el derecho de dominación –que en Italia se conocía como *razón de Estado*–, es vigente en épocas anormales y en condiciones sociales indómitas, es un derecho de excepción, un *Jus Ex Orbitante* caracterizado por restricciones, dispensas, limitaciones del derecho común y derogación de la ley. Se refiere a una etapa política derivada de una terminación que suprimió a un régimen político entero. El derecho de dominación es una facultad jurídica extraordinaria inherente a la soberanía, y sirve para hacer frente a situaciones excepcionales caracterizadas por el imperativo de salvar a la República. En palabras de Clapmar, es un supremo derecho o privilegio introducido por causa del bien común, contra el derecho común y ordinario.⁴⁶⁴

La idea de derecho de dominación es útil para comprender el concepto moderno de terminación porque se trata de una *policy* deliberada de cesación legalmente establecida, cuyo carácter es la utilidad pública. En palabras de Clapmarius, el derecho de dominación tiene como objeto “conservar la República en caso de necesidad”.⁴⁶⁵ La terminación es elegida para evitar la ultimación de la República, así como cesar un tipo de régimen jurídico para vitalizar al Estado cuya existencia está amenazada. Una masa de poder puede ser transferida de una situación política potencialmente terminada, a otra cuya vitalidad puede ser alcanzada a partir de la cesación de la etapa política precedente. Sin embargo, la ultimación del orden legal vigente no significa la supresión del derecho como tal, sino la invocación de otras fuentes de legalidad. A diferencia de la razón de Estado en Italia, el derecho de dominación germánico se encuentra limitado, pero no por el derecho positivo, sino por el derecho natural, el derecho divino y la buena razón. La concepción de este derecho, como derecho de excepción, es en todo caso un derecho y en cuanto tal es mérito de Clapmar percibir su vigencia en una sociedad dividida en clases y sometida a perenne conflicto, potencial o efectivo.

⁴⁶⁴Arnold Clapmar es autor del libro *De Arcanis Republicanarum (De los misterios de la República)*, publicado en 1605, un año después de su muerte. Sobre su obra, véase Manuel García-Pelayo, Estudio introductorio al libro de Giovanni Botero, *La razón de Estado y otros escritos*, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, pp. 188-189. Karl Schmitt, “La dictadura”, en *Revista de Occidente*, Madrid, 1968, pp. 44-50.

⁴⁶⁵*Idem.*

El derecho de dominación era considerado como una asignatura del arte del gobierno, y la cesación era concebida como un recurso político. Clapmarius predicaba que aquellos que dominaban el estado de excepción controlaban al Estado. El conocimiento de semejante arte y su modo de empleo se adquieren a través de la traducción del derecho de dominación, en la *Arcaanis Republicarum* –misterios de la República–, pues en tanto que el derecho de dominación constituye una configuración jurídica, las arcanas son planes y prácticas políticas secretas deliberadamente conservadas en absoluta reserva. Su dominio tiene este carácter reservado debido a que su control asegura la existencia al régimen y de su titular, y deben ser contrastadas con aquellas otras que operan a la luz del día. El conocimiento secreto, la arcaña de la República, se refiere a las razones más íntimas y ocultas que aseguran la dominación que ponen a salvo al Estado y salvaguardan a quien lo encabeza; son, en el entender de Clapmarius, “las fuerzas propulsoras internas del Estado”.

El dominio de tan peculiar capítulo del arte del gobierno en épocas derivadas de la cesación, constituye un recurso formidable para conservar organizaciones singulares dentro de un régimen por medio de terminaciones parciales. Consiste en un *logos* destinado a evitar una mutación súbita de una forma de gobierno a otra, y al efecto desenvuelve la noción de arcaña de la República como un conjunto de fuerzas propulsoras interiores del Estado cuya esencia es operar soterradas, en contraste con otros impulsos que se explayan en la superficie. Clapmar explicó que la política, como otras ciencias, tiene secretos y, como ellas, hace uso del fraude, los ardidés y la astucia, como parte del arsenal de las terminaciones.

Nótese que la teoría del derecho de dominación en Alemania significó una estrategia para defender al Estado, paradójicamente en reinos donde su existencia era políticamente precaria; más aún si recordamos que el siglo xvii estuvo caracterizado por una notoria crisis económica y un intenso declive de gobernabilidad. Fue una época definida por rupturas, cesaciones, interrupciones, donde las administraciones públicas operaban más por medio de la capacidad de rescate, que merced a la fluidez de recursos políticos.

La doble idea de régimen como estadio y proceso, según la tesis de Clapmar, evoca la necesidad de destacar la relación estrecha entre la organización y su comportamiento para entender la cesación de *policy*, pues ésta es conceptualizada como una regla de decisión secuencial, en tanto que la organización se entiende como una red de interacción social que tiene una existencia corporal, y produce formas singulares de *policy*. Ambas son finitas inherentemente y están limitadas en el tiempo (duración de aplicabilidad) y

espacio (área de alcance) el espacio y el tiempo son sus límites, y cualquier diseño organizativo debe partir de este supuesto. Por consiguiente, la “terminación se refiere a la circunstancia en donde y cuando una *policy* u organización deja de existir en este límite tangible, y no se puede prolongar”.⁴⁶⁶ El interés por analizar a la cesación no consiste simplemente en el término de una *policy* o una organización, sino dónde y cuándo, y bajo qué circunstancias ocurre. No menos relevante es la consideración del modo como sucede y el efecto que provoca como secuela.

La terminación se inquiera sobre ciertas interrogantes: cómo una *policy* fallecida puede contribuir a la gestación de otra nueva; cómo una *policy* moribunda puede heredar al menos un hálito de capacidad vital, a una *policy* existente; y cómo una *policy* ultimada, incluso de antiguo, puede resucitar de manera similar a Lázaro. La terminación, como el *Ave Fénix*, constituye un procedimiento de adaptación por el cual se lega un caudal de vida de una *policy* feneciente a otra que está viva, a través de un movimiento de adaptación entre ambas. Se invoca “una *policy* de *policy*: existe la pugna por adaptar a la *policy* A, la sustancia que es eliminada o segregada de la *policy* B”.⁴⁶⁷ La adaptación de *policy* consiste en el esfuerzo de un grupo de proponentes para ensamblar, al margen de una diversidad de intereses sociales y políticos, una coalición que asegure la aprobación autorizada de sus propuestas. Normalmente estas propuestas corresponden a reacciones de contrincantes que intentan bloquear a la coalición, manipular los parámetros de reacción y obtener ventajas.

La terminación también puede ser observada desde la perspectiva del ciclo de *policy*, es decir, como etapa de su hechura. Lasswell diseñó un modelo procesal integrado por inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y apreciación.⁴⁶⁸ Discierne que la terminación cancela prescripciones en marcha, y trata con las demandas empujadas por aquellos que actuaban de buena fe cuando estaban vigentes, así como por quienes sufren la privación de valores cuando han cesado. Por ejemplo, en las sociedades en las cuales la innovación es rápida, nuevas organizaciones necesitan frecuentemente enfrentar reclamos de expropiación de compensaciones o reasignaciones.

Con base en estas nociones, Harry Brewer formuló un modelo sucesáneo integrado por la iniciación/invención, estimación, selección, implemen-

⁴⁶⁶Robert Biller, “On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerations”, en *Policy Sciences*, núm. 7, EE.UU., 1976, p. 134.

⁴⁶⁷Bardach, *op. cit.*, p. 126.

⁴⁶⁸Harold Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences*, American Elvise Publishing Co., Nueva York 1971, p. 28.

tación, evaluación y terminación.⁴⁶⁹ Esta última fue conceptualizada como el ajuste de *policies* y programas que se han tornado en disfuncionales, redundantes, obsoletos o innecesarios, y deben ser desechados a favor de otros más vitales para los procesos políticos y administrativos.

La terminación habla del carácter finito de la existencia de un ente administrativo, su vida no es eterna; a la luz de objetivos reconsiderados, una entidad puede ser conservada en vida o terminada. En el concepto procesal de *policy* la terminación es colocada al final como la etapa culminante de un ciclo, pero puede considerarse de un modo diverso, pues incluso la fase primera, iniciación/invención, comparte ingredientes similares a la terminación. Ambas etapas son predicamentos sujetos a las demandas y respuestas que se verifican en un sistema político: dicho de otro modo, si un problema es observado como existente, el proceso de *policy* se inició; si una *policy* dada es evaluada como una exacerbación del problema y fue designada para ser corregida, el proceso de terminación comenzó.⁴⁷⁰ Entre ambas etapas hay un entramado de retornos finos y terminaciones parciales, en el cual la *policy* es ajustada y redefinida para hacerla más respondiente a los problemas, o cambiarla, tal como el problema mismo o el contexto se alteraron. De este modo, la terminación puede ser concebida como final y como comienzo: el fin de un programa que ha cumplido con su propósito y el comienzo de un proceso intentando corregir una *policy* errática.

Concebida como adaptación o como fase del ciclo de *policy*, como fin y principio, la terminación en administración pública ayuda a entender un procedimiento de alimentación de *policies* cesantes a *policies* existentes dentro de un espacio de creciente autonomía. En la medida en que existe la capacidad de trasmisión de una *policy* a otra, así como la aptitud para la cesación total, una administración pública puede permanecer viva y activa debido a que su desempeño material y concreto nutre su desarrollo.

Procesos de terminación

La terminación suele ocurrir a través de dos grandes tipos o categorías. El primer tipo la clasifica atendiendo al proceso y la longitud de tiempo que puede consumir; el segundo, considera la materia de lo ultimado.

En el primer tipo, la terminación ocurre por lo general de dos modos: como un “disparo” o como un “largo sollozo”, pero es más usual la cesa-

⁴⁶⁹Harry Brewer, “The Policy Sciences Emerge: to Nature and Structure a Discipline”, en *Policy Sciences*, núm. 5, EE.UU., 1974, p. 240.

⁴⁷⁰De León, *op. cit.*, pp. 370-371.

ción bajo la primera forma debido a las resistencias que suelen acompañar el fin de una entidad. En este caso, normalmente la terminación es el efecto de una decisión autoritaria que transforma a la entidad; sin embargo, tal decisión habitualmente es el resultado previo de una lucha en la cual participan numerosos partidarios. Esta forma de terminación, también llamada por explosión, o *Big Bang*, se realiza en un tiempo limitado y representa la modalidad de administración de choque. En contraste, la terminación por un “largo sollozo” o método decremental procede a través de un prolongado proceso de declinación de recursos que culmina con la sustitución de una entidad determinada.⁴⁷¹

No obstante que el *Big Bang* se identifica perfectamente con el estudio de la terminación, no existen evidencias empíricas que patenten que este método haya sido más exitoso que el procedimiento decremental. Ambas fórmulas pueden presentarse ante un estadista en forma de dilema, debido a que los cargos públicos suelen estar limitados en su periodo de desempeño. La opción por el método del *Big Bang* en lugar del procedimiento decremental, que puede consumir décadas de desarrollo, puede facilitar un éxito momentáneo rápidamente capitalizable, pero no necesariamente un efecto prolongado exento de reclamaciones públicas futuras.⁴⁷² La mejor prueba de esta verdad es el fracaso de la *Perestroika* en la Unión Soviética y la desaparición consecuente del Estado soviético.⁴⁷³ Sin embargo, el procedimiento por choque puede ser necesario y decisivo cuando culminan procesos revolucionarios o reformas radicales, tales como los que fueron corolario de la Revolución comunista en la época de Lenin, o la Revolución mexicana en el tiempo de Lázaro Cárdenas.

Una clara representación de este método draconiano de terminación por *Big Bang* es el golpe de Estado. Por principio, debemos recordar el significado negativo que suele atribuirse a este suceso político; en segundo lugar, que normalmente todos los golpes de Estado explayan justificaciones para su uso, pero ciertamente no todos son justos, pues hay muchos que son tiránicos y altamente reprobables. Gabriel Naudé estudió el golpe de Estado en el siglo xvii analizando especialmente a los que define como justos, para los cuales diseñó una tecnología de implementación.⁴⁷⁴ Su fundamento es el ca-

⁴⁷¹ Bardach, *op. cit.*, p. 126.

⁴⁷² Robert Behen, “How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?”, en *Policy Analysis*, vol. iv, núm. 3, EE.UU., 1978, pp. 393-418.

⁴⁷³ Olivier Dawn, “«Perestroika» and Public Administration”, en *Public Administration*, vol. 66, núm. 4, Reino Unido, 1988, pp. 411-428. Stanley Vanagunas, “The USSR: some Thoughts on the Decline of Ultimate Administrative State”, en *Public Productivity and Management*, vol. 15, núm. 3, EE.UU., 1992, pp. 281-288.

⁴⁷⁴ Gabriel Naudé es autor del libro *Consideraciones políticas sobre los golpes de Estado (Considérations Politiques sur les Coups d'Etat)*, publicado en 1639. Véase sobre este autor singular, los siguientes trabajos: Friedrich Mei-

rácter defensivo de la acción, usándose astucia contra la astucia, pues en el mundo persiste el predominio de la mentira y el engaño. También se basó en el provecho usufructuable por el Estado o por el príncipe como una necesidad cuya satisfacción no tiene más camino que semejante método de terminación drástica, pero siempre teniéndose en mente la utilidad pública por encima del interés privado.

Naudé enfatizaba que el golpe de Estado tiene un carácter excepcional, que no consiste en un medio usual en la política y que se debe ejercitar con prudencia. Quien recurre a su uso debe comportarse como un médico, no como un verdugo, porque los golpes de Estado “son acciones atrevidas y singulares que los príncipes deben poner en práctica en casos difíciles y cuando no hay otra salida, derogando el derecho común sin consideración a justicia o formalidad alguna, y sacrificando el interés privado al bien público”.⁴⁷⁵ El golpe de Estado es “aquello que deroga el derecho común en beneficio del interés público”, es una cesación abrupta que se elige cuando no hay más camino que la suspensión de la situación vigente. Una terminación semejante sugiere la cesación total de un régimen, que permanece suspendido. El golpe de Estado, sentenció Naudé, es como “el rayo que se descarga repentinamente antes que se haya percibido en las nubes el rodar del trueno”.

La segunda tipología de terminación es más suave y graduada, ella distingue entre la cesación de funciones y la extinción de estructuras, diferenciando a la terminación funcional y la terminación organizativa. Por un lado, “la terminación funcional involucra el fin de un conjunto de actividades programáticas y productos resultantes de bienes y servicios públicos”.⁴⁷⁶ Esta forma de terminación implica la suspensión tanto de tareas, como de los productos que ofrecían, y significa la eliminación o disminución del nivel de actividad y resultados. Si se conciben a las *policies* con enfoques generalizados o estrategias hacia la solución de problemas particulares, la terminación funcional ocurre cuando tales enfoques y estrategias generalmente incorporados a un número de actividades y productos, cesan porque las funciones son “un servicio provisto por el gobierno a los ciudadanos”.⁴⁷⁷

necke, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, pp. 199-207. Manuel García-Pelayo, Estudio introductorio al libro de Giovanni Botero, *La razón de Estado y otros escritos*, pp. 49-50. Las citas de Naudé se encuentran en estas obras.

⁴⁷⁵ *Idem*.

⁴⁷⁶ Douglas Bothun y John Comer, “The Politics of Termination: Concepts and Process”, en *Policy Studies Journal*, vol. 2, núm. 4, EE.UU., mayo de 1983, p. 541.

⁴⁷⁷ De León, *op. cit.*, p. 375.

Tal como lo mencionamos arriba, las funciones son más difíciles de terminar. Así lo constató Herbert Kaufman en un estudio muy consultado, cuyo saldo fue que en tanto 27 agencias gubernamentales sucumbieron en procesos de extinción, las funciones que realizaban permanecieron vivas mediante el procedimiento de reasignación a otras dependencias.⁴⁷⁸ En la medida en que la ciudadanía valora como servicio necesario a una función, su persistencia está asegurada a través de una diversidad de medios. Las funciones, además, sobreviven por su correspondencia con las demandas de la ciudadanía, y con frecuencia sirven más plena y directamente a una necesidad que las más difusamente configuradas organizaciones y *policies*.

Un aspecto poco explorado de la terminación funcional consiste en el papel de las funciones en un régimen político como conjunto. Tal como se explicó cuando analizamos la autonomía creciente del ambiente de *policy* y su mutua causación, debemos recordar que hay un proceso de sustentación del régimen mismo para evolucionar a partir del desempeño de *policy* en épocas de sosiego y tranquilidad pública. En el concepto de Clapmarius aquí estaría vigente el derecho de imperio. Sin embargo, existe un proceso similar pero alternativo, que nutre un dispositivo de defensa cuando está vigente el derecho de dominación que capacita al régimen en tiempos políticos indómitos, que requieren medidas drásticas de rescate por medio de la terminación y que puede explicarse a partir del concepto de misterios de la República.

El derecho de dominación se activa como una réplica a la ingobernabilidad latente durante fases irredentas, habiendo cesado el derecho de imperio. Es un operativo puesto en marcha para evitar que el estado latente de ingobernabilidad se haga manifiesto; su objeto es ofrecer insumos de gobernabilidad para restaurar el rumbo perdido, pero bajo condiciones jurídica y políticamente diversas, pues han derivado deliberadamente de la terminación. La *Arcana Republicarum* fue dividida por Arnold Clapmar en *Arcana Imperii* o misterios de Imperio, y *Arcana Dominationis* o misterios de dominación. Ambas arcanas desenvuelven un papel funcional de redención de la gobernabilidad, pues consisten en *policies* que se materializan en los planes y prácticas destinados a asegurar la articulación y funcionamiento del régimen de excepción. Su índole es la implementabilidad, pues su desempeño obra a favor de la creación de las condiciones básicas de gobierno en situaciones caracterizadas por la anormalidad, las contingencias, la incertidumbre y la inestabilidad. En situaciones políticamente indómitas el Estado desarrolla

⁴⁷⁸ *Idem.*

aptitudes que trabajan para resarcir la capacidad menguada de gobernabilidad, debido principalmente a que el grado de implementación decrece merced a las dificultades crecientes para relacionar positivamente las intenciones y los resultados de gobierno.

Bajo condiciones de ingobernabilidad, cuando está vigente el derecho de imperio las funciones gubernamentales entorpecen la implementación y el único camino que se juzga viable es su cesación. Una vez terminadas, son reemplazadas por funciones soterradas que trabajan a favor de la implementabilidad y que desde la obscuridad de los procesos secretos del gobierno emergen como factores de restauración. Estas funciones, o misterios para Clapmar, son el producto de mecanismos inherentes al Estado como persona autodeterminada que vela por su sobrevivencia, y sirven para resarcir la gobernabilidad perdida. Pero también se trata de un arte del gobierno que debe ser cultivado porque la implementabilidad que exige, regida por la oportunidad, el conocimiento y el cálculo, trabaja ante un horizonte de contingencia e incertidumbre de difícil manejo. La seguridad interior, los programas de prevención de desastres y los planes de previsión de contingencias, entre otras modalidades, están facturados con este tipo peculiar de *policy*.

Los misterios de Imperio operan como *policies* cuyo objeto es preservar al régimen, en tanto que los misterios de dominación lo hacen para afirmar el poder del titular del gobierno, si bien las fronteras entre ambos son de suyo borrosas pues la salvaguarda del régimen y del titular normalmente están entrelazadas. Los Misterios de Dominación están destinados a preservar a los detentadores del poder ante rebeliones y revoluciones, en tanto que los misterios de Imperio tienen la peculiaridad de usar simulacros que encarnan en instituciones decorativas por medio de las cuales se estimula la tranquilidad pública y se ofrece la apariencia de libertad. Clapmar decía que la libertad de expresión e imprenta ofrecía una participación política ruidosa, pero ciertamente insignificante en los sucesos trascendentales del Estado. Los misterios de Imperio son recursos de terminación calculada que son utilizados como una estrategia defensiva y que los gobiernos conservan intencionalmente ocultos para facilitar su éxito. Estos misterios configuran “las íntimas y ocultas razones o criterios por los cuales aquel que tiene el principado en la República defiende tanto su tranquilidad, como la conservación del presente *status* de la República”; y tiene como finalidad “el buen estado y la larga duración de la presente República, de modo que no se mude en otra; y la seguridad del que impera”.⁴⁷⁹ Son, en suma, un recurso que se invierte a favor de la *salus publica*.

⁴⁷⁹Schmitt, *op. cit.*, p. 18.

Una de las características que distinguen a la terminación funcional es la índole de su relación con los problemas que trata el gobierno, pues la naturaleza de éstos indica que raramente desaparecen y tienden a perpetuarse. En la terminación funcional excepcionalmente se antepone la solución o no-solución de los problemas como causa de cesación; pero si tal fuera el caso, la terminación sería realmente controversial. Como lo acabamos de observar, la terminación funcional, pasando de un estado de tranquilidad al de desasosiego, encara la solución de problemas tan controversiales que la cesación se invoca como una solución de alta drasticidad. Más frecuentemente su relación con los problemas de gobierno constituye la respuesta a cambios que sugieren enfoques alternativos como solución a los problemas, y desde este punto de vista normalmente la terminación funcional es el resultado del comienzo de una *policy* de sustitución. Aquí se debe considerar a varios incentivos para la sustitución de *policy*, tales como los cambios tecnológicos, permutas en la asignación de recursos públicos, mudas en los apoyos e ideologías políticas de los programas, y transmutaciones en las actitudes relacionadas con la adecuada forma de suministrar los servicios públicos.

En contraste con la suspensión funcional, “la terminación estructural incluye no sólo la cesación de actividades programáticas, sino también los arreglos institucionales para el desempeño de esas actividades”.⁴⁸⁰ Esta modalidad consiste en que una organización cese de existir, o menos drásticamente, la reducción de sus recursos. Si la terminación comienza con la restricción de recursos, su grado evidencia la posibilidad del principio de la terminación total. En este tipo de cesación, el papel de los problemas solía ser considerado como menos importante que en la terminación funcional, toda vez que la terminación estructural era poco frecuente antes de la emergencia de los vastos programas de exprivatización. Sin embargo, sigue siendo vigente el apotegma acerca de que las organizaciones tienen un gran arsenal de medios de perpetuación. En el estudio de Kaufman referido se da cuenta de que entre 1924 y 1973, en los Estados Unidos fueron extintas 27 organizaciones gubernamentales, mientras que se crearon 175.

Entre otros elementos que favorecen la longevidad organizativa hay que consignar la permanencia institucional, las bases estatutarias, la flexibilidad organizativa, el apoyo político y la renuencia intelectual. Tal como han sido conceptuadas, “las organizaciones son grupos de individuos que constituyen lo que llamamos instituciones”;⁴⁸¹ es decir, la naturaleza principal de las

⁴⁸⁰Douglas Bothun y John Comer, *op. cit.*, p. 541.

⁴⁸¹De León, *op. cit.*, p. 376.

organizaciones es la institucionalidad, que se caracteriza principalmente por la permanencia y la capacidad de adaptación. Aunque las organizaciones puedan ser creadas para responder a necesidades específicas, normalmente aspiran a expandir su permanencia en el tiempo, pues su vocación consiste en profesar la idolatría por *Eros*, no por *Tanatos*.

La índole de la organización es la vida, no la muerte: el secreto de su vocación vital consiste en que cada organización se desempeña en un contexto integrado por otras organizaciones, con las cuales tiene un nexo de interdependencia existencial. En un capítulo anterior explicamos cómo, para Chester Barnard, la supervivencia de una organización depende del mantenimiento de un equilibrio de carácter complejo en un medio continuamente fluctuante. Tampoco debemos olvidar cómo Kenneth Boulding señaló que la demanda es un factor de crecimiento organizativo, pero todavía más la oferta, como un efecto de toma de conciencia. La oferta es el motor nacido de un estímulo interno que crea nuevas aptitudes organizativas que perfeccionan su papel ante el ambiente y obran a favor de la permanencia de una organización.

Las organizaciones no son presas fáciles de la terminación, pero son más débiles que las funciones gubernamentales.

Como las organizaciones, las *policies* están destinadas a resolver problemas específicos y son más susceptibles de ser terminadas, a menos que una *policy* y su contexto institucional sean coincidentes o estén adecuadamente entretrejidos. Pero debido a que la singularidad de cada *policy* facilita su identificación y la evaluación de su desempeño, una organización prefiere renunciar a ella antes que fenecer, usándola como "chivo expiatorio".⁴⁸² Como en cualquier relación política, una *policy* no puede aprovechar por sí misma a muchos aliados, como lo hace una organización, y en términos de poder político tiene menos capacidad de extender su propia existencia. Habida cuenta de que una *policy* está regida por un objetivo específico -en contraste a una organización, caracterizada por una multitud de propósitos-, la existencia del objetivo único que facilita su evaluación y ofrece argumentos a favor de la terminación, allana también la acumulación de críticas que obrarán a favor de la cesación. En suma: las organizaciones tienen enemigos naturales, pero ellos tienden a luchar más contra *policies* concretas que contra la organización como un todo.

Los programas son conjuntos de actividades y productos que suelen personificar a una *policy*. La terminación de un programa ocurre cuando un

⁴⁸²De León, *op. cit.*, p. 376.

conjunto es eliminado, y por ello es conveniente distinguir aquí entre *policy* y programa pues la primera puede continuar una vez que son suprimidos varios programas.⁴⁸³ Estos constituyen la categoría de terminación más fácil porque cuentan con menos recursos políticos de protección y representan una pequeña inversión dentro de las organizaciones. Debido a que se encuentran en estrecha relación con un problema, su impacto es fácilmente observable y evaluado, y está más sujeto a la crítica directa e inmediata.⁴⁸⁴

La terminación puede ser una arma de dos filos si al ejecutarse se desoyen los sabios consejos de quienes sugieren su prudente utilización; esta misma prudencia aconseja su uso opcional dentro de una estrategia decremental o dentro del método del *Big Bang*, atendiendo las condiciones del caso. También, considerando las circunstancias, cualquier terminación puede, y debe, ser iniciada, o suspendida, habida cuenta del riesgo inherente.

Ante dilemas trascendentales que son inherentes a la vida o la muerte en administración pública, la prudencia es un criterio de acción imprescindible; pero también el valor, y es probable que éste sea más decisivo tratándose de la cesación de *policy*. El valor es una cualidad moral de importancia, principalmente porque se relaciona con la ambición, el sentido del deber y el reconocimiento del carácter perjudicial de la acción, pero también de la inacción. Es un recurso para alcanzar suficiente impersonalidad en la terminación, pues las relaciones dentro de la administración pública pueden alcanzar grados muy cercanos al desagrado y lo impopular. Como lo hizo saber un autor, "quizá el valor más esencial que se necesita en el servicio público sea el valor de decidir; ya que si bien es verdad que todas las *polícies* tienen consecuencias agrídulces, las decisiones invariablemente producen algún dolor".⁴⁸⁵ El valor es el ingrediente que forma la esencia de la responsabilidad en la administración pública, y con frecuencia es la cualidad que menos se posee para despedir, para degradar, para trasladar o para terminar.

Los estudios de terminación pueden contribuir con notoria utilidad a entender los misterios de la continuidad de la administración pública, como un suceso por ser construido mediante un proceso por el cual entidades fallientes pueden legar lo que queda de su vida a entidades en gestación o que están existentes con pleno vigor. Tal continuidad es más explicable en términos del creciente nivel de autonomía del espacio de *policy*, y debido principalmente a que la muerte de organizaciones singulares puede nutrir la

⁴⁸³ Douglas Bothun y John Comer, *op. cit.*, p. 541.

⁴⁸⁴ De León, *op. cit.*, p. 377.

⁴⁸⁵ Stephen Bailey, "Ética y servicio público", en Roscoe Martin (comp.), *Administración pública*, Herrero Hermanos, México, 1965, p. 360.

vida de la administración pública como pluralidad organizativa. La condición existencial vitalicia de esta administración, en suma, es mejor comprendida si la apreciamos a partir del concepto de la terminación como una muerte administrativa que puede producir vida administrativa, a partir de la idea de que el comportamiento de la administración pública constituye un cúmulo complejo de implementaciones que nutren su desarrollo.

La terminación administrativa, conceptuada como una etapa del ciclo de *policy*, puede ser discernida como una oportunidad de vida, no solamente como un desenlace mortal.

CAPÍTULO 8

La administración pública como una materia humanística

TODO MODELO de economía constituye también un paradigma de sociedad. Entraña el modo cómo se pretende construir a la sociedad y constituye una teoría de la sociedad cuyo fundamento es un esquema económico que funge como la mano del artista que esculpe la obra. Empero, la economía y la sociedad dependen de la política dominante, pues el poder del Estado es la energía necesaria para consumir la obra.

Aunque un modelo de economía reclame la marginación del Estado de los grandes sucesos de la vida productiva de la sociedad, es el Estado el que hace posible tales sucesos. Para la implementación de un esquema económico es menester detentar el poder del Estado, y tal es objeto de sus promotores. Esto explica por qué el neoliberalismo como un esquema económico fue impuesto a través del poder del Estado y por medio de la política, pues han sido los procedimientos políticos los medios de acceso a los mandos del gobierno.

Pocos modelos económicos han estado más distantes de los intereses de los ciudadanos y del concepto de la política como fórmula de convivencia, como desarrollo de una comunidad armónica y como metodología para la superación de controversias sociales. Pocos paradigmas de economía han dado la espalda de un modo tan explícito a las grandes masas de la sociedad, decretado en una forma tan nítida la necesidad de patentizar las desigualdades sociales y soslayado el papel de la justicia como mecanismos de solución de conflictos por medio del derecho. Pocos esquemas de economía, en fin, han sido tan extraordinariamente francos para anunciar medidas impopulares, excluyentes, privilegiantes y draconianas.

No muchos autores pueden decir que era imposible calcular los efectos del desastre social que provocó, pues el neoliberalismo propaló por todos los medios lo que haría a través del poder del Estado. Anunció la concentración del capital, la expropiación de amplios espacios públicos, el desmantelamiento de la seguridad social, la liquidación de las conquistas obreras y el despido de servidores públicos. ¿Qué podía esperarse de esto?: el monopolio de la riqueza, la expoliación del trabajo, el debilitamiento del servicio

civil de carrera, la desocupación en gran escala, y lo más dramático: la pauperización generalizada de la población.

Pocos modelos de economía, en suma, han estado más alejados de valores humanos cimeros tales como la justicia, la igualdad y la solidaridad; en fin, de los valores de la concordia social y la civilidad humana. De manera similar al modo como se separa de la política, el neoliberalismo se aparta de la ética y del temario de los valores humanos.

Es también el neoliberalismo el que ha prohiado al nuevo manejo público, un paradigma de administración privada del gobierno con total desencuentro con las humanidades, el civismo y el interés público, que son los valores esenciales de la administración pública. Ellos son, en efecto, el temario de este capítulo final.

En el último párrafo de su *Leviatán*, Thomas Hobbes expresó unas palabras que han sido proféticas:

...de este modo he llegado al fin de mi discurso sobre el gobierno civil y eclesiástico, discurso promovido por los desórdenes del tiempo presente, sin parcialidad, sin personal propósito, y sin otro designio que poner de relieve la mutua relación existente entre *protección y obediencia*, a los ojos de aquellas personas a quienes tanto la condición de la naturaleza humana como las leyes divinas (naturales o positivas) requieren una observancia inviolable.⁴⁸⁶

La relación entre protección y obediencia constituye un sutil entramado social que se teje con las materias primas de la justicia, la ética y la política, que constituyen las columnas de la vida asociada en que descansa la *civilidad*. Es evidente que todo Estado se basa en la obediencia, pero no solamente en ella, pues de otro modo su régimen sería dictatorial y autocrático. Todo Estado se basa en la obediencia, pero también en la protección como sustento primigenio de su legitimidad.

El hombre como un animal político

¿Pero es factible gobernar a la sociedad sin la participación de la sociedad? Esto no es posible: la estatalidad humana es el reflejo de aquello que hace compatibles el deber de obediencia y el derecho a la protección.

El binomio protección-obediencia constituye la semilla primigenia de la civilidad, consiste en la premisa que favoreció el tránsito del súbdito al ciuda-

⁴⁸⁶Thomas Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980 (1651), p. 587.

dano. Tal es en esencia el espíritu de la primera cláusula del contrato social que sirvió de cimiento al Estado y constituyó al gobierno. Ése fue el fundamento de la ley civil, la cual en el entender de Hobbes no se refiere a tal o cual Estado sino al Estado en sí.⁴⁸⁷ Esa ley, como compromiso social que deriva del sentido de la *Civitas* como congregación ciudadana, fijó para el gobernado el deber de obedecer a cambio de protección, y al gobernante el deber de proteger a cambio de obediencia.

Incluso la relación protección-obediencia es anterior a la expansión de la democracia y los grandes logros de los derechos políticos, pues constituye sencillamente una divisa de civilidad y garantía de la continuidad de una sociedad civilizada.

El buen gobierno

La relación protección-obediencia entraña el concepto de *buen gobierno*. Este vocablo, entendido como fin del Estado, emerge a partir de las transformaciones del pensamiento político en el siglo XIII junto al propósito de conservar a la justicia.⁴⁸⁸ En tanto la justicia significaba la realización del derecho vigente, la finalidad del *buen gobierno* implicaba alcanzar el bien común en sus manifestaciones más variadas, no solamente la observancia del derecho existente. El buen gobierno también propendía a la creación legislativa de nuevo derecho, para implementar la elevada misión que entrañaba la utilidad pública.

La justicia estaba limitada a la implementación del derecho establecido, y por consiguiente era necesaria pero insuficiente para alcanzar un bien común de la proporción planteada por el Estado moderno. Tal era el motivo por el cual el gobierno y la legislación se vinculan íntimamente, y por regla general las autoridades gubernamentales que estaban activas en horizontes extensos tenían potestad legislativa.

En suma: “la *buen gobierno* es considerada como una dirección adecuada a los problemas de la tierra, sobre la cual se va constituyendo una experiencia administrativa” (...) “La *buen gobierno* comprende el bien común espiritual y el temporal, sin solución de continuidad, entre ellos, tal como lo pensaba la escolástica tomista, tan influyente en España, especialmente en el siglo XVI. El *buen gobierno* temporal está cifrado, según la doctrina escolástica tomista que pasa a la legislación indiana en la realización de la *República*

⁴⁸⁷*Ibidem*, p. 217.

⁴⁸⁸Mario Góngora, *El Estado en el derecho indiano*, Universidad de Chile, Santiago, 1951, pp. 233-234. Cursivas de Omar Guerrero.

o *policía*.⁴⁸⁹ Esta última constituía la mejor representación del significado de utilidad pública que se imputaba a la gobernación, de modo que la policía pasó posteriormente a significar una función administrativa destinada a la regulación de la comunidad conforme al bien común deseado. Por su parte, *República* fue usada después como un sustantivo que gradualmente se convirtió en sinónimo del Estado.

Hacia el siglo XVIII en Alemania la policía encarnó en la *policía*, tanto como una personificación de un tipo de Estado, como una modalidad del derecho. Es la época conocida como *Estado de policía* (*Policey-Staats*) que se explica a partir de las nuevas relaciones que se establecen entre el Estado y los súbditos, particularmente dentro del derecho de supremacía reconocido a los príncipes alemanes, y la demanda de protección de los pobladores.⁴⁹⁰ El desarrollo de esa prerrogativa fue muy lento y concluyó hasta la disolución del viejo Imperio alemán a principios del siglo XIX, además que determinó el carácter de las relaciones entre el soberano y los súbditos.⁴⁹¹ Aún no se trata plenamente del *Estado* que se presenta ante los súbditos, concepto que aparecerá posteriormente, sino de la persona príncipe que está investido de derechos que le son inherentes. Tales derechos conciernen a los asuntos de la comunidad y marcan la posición del príncipe por encima de los súbditos, a los que exige obediencia. Se trata de una institución de dominio que se funda en el jusnaturalismo y que pone los derechos y deberes principescos dentro de los fines del Estado, pero con la finalidad de proteger a los súbditos y velar por su bienestar. Los derechos del príncipe ahora se explican a partir de que sirven para el logro de este propósito, si bien es cierto que como contraparte, los súbditos convienen en aceptar el uso de los medios necesarios para llevarlo a la práctica. Entre más y mayores son las tareas del príncipe para atender las necesidades de la comunidad, más y mayores son sus prerrogativas. A mayor obediencia demandada, mayor es la dosis de protección que debe brindar.

Esta organización política estaba sustentada en el *jus politiae*, o derecho de policía, que consistía en el cúmulo de prerrogativas principescas: como el príncipe tiene el deber de procurar el orden público y el bienestar general, posee el derecho de ejercer el poder necesario para este fin.⁴⁹² Tal derecho entraña, como contraparte, que el príncipe asegure la felicidad y el bienestar a los súbditos. Queda establecido el principio de que ningún objeto de la admi-

⁴⁸⁹ *Ibidem*, Cursivas de Omar Guerrero.

⁴⁹⁰ Otto Mayer, *Derecho administrativo alemán*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 2 vols., 1949 (1895), vol. I, p. 27.

⁴⁹¹ *Ibidem*, p. 34.

⁴⁹² *Idem*.

nistración pública está excluido de su actividad inmediata,⁴⁹³ en tanto que toca a la policía desempeñar el conjunto de actividades desplegado por el poder estatal para garantizar la protección de los súbditos.⁴⁹⁴

El derecho a la protección, por lo tanto, consiste en una prerrogativa social preexistente al Estado de derecho (*Recht-Staats*), que entraña una condición existencial del Estado como congregación ciudadana que es elevada a elemento constitutivo de ese Estado y como base del decálogo de los derechos cívicos. Ese derecho, al mismo tiempo, es el sustento de los derechos sociales que representan el máximo de civilidad humana hasta nuestros días.

Los derechos sociales

Ningún régimen puede soslayar su deber de protección so pena de perder su derecho a ser obedecido, pasando de buen a mal gobierno. Esto no fue soslayado incluso durante el absolutismo, mucho tiempo antes de que se estableciera la democracia como un modo generalizado de gobierno.

El primer y principal derecho del gobernado es conservarse en sociedad y radicar en el asilo de civilidad, pero este derecho fue el que más prontamente olvidó el neoliberalismo. Uno de sus errores fue que se creyó que las *policies* sociales constituyen el muestrario típico de las deficiencias del Estado administrativo; y más aún, su aspecto más negativo y deplorable.

¿Puede entonces abolirse el desencuentro entre los derechos sociales y el neoliberal concepto del manejo público? Interroguemos a uno de sus padres fundadores, Milton Friedman:

Cuando oigo hablar a las personas de negocios con mucha elocuencia sobre “las responsabilidades sociales de los negocios en un sistema de empresa libre”, recuerdo al célebre ciudadano francés que a los 70 años descubrió que toda la vida había estado hablando en prosa. Las personas de negocios creen que están defendiendo la libertad de empresa cuando declaman que los negocios tienen que ver “no solamente” con las utilidades sino también con promover fines sociales deseables; que tienen una “conciencia social” y toman en serio su responsabilidad de dar empleo, eliminar la discriminación, evitar la contaminación, o cualquiera que sea el lema de los reformadores de turno. *En realidad –si ellos mismos u otros tomaran en serio esas afirmaciones– lo que están haciendo es predicar puro y neto socialismo. Los que hablan en esa forma son títeres inconscientes de las*

⁴⁹³ *Ibidem*, p. 48.

⁴⁹⁴ Mariano Baena del Alcázar, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, p. 41.

fuerzas intelectuales que han venido minando las bases de una sociedad libre durante los últimos decenios.

Las discusiones sobre la “responsabilidad social de los negocios” son notables por su flojedad analítica y su falta de rigor. *¿Qué significa eso de que los “negocios” tienen responsabilidades?* Sólo las personas pueden tener responsabilidades. Una corporación es una persona artificial, y en este sentido, puede tener responsabilidades artificiales, pero “los negocios” como un todo no se puede decir que las tengan, ni siquiera en este vago sentido.

En un sistema de libertad de empresa y propiedad privada, los ejecutivos corporativos son empleados de los dueños del negocio. Son directamente responsables ante sus empleadores.

Desde luego, el ejecutivo corporativo también es una persona, y, como tal, puede tener otras responsabilidades reconocidas o asumidas voluntariamente -para con su familia, su conciencia, sus sentimientos de caridad, iglesia, club, ciudad, país-. Los *gerentes* pueden sentirse impelidos por estas responsabilidades a dedicar parte de su tiempo a causas que ellos consideran valiosas, negarse a trabajar para determinadas corporaciones, y renunciar a su empleo, por ejemplo, para ingresar en las fuerzas armadas del país. Si queremos, podemos referirnos a estas responsabilidades como “responsabilidad social”, pero en estos casos, el gerente está actuando como principal, no como agente; está gastando su dinero o su tiempo o su energía personal, no dinero ni tiempo ni energía de sus empleadores que se contratan para los fines de éstos. Si éstas son “responsabilidades sociales”, lo son de individuos, no del negocio.

¿Qué significa decir que los ejecutivos corporativos tienen una responsabilidad social en su capacidad como personas de negocios? Si esta afirmación no es pura retórica, tiene que significar que deben actuar en alguna forma que no es en interés de sus empleadores.

El principio político sobre el cual descansa el mecanismo del mercado es la unanimidad. *En un mercado libre ideal basado en la propiedad privada, ningún individuo puede ejercer coacción sobre otro, toda cooperación es voluntaria, todas las partes que cooperan se benefician o de lo contrario no deben participar. No hay ningunos valores “sociales” ni responsabilidades “sociales” en ningún sentido distinto de los valores compartidos y las responsabilidades de los individuos.* La sociedad es una colectividad de individuos y de los diversos grupos que ellos forman voluntariamente”.⁴⁹⁵

⁴⁹⁵Milton Friedman, “La responsabilidad Social de los negocios es aumentar sus utilidades”, en varios autores, *Oficio y arte de la gerencia*, Escuela de Administración de Empresas de Harvard, Impreso en Bogotá, Colombia, 1995, pp. 195-203. Cursivas de Omar Guerrero.

Tal como ha sido expuesto por Friedman, “la responsabilidad social de los negocios es aumentar sus utilidades” y nada más. Ésta, por consiguiente, no constituye una vía adecuada para entender no sólo el papel social de los negocios privados, a cuya semejanza el neomanejo público desea organizar a los negocios públicos, sino para comprender la índole de la sociedad humana.

La *policy* social, como la ley civil, no es inherente a una forma específica de Estado, sino del Estado en sí. Tal como es perceptible en la estrategia de secularización implementada por los estados europeos a lo largo del siglo XVIII, así como por sus ecos en la centuria del XIX, la des-estamentación de la salud, la asistencia social, la educación y la ilustración, arrebatadas al clero católico, prosiguió cuando se elevaron como deberes del Estado y en su conversión en una actividad medular de la que ha brotado la legitimidad de los gobiernos.

De hecho, el reconocimiento de las responsabilidades sociales de los estados laicos en el siglo XVIII precedió y facilitó la irrupción del Estado de derecho que reemplazó al Estado de policía, así como la protección de las garantías individuales y las franquicias políticas ciudadanas. El Estado de derecho, que constituye la expresión política típica del Estado liberal del siglo XIX, no escatimó esfuerzos para conservar y aún ampliar sus deberes sociales. No es una casualidad que la consolidación del concepto de lo *interior*, que había gestado sus semillas en las entrañas de las monarquías ilustradas, se desarrollara sin paralelo alguno durante la época de la expansión de los regímenes constitucionales. Cuando el Estado de derecho viene a la vida, una multitud de *policies* sociales ya pululaban como responsabilidades gubernamentales a las que asume como propias.

No es una paradoja que los regímenes constitucionales hayan sido el caldo de cultivo donde se gestaron los Ministerios de lo Interior, casi desconocidos en la época de las monarquías absolutistas, pues en ellas existieron primigeniamente los ministerios de negocios extranjeros, justicia, hacienda y defensa.

La categoría *Estado social de derecho* proviene de la gestación y gestión continua de la *policy* social.

El desarrollo del Estado de derecho ha significado un proceso progresivo por el cual, a partir del siglo XIX, su antigua condición de *Estado liberal de derecho* ha ido dando paso al *Estado social de derecho*. Esto es particularmente visible en los países altamente desarrollados donde las constituciones democráticas han tenido un amplio desenvolvimiento, pero también está presente en las naciones subdesarrolladas.

La mutación de las características del Estado moderno como Estado de derecho, que brinda plena cabida a los rasgos sociales, ha superado la antigua

idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales.⁴⁹⁶ El Estado social de derecho se identifica primordialmente por rasgos tales como la seguridad social, la coadministración pública y la disminución de los riesgos sociales de los asalariados. El Estado social de derecho, en contraste a su antecedente liberal, se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico.

La generalización de la *policy* social en los estados industrializados, principalmente en países tales como Prusia e Inglaterra desde finales del siglo XIX, obedeció a la necesidad de superar las irregularidades sociales que estaban entorpeciendo el crecimiento económico y estimulaban los conflictos sociales.⁴⁹⁷ El corolario de estas transformaciones fue la conversión de los derechos liberales en derechos sociales, definidos principalmente por la divisa de participación democrática en la vida económica.

Luego de varias décadas de evolución hacia el presente, a pesar de las duras críticas a que se ha sometido al Estado social de derecho, los saldos ofrecidos al bienestar social son muy elevados. Incluso, el desempeño de funciones sociales por el Estado ha sido considerado como una prueba de modernidad, para contrastarlo con aquellos otros estados cuya vetustez está reflejada por la prominencia de tareas primigenias tales como la hacienda o la defensa.⁴⁹⁸

El contenido social del Estado moderno parte del principio de que la sociedad es inherentemente inequitativa. Debido a que la organización económica no garantiza que todos los miembros de una sociedad cuenten con lo suficiente para vivir, toca al Estado cumplir con su contraparte de protección y sufragar lo faltante. Tal es la idea de William Beveridge plasmada en su celeberrimo *Plan de Seguridad Social del Reino Unido* de 1942. Así es: la seguridad social debe luchar contra cinco jinetes del apocalipsis a cuya cabeza se halla la necesidad, la cual tiene la no menos ingrata compañía de la enfermedad, la ignorancia, la miseria y el ocio.⁴⁹⁹ Se trata de una fórmula de organización entre el Estado y el individuo, en la cual el primero ofrece la seguridad de los servicios públicos y los recursos financieros del caso, a cambio de la responsabilidad y la iniciativa de los individuos. El resultado de la

⁴⁹⁶ Jörg Kammler, "El Estado social", en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Anagrama, Barcelona, 1968, pp. 98-124.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, pp. 97 y 106-107.

⁴⁹⁸ Juan Junquera González, *La función pública en la "Europa de los doce"*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, p. 103.

⁴⁹⁹ William Beveridge, *Plan Beveridge: el seguro social en Inglaterra*, Ediciones Minerva, México, s/a, p. 8.

asociación consiste en servicios públicos de salud, atención médica y convalecencia, así como continuidad laboral.

La seguridad social deriva del principio del Estado, que no es otra cosa que la protección a la ciudadanía a través de brindarle la garantía de la vida asociada. Si la seguridad es el objeto de la vida del hombre dentro de la comunidad social, entonces la seguridad es una categoría política esencial porque se refiere a un valor central de la convivencia. En la medida en que la existencia de cada cual depende de los demás, la solidaridad constituye un resultado sucesivo de la seguridad.

La solidaridad social no constituye un ente metafísico, sino una realidad que entraña la nivelación de todos en la fortuna y en el infortunio.⁵⁰⁰ La seguridad social es una contraparte del riesgo, que es su condición determinante. Un autor explicó que “el riesgo es una posibilidad o una necesidad de que se produzcan ciertos acontecimientos de naturaleza o carácter aleatorio, y susceptibles de compensación o reparación (...)”.⁵⁰¹ La seguridad social, por lo tanto, constituye una institución establecida por la sociedad para satisfacer las necesidades que derivan o son consecuencia de los riesgos. La seguridad entraña la previsibilidad del riesgo y tiende a eliminar sus efectos; ella se encamina a suprimir la causa del riesgo.

Ludwig von Mises había expresado su desagrado con el Estado de bienestar personificado en el *Nuevo Trato*, porque equivocadamente observaba en este régimen los ingredientes del totalitarismo. En el fondo, su dogmática posición ante el activismo social del Estado significaba el rechazo de los deberes colectivos de los cuales brota su legitimidad, pues como es visible en el célebre discurso de Franklin D. Roosevelt sobre las *cuatro libertades*, la seguridad social era también concebida como un ejercicio libertario del ser humano. Roosevelt se refirió a la libertad de expresión, la libertad de creencias, la previsión contra la agresión externa (seguridad nacional) y la *liberación de la necesidad económica para asegurar el bienestar de las naciones*, o seguridad social.⁵⁰²

Cuando el Estado se orientaba solamente hacia su fin jurídico se ponía en marcha la mera *administración política*; cuando lo hace con miras a un fin social como en el presente, entonces se mueve la *administración social*. La primera conserva a la sociedad, la segunda preserva a las instituciones culturales y sociales que el Estado estableció para crear, promover y proteger el

⁵⁰⁰ José Mingarro y San Martín, *La seguridad social en el Plan Beveridge*, Polis, México, 1946, p. 56.

⁵⁰¹ *Ibidem*, p. 68.

⁵⁰² Franklin D. Roosevelt, “The Four Freedoms”, *Message to Congress on the State of Union, January 6, 1941*, en S.N. Eisenstadt, *Political Sociology: a Reader*, Basic Books, Nueva York, 1971, pp. 460-464.

bienestar colectivo. La *administración social* es inherente al Estado moderno, en el sentido de que “el Estado nacional contemporáneo es además un órgano colectivo de grandes aspiraciones sociales, hasta de grandes funciones sociales”, cuyo origen se encuentra en la ampliación de su esfera de actuación.⁵⁰³

El concepto de administración social, que emerge a principios del siglo xx hacia los años sesenta había enderezado su categorización dentro de una óptica más amplia. En efecto, en el país de Adam Smith, Inglaterra, la administración social alcanzó una importante conceptualización científica e incluso cierto estatuto filosófico. Era concebida como “la traslación de una filosofía dentro de la *policy* social acerca de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos”; incluso se le entendía como “el esfuerzo por aplicar las ciencias sociales –incluyendo a la filosofía– al análisis y solución de un rango cambiante de problemas sociales”.⁵⁰⁴

Ella constituía parte del complejo entramado de la administración pública moderna: la administración social era conceptualizada como el estudio del desarrollo, estructura y práctica de los servicios públicos.⁵⁰⁵

El neoliberalismo erró al percibir a las funciones sociales del Estado como constituyentes accidentales de una etapa del Estado, el llamado “Estado de bienestar”, cuando más bien son una parte sustancial de su configuración propiamente moderna. Tal es el motivo por el cual la segregación de programas sociales por vía de exprivatización o por efecto del desinterés gubernamental, significa el abandono de uno de los afluentes más preciados de legitimidad política de los gobiernos y la claudicación del principal deber de ofrecer protección a la ciudadanía.

Obediencia sin protección

¿Cuál es el saldo hoy en día de semejante claudicación? En países desarrollados tales como el Reino Unido y los Estados Unidos, la pérdida de condiciones de vida favorables hizo que las grandes mayorías de la población dieran la espalda a los regímenes neoliberales y optaran, por la vía del voto, por gobiernos diversos a ese modelo económico. En otras regiones del orbe los saldos son diferentes, tal como es visible en los países subdesarrollados, donde los efectos perniciosos reflejan su faz más sombría.

En lo tocante a Iberoamérica, las huellas dejadas por la aplicación de las prédicas de la economía neoclásica son devastadoras. Ella es una región

⁵⁰³ Adolfo Posada, *La administración política y la administración social*, España Moderna, Madrid, s/a.

⁵⁰⁴ Donnison, D.V., “The Teaching of Social Administration”, en *The British Journal of Sociology*, vol. xii, núm. 3, Reino Unido, 1961, pp. 209, 221.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, p. 221.

que siendo antaño de pobres, ahora constituye una zona de desastre debido a su pauperización. Bernardo Kliksberg cita al Vicepresidente del Banco Mundial para Iberoamérica, quien dice que “América Latina es notable como una región en la que la pobreza, particularmente la pobreza absoluta, parece no registrar mejora alguna (...) la proporción de personas en la pobreza absoluta en la región se incrementó entre 1987 y 1993”.⁵⁰⁶

Existe un crecimiento absoluto y relativo de la pobreza, así como una degradación de la “calidad de la pobreza”, que la ha mutado en pauperización generalizada; se trata de la “pobreza extrema”. Uno de sus ángulos más dolorosos es que este proceso regresivo de calidad de vida se ha extendido a los sectores más débiles y desprotegidos de la sociedad, explayando el carácter discriminatorio de la pobreza hacia los niños. Kliksberg refiere que la OIT ha denunciado el aumento acelerado de la mano de obra infantil en el área, estimando que en 1990 ya existían 20 millones de trabajadores menores de 14 años.⁵⁰⁷ El cambio de cualidad en la pobreza, otrora fundamentalmente masculina, hoy en día también ha adquirido el carácter de su *feminización*. Con este nombre se refiere a las mujeres humildes que actualmente sostienen a un gran número de hogares. Entre mujeres pobres, las más pobres son aquéllas del mundo rural.

Otro factor conexo con la pauperización de la sociedad iberoamericana lo constituye el estado decadente del empleo, que Kliksberg observa especialmente deprimido entre 1980 y 1992, principalmente en el sector moderno. La dinámica de las economías iberoamericanas es tan lenta, y se ha pervertido de modo tal, que ese autor resalta que es el sector informal el que ha creado ocho de cada 10 empleos desde 1980. En lo tocante al desempleo, el neoliberalismo no ha hecho distingos. El servicio público también ha sido víctima del “adelgazamiento del Estado”, como lo han llamado sus patrocinadores. Bernardo Kliksberg cuenta que “un caso elocuente ilustrativo es el de los servidores públicos (...) además de la pérdida de puestos de trabajo, el deterioro en los niveles de los salarios reales mínimos y promedio fue de tal significación, que se ha estimado que actualmente cerca del 20 por ciento de los empleados públicos integran hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza”.⁵⁰⁸

Una de las grandes magias del neoliberalismo no sólo consiste en su capacidad de multiplicar pobres, sino también en crear lo que Kliksberg llama la

⁵⁰⁶ Bernardo Kliksberg, “¿Cómo enfrentar los déficit de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergradable: nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 4a. ed. ampliada, pp. xxvii-xlviii.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, p. xxx.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, p. xxxii.

irrupción de los “nuevos pobres”; de modo que “junto a la pobreza conformada históricamente en la región, y a los denominados «pobres estructurales», aparecen hoy contingentes crecientes de sectores de las clases medias en «picada» que se caracterizan con la categoría de «nuevos pobres». Los nuevos pobres antaño constituían a la clase media, la cual estaba formada por grupos sociales con estabilidad ocupacional, prestigio e ingresos decorosos. Los miembros de la clase media también contaban con educación y cultura. El autor citado recuerda que “entre ellos se hallan los funcionarios públicos, maestras, enfermeras, y empleados de línea, cuyos ingresos han perdido buena parte de su valor adquisitivo”. Incluían a “pequeños comerciantes e industriales, que están marcando récords de quiebras y convocatorias, empleados administrativos de empresas de diversa índole también con ingresos reales en baja; y jubilados cuyos haberes se han visto mermados seriamente en términos de capacidad de compra efectiva”. Y “buena parte de las profesiones liberales antes «pasaje» a la clase media y ahora con graves dificultades ocupacionales”.⁵⁰⁹

¿Cuáles son los remanentes adicionales de esta situación?

En primer lugar, un debilitamiento de la familia que atenta contra su papel en la formación de valores de los niños, así como de protección a su maduración humana, y como ayuda y sostén del proceso educativo de la escuela. También ha propiciado el ascenso de la violencia, la criminalidad y el clima de inseguridad, además de la elevación de los costos sociales, económicos y existenciales que produce el delito.

El neoliberalismo está en quiebra como modelo de gobierno y gobernabilidad. Kliksberg se refiere a la ruina de “la teoría del derrame”, pues como nos lo hace saber, “se ha ofrecido con frecuencia a las sociedades la visión de que el esfuerzo debía centrarse en ciertas metas macroeconómicas que automáticamente conducirían a la solución del conjunto de problemas sociales en etapas posteriores. La realidad indica la imprescindibilidad de que los países crezcan a fuertes tasas, obtengan equilibrios macroeconómicos, aseguren la estabilidad, y mejoren su competitividad. Sin embargo, la suposición de que por sí el crecimiento se «derramaría» hacia el conjunto de la población, y que se trata en definitiva de un problema de «tiempo y paciencia histórica», se ha demostrado infundada”.⁵¹⁰

Asumimos las ideas de Kliksberg, así como con su disidencia con la perspectiva reduccionista del desarrollo, que pone el acento en la acumulación de capital como un eje central del mismo, y posterga otras formas de gasto o inversión. A ese capital material se debe añadir otro que es más precioso: por

⁵⁰⁹ *Ibidem*, p. XXXIII.

⁵¹⁰ *Ibidem*, p. XXXVII.

encima de los activos fijos, la infraestructura, y el capital financiero y comercial, hay que considerar al capital humano conformado con la calidad de la población en aspectos claves como nutrición, la salud y la educación.

El Estado cívico, en contraste al Estado gerencial, pone el acento en el ser humano y reclama el concurso de la ética, la equidad y la justicia, como ingredientes del desarrollo de la comunidad política.

Justicia

Bernardo Kliksberg cree que hoy en día es inadmisibile el relegamiento del tema de la inequidad en los asuntos sociales, que se ha considerado como asunto marginal en los grandes debates sobre el desarrollo. Enfatiza que “la experiencia de los «países exitosos» ha seguido un camino casi opuesto. Ellos han tendido a ubicar el problema en el centro de la agenda, y desarrollar políticas consistentes de mejoramiento de los niveles de equidad”.⁵¹¹ Igualmente, en ellos las erogaciones financieras de carácter social han dejado de ser definidas como un *gasto*, concibiéndose como una inversión; y en ellos, la cultura ha dejado de estar escindida del desarrollo.

En particular, Kliksberg discierne que existe una renuncia a la solidaridad: “un reciente añadido de gran trascendencia a la mitología circulante, es la reacción frente a las realidades de la exclusión social de amplios sectores de población, antes consignadas en términos de «razonamiento fatalista». La polarización, la inequidad acentuada, y la exclusión, serían fenómenos inevitables, y las sociedades latinoamericanas estarían predestinadas a conformarse con un porcentaje de población reducido con todas las posibilidades; y un gran número con niveles de vida precarios en pobreza, o indigencia. Tras este mito, habría subyacente una idea de fuerza mayor: la renuncia expresa a la solidaridad. Ella no estaría acorde con los tiempos históricos. Sería una concepción prescindible”.⁵¹²

Ante una situación tan dramática, hoy en día el Estado cívico implica una cruzada a favor de la reestructuración del tejido social, cruzada dentro de la cual los valores sociales tendrán especial relevancia. Bernardo Kliksberg propone el desarrollo de una cultura solidaria a través del cultivo de una identidad fuerte y productiva, para inducir la autoestima y el autorreconocimiento que son cruciales frente a las situaciones de minusvaluación social.

La acción cultural, por extensión, puede complementar y ampliar la labor de la escuela pública. Es imprescindible reforzar a la cultura, y sus grandes

⁵¹¹ *Ibidem*, p. XXXIX.

⁵¹² *Ibidem*, p. XII.

potencialidades para la búsqueda de soluciones a los agobiantes problemas sociales de la región iberoamericana, y considerar en la agenda del desarrollo el papel de la equidad, la ética y la justicia. La educación cívica, por consiguiente, tiene un papel central en la agenda gubernamental contemporánea con miras a reconstituir al tejido social.

Uno de los propósitos centrales del Estado cívico es la organización de la justicia, tanto concebida como una representación de la equidad, como un mecanismo de prevención y solución de conflictos.

Hoy en día, el estado de cosas en la sociedad moderna encara una explosión de los litigios y el imperativo de buscar medios más acelerados y efectivos de impartición de justicia. Un autor ha definido con toda nitidez el problema, se trata de una merma de legitimidad:

...un marco de referencia próximo quizá sea la pérdida de legitimidad del Estado y sus instituciones, como consecuencia de las dificultades, reales o supuestas, que éstas enfrentan para solucionar algunos de los más apremiantes problemas sociales (como el desempleo), especialmente en época de una prolongada crisis económica. De ahí la necesidad de hacer más eficientes dichas instituciones, mediante la reducción de costos o, al menos, a través de un mejor aprovechamiento de los recursos y de una mayor productividad.⁵¹³

El papel de la justicia es primordial para la buena marcha de cualquier sociedad, y sin duda, es la base de la estabilidad política. La justicia es la institución pública que establece un marco para el tratamiento de conflictos, mediante el recurso efectivo o potencial del derecho.⁵¹⁴

Un adecuado funcionamiento de la impartición de justicia, así como su buena imagen ante el ciudadano, constituyen insumos muy importantes de legitimidad. Esto es patente cuando la justicia interviene al fracasar otras instituciones públicas, principalmente el gobierno, o cuando la misma justicia es inefectiva. Héctor Fix-Fierro cree que en ambos casos la contribución de la justicia a la legitimidad del Estado es supletoria, pues se manifiesta como “legitimidad de reserva para situaciones extraordinarias”, pero eso no la hace menos importante.⁵¹⁵

La justicia es uno de los deberes primigenios del Estado, y por consiguiente, de los más tradicionales. Por esta razón ha sido uno de los deberes estata-

⁵¹³ Héctor Fix-Fierro, *La eficiencia de la justicia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, p. 12.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p. 37.

⁵¹⁵ *Ibidem*, p. 13.

les menos permeados al cambio. Empero, de antaño se ha hablado crecientemente de incorporarle las herramientas y metodología de la administración pública, y más recientemente, de las técnicas del neomanejo público. El autor citado cree que la “eficiencia” parecería tener aquí un lugar y justificación, aunque se trata de un término que también sugiere nociones tecnocráticas refractarias a la idea y el valor de la justicia.⁵¹⁶

Dentro de la noción de Estado cívico, la justicia juega un papel primordial para la creación de lazos de comunidad política, por un lado, y para la solución de controversias, por el otro. En la medida en que la justicia cumple con su segundo papel, colabora al desarrollo de una vida social razonablemente armónica.

La justicia opera como un mecanismo multiplicador de la cooperación social, a través del desarrollo de procedimientos de arbitraje de controversias sociales. Su campo de operación es un ámbito donde campea el conflicto entre los seres humanos. Ella actúa allí donde su acción es “dura, dolorosa y punzante”. En efecto, en tanto que la *administración interna* actúa en forma “benéfica, consoladora y paternal”, la *administración de justicia* arregla las controversias entre los hombres y repara el daño causado.⁵¹⁷ Su ocupación principal consiste en el *tratamiento de conflictos*, lo cual realiza a través de órganos y mecanismos cuya naturaleza es la mediación, la conciliación, el arbitraje y el proceso judicial. De hecho, el uso de estos instrumentos implica un proceso secuencial de implementación, un *continuum* de formas que se articulan entre sí.⁵¹⁸

La justicia tiene un triple objeto: tratamiento de conflictos, orientación social y legitimación. En lo tocante al tratamiento de conflictos, el papel principal de la justicia se refiere al mayor grado posible de efectos sociales. Por cuanto a la orientación social, hay que considerar al control social propiamente dicho, la formulación y hechura de *policy*, la creación de normas, y el control de la consistencia de las decisiones jurídicas. La justicia, empero, no tiene solamente una función remediadora de conflictos reales o potenciales, sino una función preventiva bienhechora:

...la justicia pretende evitar la generalización del conflicto, al que despolitiza, individualiza, recompone y racionaliza a través de un procedimiento. Éste legitima indirectamente el orden jurídico-político que le da

⁵¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

⁵¹⁷ Pedro Sáinz de Andino, “Exposición sobre la situación política del reino y medios de su restauración (1829)”, en *El pensamiento administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, pp. 99-100.

⁵¹⁸ Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 38.

origen, incluso en una situación de falta de consenso y con independencia de las posiciones que resulten ganadoras o perdedoras en el conflicto. En términos de eficiencia, la legitimación reduce los costos de obediencia de las decisiones jurídicas.⁵¹⁹

El papel de la justicia es sumamente relevante no sólo para restañar las heridas sociales que deja el conflicto, sino también para evitar que surjan nuevos brotes de violencia y descomposición de la sociedad.

La ética en los asuntos públicos

El nuevo manejo público, igual que el *romanticismo antiadministrativo* y la opción pública, soslayan cualquier referencia a la ética en su agenda académica. Esto también es observable en la economía neoclásica, cuyo conspicuo militante Milton Friedman sostiene sobre fuentes utilitarias a la igualdad política y la inequidad económica, pues las visualiza dentro de la economía de mercado. Su alumno Friedrich von Hayek pensaba de manera similar, pero sobre bases no utilitarias. Empero, el resultado final es la segregación de toda expresión ética dentro del modelo económico neoliberal.⁵²⁰

En términos de igualdad y justicia, de la equidad y la solidaridad, no es extraño que muchas personas se pregunten si la situación actual de la sociedad humana corresponde a los frutos que ofrece la vida asociada en términos de bienestar. Otras personas más se preguntarán, parafraseando a Hobbes, hasta dónde es permisible la obediencia a falta de protección.

Todas estas cuestiones ponen el centro del temario de la administración pública en una agenda encabezada por la ética, la equidad y la justicia, y la relación que tiene la política con ellas.

Los asuntos relativos a la ética son siempre problemas de gran interés social. Ayer como hoy, y seguramente mañana, el temario del poder siempre reclamará interpretaciones preñadas por los valores. En la medida en que unos pocos decidan sobre la vida y el destino de muchos, se demandarán razonamientos sobre la validez, legalidad y legitimidad de los procedimientos que llevaron a los primeros a decidir a nombre de los segundos. Desde varios aspectos, la historia de la filosofía política es la historia de las relaciones entre la protección y la obediencia, y del modo como están legítimamente articuladas.

⁵¹⁹*Ibidem*, pp. 40-41.

⁵²⁰C. Henzer, y V.A. Schmidt, "Bringing Moral Values Back in: the Role of Formal Philosophy in Effective Ethical Public Administration", en *International Journal of Public Administration*, vol. 8, núm. 4, 1986, p. 450.

El campo de *policy*, cuya índole se sintetiza en propiciar un modo cívico de gobernar, ha venido a revelar cuán trascendental es el papel de los valores morales en los procesos decisorios de las sociedades democráticas, participativas y actuantes.

El tema de la ética

El tema de la ética en los asuntos públicos suele ser el más complejo de tratar. Es de suyo difícil abordarlo, es de suyo laborioso sacar resultados que estimulen un amplio consenso. Quien aborda semejante tópico debe generalmente aceptar de antemano el desarrollo de conceptos polémicos y la obtención de conclusiones parciales. En parte, el motivo puede ser que existe una opinión aceptada –explícita o implícita– de que hay una relación opuesta entre efectividad y ética, y que cuánto mejor se desempeña la administración pública ello obedece al insumo de racionalidad y pragmatismo, pero no a los valores éticos que con frecuencia se consideran como estorbosos para el despacho de sus negocios. Quizá esta visión acerca del curso de las funciones administrativas bajo el imperativo del rendimiento, se deba al poderoso influjo dejado por el *maquiavelismo* exacerbado.

El célebre pensador florentino afirmaba que la polémica política requería dos modos de ejercicio, uno era la ley, otro la fuerza. La primera es propia de los hombres, la segunda de los animales; y sin embargo, el hombre de Estado debía conocer el uso de la fuerza y combinar el vigor del león y la astucia del zorro, como el Minotauro de las fábulas helénicas. Maquiavelo criticaba especialmente a los políticos que sólo emulaban al león, porque eran inconscientes de sus intereses, pues la conducta del zorro enseña al estadista cuándo debe ser bueno y mantenerse fiel a sus promesas, y cuándo debe dejar de serlo, particularmente en el caso en que hayan desaparecido las causas que generaron sus promesas. Él razonaba que, como siempre habrá hombres proclives a ser engañados no faltará quien los engañe, de modo que el príncipe debe “ser maestro en fingimiento”.⁵²¹

El valor maquiavélico fundamental en la política es aquello que con utilidad favorece a la adquisición y la conservación del poder. El príncipe no podrá tener siempre las virtudes propias del hombre bueno, tales como la lealtad, clemencia y bondad, cuando esté en el fiel de la balanza el mantenimiento del mando. La brújula que guiará la conducta del soberano es la fortuna y las mutaciones que ella entraña, de modo que será un hombre bueno dentro de las condiciones que dicten estos cambios. El código de conducta del estadis-

⁵²¹ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe. Obras políticas*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971, cap. xviii.

ta estará determinado por la utilidad que obtenga con la moral o sin ella, dependiendo de las condiciones imperantes en el ejercicio del poder.

Maquiavelo formó una escuela de pensamiento, unos de manera fiel y ortodoxa, otros aplicando grandes revisiones, y aun correcciones y enmiendas. Al primer grupo lo podemos denominar “puros”, al otro lo llamaremos “moderados”. Los primeros siguieron su pensamiento de manera ortodoxa, discernían que la política se rige por valores y principios de la política misma, al margen de la ética o la religión. Uno de los discípulos ortodoxos, Scipione Chiaramonti, incluso definió a la razón de Estado como la astucia del príncipe para engañar a los súbditos cuando así lo conviniera su dominio.

En contraste, entre los moderados se desarrolló el propósito de hacer concordar a la política y la ética, principalmente por medio de la sujeción de la razón de Estado al derecho. El resultado fue la elaboración de los elementos del *estado de excepción* con base en la idea de la utilidad pública. Dentro de esta concepción, Scipione Ammirato explicó que la razón de Estado consistía en la transgresión del derecho común a favor del beneficio público, porque se trata de una razón superior a la razón propia de la naturaleza, la vida civil y la guerra. Entre los moderados destacó de manera principal Juan Botero, un sabio jesuita que tiene el mérito de haber adelantado mucho sobre la conciliación de los requerimientos del poder y el valor de la ética, además de reformular la categoría de *Razón de Estado*, dando más peso a los factores racionales del gobierno que aquellos otros que Maquiavelo atribuía a la *Fortuna*. En la misma línea, el alemán Arnold Clapmar trascendió el valor ético de la política y convirtió a la razón de Estado en el fundamento jurídico de los regímenes bajo el concepto de *Derecho de Dominación*, que ya tratamos páginas atrás.⁵²²

El maquiavelismo no representó un hecho aislado en el pensamiento político de su tiempo, ni antes ni después. Fuera de Europa, concepciones similares sobre la política habían sido desarrolladas con anterioridad a la aparición de *El Príncipe*. En la India, durante el siglo IV a.C. un pensador político llamado Kautilya preparó un libro llamado *Arthashastra*, cuyas lecciones políticas hicieron escribir a Max Weber lo siguiente: “un maquiavelismo realmente radical, en el sentido popular de la palabra, está representado clásicamente en la literatura hindú en el *Arthashastra* de Kautilya (...) en contraste con este documento, el *Príncipe* de Maquiavelo es inofensivo”.⁵²³

⁵²²La literatura de la razón de Estado es muy nutrida. Aquí hemos consultado las obras siguientes: Giovanni Botero, *La razón de Estado y otros escritos*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973; Friedrich Meinecke, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, y Karl Schmitt, “La dictadura”, en *Revista de Occidente*, Madrid, 1968.

⁵²³Max Weber, “La política como vocación”, en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año V, núms. 16 y 17, 1959 México, p. 470.

La literatura de los *Arthasastra* estaba vigorosamente desarrollada en la India durante la monarquía Maurya, de la que era ministro Kautilya, pues él mismo refiere haber sintetizado y críticamente recogido las proposiciones de diecisiete pensadores, más otros que el autor no mencionó. El carácter de esta literatura era el realismo, Kautilya desarrolla su obra al margen de consideraciones éticas y religiosas, y expresa una dura condena a la astrología como premisa de las regias decisiones. Su carácter también es el racionalismo, propone a la razón como guía de las decisiones. Su método tiene una configuración lógica, amén de que las evidencias las recoge de la experiencia histórica y personal. Los objetos de su discernimiento: el Estado, la administración pública, el poder, la economía y la sociedad, son concebidos fuera del mito, dogmas y leyendas, son estudiados como un producto y una expresión de la inteligencia humana.⁵²⁴

En la Persia islamizada del siglo VIII d.C., Abén Moqaffa desarrolló ideas similares a las de Maquiavelo inaugurando la corriente de pensamiento que se denomina Consejos de Príncipes, de la cual el pensador político florentino había sido su más fiel representante en Europa.⁵²⁵

En realidad, Maquiavelo, sus antecesores y sucesores ortodoxos, plantearon más un punto de vista *amoral* de la política, que una perspectiva *inmoral*. A partir de la obra cumbre del gran italiano, dentro de la cultura occidental la política comenzó a ser científicamente analizada con separación de principios distintos a la política, principalmente la ética y la religión. Esto no significa, sin embargo, que la moral y otros valores sean extraños a la política; lo que expresa más bien es que el comportamiento del príncipe se ajusta a reglas propiamente políticas si de adquirir y conservar el poder se trata. Maquiavelo pensaba que el estadista debía ser bueno si ello era de utilidad al propósito de conservar el poder, es decir, que la ética podía ser un insuño benéfico para el arte del gobierno; pero hablaba también de que una vez mudadas las circunstancias por la fortuna, difícilmente podría el hombre de Estado ser completamente bueno en función de las nuevas condiciones imperantes.

Ética y política

Ciertamente la moral es un factor muy significativo para el ejercicio del poder, pero no sólo en términos del dominio que ejercite su portador. El hecho de

⁵²⁴ R. Samashastry fue quien descubrió la obra de Kautilya, la tradujo del sánscrito al inglés y la publicó en la década de los veinte. Véase *Arthasastra of Kautilya*, Mysore, India, 1923, p. 291.

⁵²⁵ Abén Moqaffa, *Conseiller du Calife*, Maisonneave et Larose, París, 1976. Este importante trabajo fue elaborado a mediados del siglo VIII d.C., poco después de que Irán fuera conquistado por los árabes.

que Maquiavelo separara la política y la ética también significa que los valores morales jugaban un papel importante para quienes deseaban maximizarlos, principalmente el poderoso clero católico y otros portadores de poderes fundados en el control mental e ideológico de la población, tales como los estamentos y feudatarios. Hay que recordar que la consolidación del príncipe ocurre en perjuicio de los antiguos poderes, que provenían del mundo medieval. Sin embargo, la ética tiene un sentido que implica civilidad y articulación de la vida ciudadana, que no se puede soslayar. La política, observada desde un ángulo de la ética, encarna condiciones sociales que se caracterizan, como lo explicó Aristóteles, por “lo que se puede hacer y lo que se puede evitar”. El libro *Moral*, a *Nicomaco*, fue definido por el sabio griego como “casi un tratado político” y se refiere al bien supremo de la Ciudad: la *polis*. El *bien*, prosigue Aristóteles, constituye el objeto de las aspiraciones humanas y el bien supremo es la comunidad política.⁵²⁶ La ciencia política es la ciencia superior que decide cuáles otras disciplinas deben servir a la conservación de la Ciudad y la educación de los ciudadanos, y entre estas disciplinas Aristóteles consideró a la ciencia administrativa. Un tratado de ética, por lo tanto, es una obra de política, como un libro de esta materia es un estudio de la ética. La moral aristotélica representa un código de civilidad ciudadana para alcanzar el bien común de vida en la Ciudad.

Dentro de la cultura política occidental, el civismo constituye el proceso pedagógico de construcción de la vida comunitaria. Aquí tiene su origen la educación ciudadana, pues “el objeto de la *educación cívica* consiste en educar a los ciudadanos de forma que sus actividades, consciente o inconscientemente, directa o indirectamente, se pongan al servicio del Estado que ellos constituyen, para lograr ese ideal infinitamente lejano de una *colectividad moral*, esto es, de una comunidad de ciudadanos en la que el orden jurídico nacional no precisa ningún poder coercitivo”.⁵²⁷

Es verdad sabida que el civismo expresa esencialmente la cohesión y armonía existente entre los ciudadanos. Etimológicamente, *política* y *civismo* brotan de la misma fuente. Ambos entrañan una referencia a la Ciudad en su vida continuada y cotidiana. El civismo representa una actitud favorable hacia la comunidad, así como la colaboración con el gobierno legítimamente instituido. En la medida en que dicho gobierno es más democrático, la civilidad y la política vuelven a encontrarse como emanación de la conciencia y decisión ciudadanas.⁵²⁸

⁵²⁶ Aristóteles, *Moral a Nicómaco*, Espasa Calpe, México, 1962, p. 30.

⁵²⁷ Georg Kerschensteiner, *La educación cívica*, Editorial Labor, Barcelona, 1934, p. 60. Cursivas de Omar Guerrero.

⁵²⁸ Jean Jousseilin, *Educación cívica e inserción social*, Editorial Nova Terra, Barcelona, 1967, pp. 14 y 31.

La versión moral de la política en el pensamiento aristotélico no constituye una perspectiva ingenua de los asuntos públicos. En el ejercicio del poder en una comunidad ciudadana participante, la vida política condiciona la actividad de quienes se esfuerzan por alcanzar y conservar el poder, debido a la interacción e interdependencia que existe entre todos los protagonistas del drama político. La visión aristotélica representa, de muchos modos, la índole del moderno Estado cívico, cuya naturaleza consiste en su capacidad para dar cabida a un mayor cúmulo de relaciones de poder. Estas relaciones de poder se expresan por el grado de participación política, debido a que el signo del desarrollo político de los estados modernos consiste en su capacidad de absorber a tipos cambiantes de demandas y organizaciones políticas.

Los estados políticamente desarrollados son aquellos cuyos ciudadanos participan en la conducción de su vida colectiva; los estados políticamente subdesarrollados son aquellos otros cuya ciudadanía carece de divisas de participación política y son las minorías las que deciden el rumbo de su vida. Sin duda, el bien supremo de fortificación de la vida comunitaria como una expresión ética del nivel de calidad de la política, encarnada en las instituciones del gobierno, es un ingrediente muy significativo para la conducta ética.

Moral de la administración pública

La moderna ciencia de la administración es tributaria de las añejas enseñanzas de la política griega, tanto en lo que toca a la tradición que proviene de la *politeia*, como a las divisas ciudadanas de la democracia. Para su fundador Carlos-Juan Bonnín, esta disciplina significó un nuevo campo del saber humano que ofrece designios útiles, pensamientos generosos, meditaciones provechosas; “y la propensión al bien, que dan a la administración la preferencia sobre las leyes, presentándola bajo un aspecto más importante y ventajoso, más imperioso y dulce”.⁵²⁹

En este nuevo campo de conocimiento hay una trascendencia de lo estrictamente legal, en su seno se desborda todo aquello que es deber, obligación y espacio que la letra de la ley deja a la administración pública para conducirse con prudencia y sagacidad, para que sus procedimientos no contengan violencia y arbitrariedad que se pudieran atribuir a la ley.

Toca a la administración pública la vida del hombre, pero no únicamente en su aspecto físico, sino también en su estado moral, los auxilios y las re-

⁵²⁹C.J.B. Bonnín, *Compendio de los principios de administración*, Imprenta de don José Palacios, Madrid, 1834, p. 132.

compensas, el fomento a la agricultura, la industria y el comercio, así como la salud y la educación. Como lo explicó el sapiente pensador francés, “la administración debe llevar sus cuidados y meditaciones más allá de las funciones que le están señaladas por las leyes, porque, es preciso repetirlo, no sólo está encargada de su ejecución material, sino también de todo lo que en las relaciones o dependencias sociales constituyen la moral de la institución administrativa”.

Todas estas cuestiones que constituyen el meollo del bienestar y el progreso humanos, y que requieren de la administración pública un esfuerzo superior que trascienda la letra de la ley, Bonnin las llamó “moral de la administración”.⁵³⁰

La ética es un tema imperecedero dentro de los textos administrativos. Ello obedece a que la ciencia de la administración pública también está destinada a la formación de servidores públicos cuyo deber central es cuidar y utilizar los bienes públicos. En una obra clásica titulada en inglés *A Philosophy of Administration*, que se publicó en 1958, Marshall Dimock aseguraba que la administración está fincada en el desempeño de hombres prominentes cuya personalidad y carácter detentan un caudal de valores universales como la sabiduría, el respeto, la honradez, la integridad y la devoción por los intereses humanos, así como por las tradiciones que sustentan a la civilización moderna. Tal clase de individuos constituye el conjunto de los mejores candidatos para confiarles la función de gobernar el Estado, así como a las grandes empresas privadas: “éstos son los individuos que infunden vida y espíritu a materias que de otra manera son áridas, como los números, las gráficas y los cuadros de estructuración.”⁵³¹ Dimock había ejercitado la docencia, la investigación y la consultoría en los Estados Unidos, y en casi todos los informes que leyó sobre casos de administración resaltaba la conclusión de que son los valores, no las técnicas, los que fueron a la postre determinantes en la acción.

Los asuntos de ética no sólo son de interés para la administración pública, sino también para el manejo privado. Dimock señaló que Elton Mayo se complacía en decir que los hombres de negocios necesitan mayor dotación de habilidades sociales como cabeza de la administración privada, que cualquier otra capacidad gerencial. También señalaba que los directores de grandes corporaciones de negocios requerían tanta habilidad política, como la que

⁵³⁰ *Ibidem*, p. 139.

⁵³¹ Marshall Dimock, *Principios y normas de administración (Philosophy of Administration)*, Libreros Mexicanos Unidos, México, 1965 (1958), p. 28.

detentaban los funcionarios públicos.⁵³² Concebía como habilidades sociales y sentido político no sólo la mejor comprensión psicológica acerca de lo que los hombres desean, sino también lo que es éticamente bueno para ellos y para una sociedad que se fundamenta en valores.

Los estados, las sociedades, las administraciones públicas y los negocios privados, no pueden prescindir de la moral para fortalecer la vida colectiva que entrañan. Dimock creía que en los Estados Unidos se necesitaba más filosofía moral para alcanzar madurez y mejorar el equilibrio de las instituciones políticas, sociales y económicas. Tales ideas no son ajenas a las empresas privadas, pues “las normas de una corporación deben determinarse, por lo tanto, teniendo en cuenta, de manera especial, la cuestión de cuál será el crédito público en una generación o un siglo más adelante, pues las ganancias excesivas en corto plazo resultan, por lo general, a la larga, unas ganancias onerosas. Finalmente, hay dos factores complementarios que hacen que los hombres y las instituciones realicen sus mayores esfuerzos: la promesa de recompensa y la amenaza de castigo. Esto es lo que yo llamaría *filosofía moral*”.⁵³³ Por consiguiente, la ética puede servir en la hechura de decisiones y la proyección de las normas requeridas en las grandes corporaciones privadas, tal como era observable en el hecho de que la Escuela de Negocios de Harvard –la misma que publicó tiempo después el artículo de Friedman antes citado– tenía un curso de ética administrativa desde finales de los años cincuenta.

Esta nítida percepción de Dimock sobre su tiempo, con miras al futuro, fue corroborada tres décadas después de la publicación de su obra. La hechura de *policy* se había convertido en más compleja e incierta, y reclamaba que se discerniera sin desapego a los criterios éticos.⁵³⁴ Al mismo tiempo, la necesaria supervisión de servidores públicos electos exigió mejor y más estricto control de su conducta. Los valores morales, independientemente de los razonamientos vertidos sobre ellos, están presentes en la hechura de *policy* por cuanto que el gobierno tiene deberes y responsabilidades ante la ciudadanía, igual que cuando los servidores públicos se relacionan entre sí.

Hacia mediados de los años ochenta, en los Estados Unidos se engendraba gradualmente la exprivatización, toda vez que los modelos de implementación en administración pública y de hechura de *policy* habían estado dominados por el análisis económico que había privilegiado a la economía y la eficiencia, sobre los factores humanos, alejando a la justicia, la equidad e interés público de la construcción de los actos del gobierno. Este unidimensional sesgo en la hechura de *policy* segregó el papel fundamental de los

⁵³² *Ibidem*, p. 116.

⁵³³ *Ibidem*, pp. 116-118.

⁵³⁴ Hentzer y Schmidt, *op. cit.*, p. 431.

valores en esa hechura, que finalmente consiste en optar por ciertos valores por encima de otros.⁵³⁵

Ese modelo contribuyó a subordinar el temario ético dentro del derecho y en la medida en que las leyes fueron sometidas a una crítica demoledora dentro de la cultura administrativa anglosajona, al mismo tiempo que se le identificó con la burocratización, las consideraciones técnicas se extendieron al territorio abandonado por los criterios morales. Pero lo más lamentable fue convertir a la eficiencia en un valor, asimilando el bienestar social con la eficiencia económica. Probablemente el desatino más grande que se pueda atribuir a Luther Gulick consista en haber hecho semejante tergiversación:

...en la ciencia de la administración, sea pública o privada, el “bien básico” es la eficiencia. El objetivo fundamental de la ciencia de la administración es realizar el trabajo con máxima economía de mano de obra y materiales. *La eficiencia es así el axioma número uno en la escala de valores de la administración.*⁵³⁶

Siendo el Reino Unido un país donde su pensamiento administrativo clásico se forjó como una *filosofía de la administración* que vincula la ciencia y la ética, es irónico que posteriormente se produjera el desnudo tecnicismo del neomanejo público. Los militantes de esa filosofía fueron personajes trascendentales y aunque no formaron una escuela de pensamiento o una corporación académica, su actividad dentro del Real Instituto de Administración Pública los proveyó de un *locus* común para desenvolver ideas compartidas.⁵³⁷ Dicha congregación incluyó a renombrados personajes de ciencia, así como distinguidos servidores públicos y notorios precursores de la administración privada. Ellos son Richard Haldane, Graham Wallas, William Beveridge, Lindall Urwick y Oliver Sheldon.

En la cultura administrativa y en el pensamiento de esos personajes, contrastando con la visión angloamericana, no existe la obsesión por la economía y la eficiencia. Es más, en tanto que en los Estados Unidos se profesaba una idolatría cuantitativa por la eficiencia, en el Reino Unido era matizada por un enfoque meramente cualitativo y fue subsumido en las relaciones humanas y sociales más generales. Por cuanto al concepto economía, en los Estados Unidos se introdujo al gobierno en 1937 a través de las recomendaciones hechas por el Comité Presidencial de Manejo Administrativo, mientras que

⁵³⁵ *Ibidem*, pp. 433-434.

⁵³⁶ Luther Gulick, “Sciences, Values and Public Administration”, en Luther Gulick y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on Science of Administration*, Augustus M. Kelly Publishers, Nueva York, 1973 (1937), p. 192. Cursivas de Omar Guerrero.

⁵³⁷ Rosemund Thomas, *The British Philosophy of Administration*, Longman Group, Londres, 1978.

en el Reino Unido ya era una idea aplicada desde la Primera Guerra Mundial dentro del Servicio Civil.⁵³⁸

Los criterios éticos tuvieron un peso enorme en la cultura administrativa británica, porque en el Reino Unido se concibe a la administración pública como un medio de alcanzar una elevada forma de organización social, y donde el talento y la creatividad juegan un papel primordial. Al mismo tiempo se le juzga como una entidad que rinde los servicios públicos a precios razonables, a través de un criterio fundado en el fomento de la iniciativa social y la organización educativa basada en la lealtad. Finalmente, en la cultura administrativa británica persevera la idea de que el trabajador también debe estar estimulado con incentivos no-económicos.⁵³⁹

Marshall Dimock fue un conocedor profundo de la cultura administrativa británica y se inclinaba por

...creer que la filosofía moral, que originalmente fue muy influida por las universidades escocesas, contribuye más a la estabilidad institucional británica que muchas de las cosas sobre las que más atención se pone en este lado del mar, como, por ejemplo, su servicio civil de carrera o su aristocracia gobernante.⁵⁴⁰

Ya ha llegado el tiempo de rescatar la propuesta de Dimock en lo tocante a concebir a la administración pública no sólo como una ciencia social, sino también como parte de las humanidades. Adelantándose muchos años a Giandoménico Majone, pensaba que nos hemos desviado tanto en dirección de las ciencias, que convendría tomar conciencia de que la administración pública es esencialmente una de las *humanidades* y que debe estar relacionada íntimamente con la filosofía, la literatura, la historia y el arte, no solamente con la ingeniería y las finanzas.⁵⁴¹

Ello obedece a que:

...*administrar* no es cosa de oprimir un botón, tirar de una palanca, dar órdenes, estudiar estados de pérdidas y ganancias, promulgar leyes y reglamentos. *Administrar* es más bien tener la facultad de determinar lo que vaya a ocurrir con las personas y la felicidad de pueblos enteros, el poder de dar forma al destino de una nación y al de todas las naciones que forman al mundo. La labor ejecutiva, por lo tanto, es tarea de hom-

⁵³⁸ *Ibidem*, pp. 17-19.

⁵³⁹ *Ibidem*, pp. 24-25.

⁵⁴⁰ Dimock, *op. cit.*, p. 117.

⁵⁴¹ *Ibidem*, p. 27.

bre del Estado y las técnicas que el funcionario emplea son sólo consecuencia de las fuerzas que pone en movimiento y que ayuda a dirigir.⁵⁴²

Civismo

Una de las divisas prominentes del desarrollo social y político de las sociedades que disfrutaban un elevado nivel de vida democrática, está basada en el civismo que sustenta la vida ciudadana. Su fundamento se halla en una educación pública vigorosa, así como en una educación cívica irradiante de los compromisos en los que se basa la cooperación humana.

El concepto de educación cívica tiene una relación estrecha con la noción de ciudadanía, efectivamente consiste en una categoría histórica repelente a todo autoritarismo, sea la dictadura o la autocracia, puesto que en estos regímenes no existe el ciudadano.⁵⁴³ La educación cívica consiste en la inspiración del sentimiento nacional por encima de los particularismos, es una metodología mediante la cual el individuo y los grupos sociales encajan en el Estado como sus partes constitutivas. Entraña el problema de contradicción entre el todo y la parte, de modo que si no existe un concepto de ciudadano que esté por encima de la imagen de partido, “la educación cívica no es sino una pompa de jabón que muestra preciosas irisaciones, pero que estalla tan pronto como la tocamos”.⁵⁴⁴

El Estado cívico refleja el desarrollo de una cultura ciudadana participante, cuyo núcleo central está ocupado por la educación cívica. Junto con ella, trabajando de consuno, se explayan otras formas de instrucción ciudadana y social con las cuales no debe confundirse.

Por principio se debe diferenciar a la *educación cívica* y la *enseñanza del civismo*, porque como lo explica el autor citado, si se identificaran, el mejor ciudadano sería quién poseyese la cantidad mayor de conocimientos sobre la política.⁵⁴⁵ La enseñanza del civismo, así como de la legislación pública, la constitución política, la economía, los estudios sobre las instituciones del Estado, y los derechos y deberes del ciudadano, son muy provechosos cuando su adquisición no constituye un ejercicio académico memorístico, sino una externación de la acción pública. Al efecto, es menester que esos conocimientos se siembren en la tierra fértil de la actuación cívica, mediante el desenvolvimiento de conductas orientadas a la solidaridad social, y que esté abonada por un sentimiento de colaboración ética.⁵⁴⁶

⁵⁴² *Ibidem*, p. 163.

⁵⁴³ Kerschensteiner, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, p. 35.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, p. 38.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, p. 39.

La educación cívica trabaja estrechamente vinculada con la *formación política*, pero son diversas. La segunda implica que un ciudadano posee una preparación propiamente política, y detenta una idea clara de los fines del Estado y los medios para su logro. Quien tiene una formación política, también posee la voluntad necesaria para subordinar sus actos a la idea nacionalista que ha formado socialmente en su mente. Todo ciudadano debe poseer la educación política para favorecer la vida democrática de un país.⁵⁴⁷

Un Estado cívico es aquel en cuyo seno se ha desenvuelto un régimen de partidos plural, de modo que entraña la existencia de la *formación partidista*. Ésta labora activamente junto con la educación cívica, pero ambas son diferentes. El político que es miembro de un partido, por principio, no reconoce más ideal nacional que el de su asociación política, ni más fin del Estado que el comprendido por el programa de ese partido, ni otro medio para alcanzar el fin nacional que el propuesto por sus militantes. Su aspiración es lograr la realización de su idea y asegurar el poder para su partido. Todos los partidos, en fin, siguen el mismo camino. El ciudadano, en contraste con el hombre de partido, sabe de su conciencia política y sabe que en el Estado moderno la libertad de ideas y de conciencia constituyen el núcleo de la fuerza política. El principio de tolerancia reconoce el derecho del contrincante a vivir dentro del Estado, que la vida nacional entraña la mutua aceptación y el acuerdo recíprocos, y que los intereses de cada uno son mejor defendidos mediante la equiparación de los intereses de todos. Por lo tanto, la educación cívica es esencialmente distinta a la formación partidista, tal como la conciben los miembros de esas asociaciones políticas.

La sociedad moderna entraña una multiplicidad de organizaciones cuya existencia está matizada de manera preponderante por sus intereses corporativos, a los cuales es inherente la *educación social*. Ella tiene vínculos muy estrechos con la educación cívica, pero tampoco deben confundirse, pues aquélla entraña una enseñanza singular al servicio de una colectividad igualmente singular. La educación social impartida por las asociaciones de trabajo que tienen un carácter voluntario, consiste en una instrucción que tiende a conciliar a quienes comparten las mismas aspiraciones y poseen las mismas creencias. En contraste, la educación cívica entraña dos cualidades de carácter ético: el valor moral y la benevolencia desinteresada como atributos fundamentales del ciudadano.⁵⁴⁸

Hoy en día, cuando el Estado gerencial ha sido reemplazado por el Estado cívico, y los valores manchesterianos de competencia mercantil decrecen,

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 45.

⁵⁴⁸ *Ibidem*.

es necesario marcar con nitidez la línea divisoria entre la educación cívica, y la *educación económica*. Ninguna sociedad puede desconocer y aquilatar que mediante esta forma de educación se pueden desarrollar algunas de las cualidades del ciudadano, pero ciertamente no son iguales a los atributos propiamente cívicos. Entre otras cualidades, hay que destacar la constancia, circunspección, aplicación, ahorro y amor al trabajo. Empero, las cualidades cívicas constituyen atributos distintos, se refieren al respeto, sacrificio, valor moral y sentido de responsabilidad, y no se desarrollan automáticamente a través de la habilidad y la satisfacción en el trabajo. Por consiguiente, las cualidades de la educación económica son necesarias, pero no constituyen una condición suficiente para la educación cívica, principalmente porque “la habilidad y el amor al trabajo pueden palpar en el mismo pecho que el más despiadado egoísmo o la ambición más desmedida”.⁵⁴⁹

El autor citado juzga que en el moderno Estado industrial y burocrático, “con sus despiadadas luchas económicas, su terreno abonado para el egoísmo más intenso y para la ambición más desmedida”, la educación cívica no es un peligro, sino un beneficio. Es más, “apenas existirá un país que haya padecido más en este aspecto (...) Pero no existe tampoco país alguno que se halle más persuadido de la necesidad de una educación cívica” (...) “La doctrina antigua manchesteriana, según la cual este género de instrucción hace superflua la cívica, va siendo llamada a desaparecer. Más que nunca se extiende la convicción de que la educación cívica, *the training for citizenship*, es lo más importante que deben acentuar las organizaciones educativas.”⁵⁵⁰

Una de las prédicas más favorecidas por el neoliberalismo es el peso de la internacionalización de las relaciones económicas y, por extensión, de la cosmopolitización del orbe. La deposición de las fronteras políticas, la supresión de soberanías y la anteposición del *homo economicus*, ideas vendidas a los países débiles, pero inaceptables para las naciones poderosas, implicaron la conversión del ciudadano de una nación en un cosmopolita planetario cuya formación estaría dotada por la economía globalizada. Esto es falso, pues “el camino que conduce al verdadero cosmopolita sigue el mismo curso que el del verdadero ciudadano” (...) “el verdadero ciudadano es, pues, aquel que, sacrificándose desinteresadamente, contribuye a integrar y realizar esta colectividad moral”.⁵⁵¹

La educación cívica no es sólo una materia escolar ni una asignatura curricular impartida en un centro universitario, sino principalmente una acti-

⁵⁴⁹ *Ibidem*, p. 40.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, pp. 40-41.

⁵⁵¹ *Ibidem*, pp. 52 y 55.

vidad ciudadana que se aprende a través de la práctica de la acción común en las organizaciones públicas de la sociedad. Ciertamente la semilla se siembra en la escuela y se desarrolla en las universidades, pero es a través de la ilustración ciudadana que se explaya hacia públicos diversos cuyo factor común es la vida nacional.

La educación cívica es la base de la formación política, y un referente general de contraste con la particularidad de la formación partidista. Ella determina a tales formaciones, pero es alimentada con ellas. La educación cívica nutre a la educación social y la inspira para hacerla trascender de su espíritu de cuerpo, para alimentar a la vida nacional. La educación cívica, en fin, reclama de la educación económica el espíritu de trabajo, ahorro y frugalidad, pero no se deja restringir por ella, y advierte sobre el riesgo de recluir a la sociedad en sus puros valores.

El Estado cívico entraña una educación donde la ética, equidad y justicia prevalecen, donde el ser humano es el motivo y razón del gobierno, y donde la cultura es juzgada junto con el derecho como temas centrales de la agenda del desarrollo del ser humano.

El fin de la educación cívica es la realización de la idea de una comunidad *moral* en un ideal nacional, es decir, el ideal de un *Estado culto y jurídico*. Es el ideal de un *Estado de derecho* en cuanto la comunidad perseguida ha de regular las relaciones según las normas de la *justicia* y de la *equidad*; es el ideal de un Estado culto en cuanto asegura a todos los ciudadanos, sin excepción, la posibilidad de actuar de acuerdo con sus aptitudes en el sentido de los valores culturales *éticos*.⁵⁵²

El Estado culto refiere una organización política dotada de cultura cívica que congrega la tradición que afianza a la sociedad y la modernidad que trae consigo la innovación. Consiste en un *habitat* ciudadano, en “una cultura plural basada en la comunicación y la persuasión, una cultura de consenso y diversidad”.⁵⁵³ La cultura cívica entraña un *locus* donde tiene lugar el encuentro entre las relaciones políticas y las relaciones sociales que inciden en aquéllas. Esta cultura constituye una expresión genuina del civismo porque orienta las actitudes de la ciudadanía hacia la política y el modo como se ha organizado en gobierno; y constituye una metodología de evaluación de *policy*. Esa cultura trasciende un mero esquema de expectación, consiste en el sustento de la inserción ciudadana en los asuntos públicos y los procesos de gobierno.

⁵⁵²*Ibidem*, p. 60.

⁵⁵³Gabriel Almond y Sidney Verba, *Civic Culture*, Little Brown and Co., Boston, 1963, pp. 5-6, 12, 30 y 33.

En buena medida, la dialéctica entre la estabilidad y el cambio está determinada por las relaciones entre la cultura cívica y la organización política de una sociedad.

La cultura cívica entraña la *interayuda*, que expresada en la seguridad social y los subsidios familiares, así como en servicios públicos o cuasi-públicos, afirma el sentido de la solidaridad social. Carente de un sello asistencialista, concebida como un fruto de las relaciones sociales solidarias, la interayuda es cada día menos responsabilidad del Estado, para convertirse en un efecto de la espontaneidad de la cooperación humana.⁵⁵⁴ La interayuda constituye un elemento fundamental de la integración de las asociaciones humanas integradas de manera voluntaria, tales como las cooperativas y las fundaciones, que de manera tan relevante contribuyen a la educación cívica y al contacto efectivo del ciudadano con la política. En la medida en que los estados nacionales se hacen más complejos y en el grado en que se desarrolla la supraestatalidad, la vida política localizada en asociaciones funcionales o territoriales decrece, separando a los ciudadanos de la participación política directa. El asociacionismo cívico colabora al contactar al ciudadano con los asuntos políticos inmediatos, reforzando la cultura cívica ante los problemas políticos de orden nacional y supranacional.⁵⁵⁵

Estado cívico es un *Estado de derecho*, un *Estado culto y jurídico*, cuyo objeto no es el gobierno de las cosas, sino el régimen político establecido por los seres humanos. Cuando un Estado pierde el sustento de la civilidad, extravía al mismo tiempo un elemento central donde se asienta el asilo de su vida política comunitaria, y las tendencias sociales centrífugas tienden a crecer. Siendo la sociedad moderna inevitablemente una sociedad clasista y desigual, toca a la civilidad atemperar la desunión social y estimular los lazos comunes, y propiciar el desarrollo de mecanismos compensatorios y redistributivos que hagan menos extensas las brechas entre los seres humanos.

Cuando la sociedad pierde vida cívica se asoma más rápidamente al abismo de la destrucción y es más fácilmente presa de los falsos redentores, de los autoritarismos y la demagogia. La civilidad constituye un ingrediente de conciencia política que hace que los gobiernos renuncien a la ingenuidad, y se aparten de la candidez moraloide. El Estado, por principio, constituye un ente político, y como tal, las reglas centrales de su operación son de carácter político. El hecho de que contemple y estimule la eticidad en su seno, no significa que el gobierno del Estado cívico sea una organización que desconozca la existencia de adversarios. Todo régimen, incluyendo los que promueven la

⁵⁵⁴Jousselin, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁵⁵⁵*Ibidem*, p. 91.

justicia y la equidad, sabe que está acechado por rivales y enemigos que incluso pueden conspirar para su destrucción.

Posiblemente el ejemplo más dramático de una tendencia a la destrucción por la merma de civilidad sea la República de Weimar. En tanto que su gobierno confiaba en la autoridad de la razón, promovía el autointerés, laboraba con buenas intenciones y mejoraba a la sociedad, sus oponentes confiaban en la pasión, la venganza, la destrucción, la violencia organizada y el odio. El liberalismo esgrimido por la República fue repulsivo tanto para la izquierda radical, como para la ultraderecha. Su ideario liberal fue refractario por igual para los intelectuales que lo desmoralizaron, para los servidores públicos que lo manipularon, para los economistas que lo arruinaron y para los militares que lo subvirtieron. En suma, “las tribulaciones de la República de Weimar son una materia para la historia, y ahora simplemente son un buen ejemplo histórico de las patologías del liberalismo y la ineficacia de la piedad en un mundo inmoral”.⁵⁵⁶

El gobierno de un Estado cívico es ético, pero no tan piadoso que deje la puerta abierta a sus enemigos. Pero la República de Weimar lo fue a tal grado, que el sistema de seguridad interior que había sido extinto tras la derrota en la Primera Guerra Mundial no fue restaurado por considerarse ofensivo al ideario social-demócrata de sus dirigentes.⁵⁵⁷ El curso de los acontecimientos que siguieron al desplome del régimen republicano y la emergencia del nacional-socialismo son de sobra conocidos para aquí abundar. Baste sólo con que enfatizamos que todo Estado cívico debe velar por su perpetuación y entre sus *policies* incluir los sistemas de seguridad interior que lo alerten de los opositores que tramán contra su existencia.

La cultura cívica que es sembrada y cultivada en la sociedad y el Estado no debe ser regateada a la administración pública. De hecho, aquélla debe ser la fuente de la cultura administrativa. Dwight Waldo así lo creía:

...pero si no sólo evaluamos la eficiencia y la productividad sino que, además de ello, buscamos aumentar la igualdad humana y los valores de la participación, ¿les estamos prestando la atención que merecen dentro del proceso administrativo y en relación con él mismo? Si además de vivir en la *cultura administrativa* buscamos valores igualitarios, ¿no estaremos enseñando a todos cómo hay que administrar y también, en algunos sentidos, cómo no se debe administrar?⁵⁵⁸

⁵⁵⁶Brian Chapman, *Police State*, Macmillan and Co., Londres, 1971 (1970), p. 59.

⁵⁵⁷*Ibidem*, p. 64.

⁵⁵⁸Dwight Waldo, “Administración Pública y Cultura”, en Roscoe Martin, *Administración Pública*, Herrero Hermanos, México, 1973 (1973), p. 62.

La cultura administrativa es inherente a cada pueblo, y en lo tocante a los angloamericanos en ella ciertamente han tenido cabida los criterios de economía y eficiencia, pero también otros que están ligados a la vida cívica. La cultura administrativa, como la cultura cívica de la que emana, constituye una mezcla de tradición y modernidad; es muy vieja y es muy nueva.

Recientemente ha emergido en los Estados Unidos una corriente académica conocida como Movimiento Sociedad Civil, cuyo sustento descansa en el *compromiso cívico*. Este movimiento ha tomado tácita distancia de las visiones endoprivatizadoras, tales como la referente a la “reinención del gobierno”. El Movimiento Sociedad Civil está fundado en la convicción de que los procedimientos republicanos emanan de los compromisos morales y cívicos del gobierno, y endereza una crítica punzante al lenguaje consumista prevaleciente en las reformas administrativas ejecutadas en los Estados Unidos en las décadas pasadas.⁵⁵⁹

Uno de los resultados que más condena ese Movimiento, es que siendo puesto el consumidor por encima del ciudadano, la vida cívica fue marginada como centro de la cultura administrativa en los Estados Unidos. No menos de resentir ha sido el nuevo vocabulario administrativo que ha incorporado palabras tales como “privatización” y “competencia”, provenientes del enfoque empresarial. Las conclusiones del Movimiento Sociedad Civil es que a medida que este enfoque ha preponderado, los circuitos republicanos han cedido bajo el peso de los criterios técnicos de calidad y economía, aflojando los controles populares que son tan importantes para someter bajo escrutinio a los gobiernos. A mayor preponderancia de criterios técnicos menor peso de los valores cívicos, con saldos negativos para la buena marcha de la vida asociada.

En efecto, hoy en día crece una ola de inteligencia social que recupera los fundamentos de la vida cívica y gradualmente coloca en su lugar a los procesos técnicos, a los que nuevamente los somete al dominio de lo humano.

⁵⁵⁹Frank Anechiarico, “Administrative Culture and Civil Society”, en *Administration and Society*, vol. 30, núm. 1, EE.UU., 1998, pp. 13-34.

Epílogo

LA ADMINISTRACIÓN pública cuando concluye un milenio y da comienzo un tiempo que consumirá mil años más, encara un destino cuyas grandes líneas proyectan principalmente un horizonte en el cual el desarrollo de la civilidad es lo principal. Esto es perceptible a través de la introducción de las categorías de la persuasión, el argumento y la evidencia como materias primas del proceso gubernamental, como una convocación de los participantes en la hechura de *policy* y la opinión pública como la voz de los gobernados que es necesaria para la buena marcha del Estado. La invocación de las antiguas artes del discurso político a través del diálogo y la retórica, puesta en sus verdaderos quicios, constituye un marco renovado del estudio de la administración pública que, de tal modo, recupera sus fuentes dentro de la cultura política greco-latina.

Esto ha dado pie a una noción renovada de lo *público*, donde lo gubernamental ha dejado de ser su sinónimo, y donde lo gubernamental ha dejado de ser idéntico a lo burocrático. Nociones referentes a la *Nueva Civitas* hoy en día ampliamente cultivadas en la literatura administrativa contemporánea, ilustran nítidamente el camino que se está siguiendo. Hay que recalcar la recuperación del significado original de lo público, ahora desenvuelto más imaginativamente en los espacios de actividad colectiva que brotan con el advenimiento de una sociedad civil más vigorosa y móvil. Actualmente estos espacios han dejado de reclamar la exclusividad de un Estado sujeto a una reforma profunda y radical que ya está abandonando los trazos fracasados del neoliberalismo, y se ensancha hacia los ámbitos más variados y versátiles de nuevos agrupamientos humanos representados por la militancia cívica.

A través de la cultura cívica que trae consigo la intimidad de las relaciones entre la política y la administración pública, la noción de *Estado gerencial* ha cedido su lugar a la administración del *Estado cívico*. Bajo la impronta *cívica* la ciencia de la administración pública está creando nuevos programas de formación para una variedad de usuarios de la enseñanza universitaria provenientes de otros ámbitos de la vida pública, tales como los parlamentarios, los dirigentes de partidos políticos, los líderes de asociaciones civiles, los

funcionarios judiciales, los servidores públicos de lo exterior, los dirigentes de los sindicatos y todos aquellos que quieren ejercitar la labor de politólogos o de analistas de *policy*. Incluso se explaya hacia los ciudadanos en general que también conciben a la administración pública como un arte de la militancia cívica y como un deber de autoadministración colectiva o comunitaria, como la *Nueva Civitas*.

En años recientes volvió a florecer la categoría de manejo público, rebautizado como “nuevo”. Para los académicos formados en la filas de la economía neoclásica el neomanejo público significó una ocasión para extenderse hacia los asuntos públicos y proponer la implantación de la semilla empresarial como esencia del Estado. Empero, la quiebra del neoliberalismo y el vigor creciente de los temas políticos han reforzado las bases científicas de la administración pública como una disciplina independiente y digna, y renovado sus contenidos, labores y proyectos. El resultado esperable es que el concepto de manejo público retorne a su condición de sinónimo de administración pública, o mejor, como uno de sus elementos definitorios básicos.

El estudio de la administración pública está dando un vigoroso impulso a los temas cívicos, los derechos humanos y la participación ciudadana. La expansión de la democracia es patente en las diversas regiones del orbe. Una de sus manifestaciones más prístina es el valor prioritario que se otorga a los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el contexto internacional. Como ejemplo, hay que destacar el requisito de la Unión Europea a los países aspirantes a ingresar a ella, de estar regidos por gobiernos ajenos a la dictadura y la violación de los derechos humanos. Hoy en día han proliferado por doquier las comisiones de promoción de los derechos humanos.

El auge planetario de la exo y la endoprivatización con el ascenso axiológico del individualismo, la ganancia y la competitividad, factores que propician la desarticulación social, constituyó uno de los sucesos regresivos más lacerantes de la cultura cívica universalmente considerada. Sin embargo, en la década presente la situación ha tendido a transformarse de manera muy sensible. En los Estados Unidos, los académicos profesantes de la administración pública están resaltando temas siempre relevantes como la equidad y la justicia social, y han propiciado una revaluación de la ética, el civismo, la responsabilidad pública y los valores sociales. Se ha puesto el acento en la necesidad de que la administración pública desempeñe un papel protagónico en la promoción de las responsabilidades y virtudes cívicas de los funcionarios y profesionales que laboran en su seno. En los libros y revistas, así como en los currícula universitarios, han sido recuperados los tópicos clásicos rela-

tivos a la democracia, la teoría política y filosofía, y tienden a un desenvolvimiento muy vigoroso luego de que fueron relegados por un temario administrativo donde privaron los enfoques pragmáticos desligados de la política.

Los estudios sobre la administración pública en Europa y los países iberoamericanos están siendo enriquecidos con cursos de derecho constitucional y responsabilidades judiciales relacionadas con las funciones gubernamentales, los derechos cívicos y la ciudadanía. Esto también es visible en obras, artículos y simposios donde los temas políticos, de administración pública y militancia cívica preponderan sobre aquellos otros de carácter meramente técnico, como los que ha estado promoviendo el neomanejo público.

Cuando se inicia el tercer milenio, la administración pública se caracteriza por el tránsito del Estado gerencial al Estado cívico. Hoy en día se demanda que exista un congreso parlamentario donde se discutan los grandes problemas nacionales, no una asamblea de accionistas que traten de pérdidas y ganancias; que en vez de un consejo de administración opere un gabinete políticamente responsable; y no deseando a un gerente general, se busca más bien un jefe de gobierno responsable ante la ciudadanía. Esta misma ciudadanía exige que en los asuntos públicos no se le confunda con clientes ni consumidores, más propios de un mercado al cual acude para solventar sus requerimientos materiales, pero no los propios de la vida asociada.

La administración pública, cuando comienza el tercer milenio, se aparta nítidamente de cualquier identificación con el espíritu empresarial privado. Este libro comenzó con una metáfora de Wallace Sayre a través de la cual, desde los años treinta, ese conspicuo profesor de administración pública sabiamente decía que: *el manejo público y el manejo privado son fundamentalmente similares en todos los aspectos menos importantes.*

Ahora finalizamos este libro con una paráfrasis de Graham Allison al aforismo de Wallace Sayre:

*Yo concluyo que el manejo público y el manejo privado son al menos tan diferentes, como similares, pero que las diferencias son más importantes que las similitudes.*⁵⁶⁰

⁵⁶⁰Graham Allison, "Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects?" (1980), en Richard Stillman (ed.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1988, p. 296.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, Moses y Vera Eliasberg, *The Growth of Public Employment in Great Britain*, Princent University Press, 1957.
- AGAPOS, A.M., *Government-Industry and Defense: Economics and Administration*, The University Alabama Press, 1975.
- AGUILAR, Luis, "Estudio introductorio", en Luis F. Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- ALCÁNTARA SÁENZ, Manuel, "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992 México.
- ALLISON, Graham, "Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis", en *The American Political Science Review*, vol. 43, núm. 3, EE.UU., 1969.
- , "Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects?", en Richard Stillman (ed.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1988 (1980).
- ALMOND, Gabriel y Sidney Verba, *Civic Culture*, Little Brown and Co., Boston, 1963.
- ANECHIARICO, Frank, "Administrative Culture and Civil Society", en *Administration and Society*, vol. 30, num. 1, EE.UU., 1998.
- APPLEBY, Paul, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 1949.
- ARISTÓTELES, *Moral, a Nicómaco*, Espasa Calpe, México, 1962.
- BABAI, Don, "The World Bank and IMF: Rolling Back the State or Backing its Role?", en Raymond Vernon (ed.), *The Promise of Privatization*, Council on Foreign Relations, 1988, pp. 254-285. (Hay una versión en español: *La promesa de la privatización*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992).
- BACHRACH, Peter y Morton Baratz, "Two Faces of Power", en *The American Political Science Review*, vol. 56, num. 4, EE.UU., 1962.
- , "Decisions and No-decisions: an Analytical Framework", en *The American Political Science Review*, vol. 57, num. 3, EE.UU., 1963.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.
- BAILEY, Stephen, "Ética y servicio público", en Roscoe Martin (comp.), *Administración Pública*, Herrero Hermanos, México, 1965.
- BARDACH, Eugene, "Policy Termination as a Political Process", en *Policy Sciences*, núm. 7, EE.UU., 1976.
- , *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1977.

- BARETTI, Joseph *Dictionary English and Spanish*, Piestre and Delamolliere, Londres 1786, 2t.
- BARNARD, Chester, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1975 (1938).
- BARNEKOV, Timothy y Jeffrey A. Raffel, "Public Management of Privatization", en *Public Productivity and Management*, vol. 14, núm. 2, EE.UU., 1990.
- BEHEN, Robert, "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?", en *Policy Analysis*, vol. iv, núm. 3, EE.UU., 1978.
- BELORGEY, Jean-Michelle, "Vous avez dit «gestion publique»", en *La Revue Administrative*, núm. 301, París, 1988.
- BERMAN, Paul, "Estudio de la macro y micro-implementación", en Luis F. Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1978).
- BARZELAY, Michael, "Researching the Politics of New Public Management: Changing the Question, not the Subject", en *International Public Management Network (IPMN)*, Summer Workshop on "Public Management on the Pathway to New Theory and Practice", Postdam, Alemania, 25-27 de junio de 1997.
- BEVERIDGE, William, *Plan Beveridge: el Seguro Social en Inglaterra*, Ediciones Minerva, México, s/a.
- BILLER, Robert, "On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerations", en *Policy Sciences*, núm. 7, EE.UU., 1976.
- BLUNTSCHLI, Gaspar, *La Politique*, Libraire Guillaumin, París, 1879.
- BOBBIO, Norberto, "Gobernabilidad", en *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores México, 1981.
- BODEMER, Klaus (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), Montevideo, 1993.
- BONEO, Horacio, "Privatización: ideología y praxis", en Horacio Boneo (ed.), *Privatización: del dicho al hecho*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1985.
- BONNIN, C.J.B., *Compendio de los principios de administración*, Imprenta de don José Palacios, Madrid, 1834.
- BORINS, Sanford. "The New Public Management is Here to Stay", en *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, Canadá, 1995.
- BOTERO, Giovanni, *La razón de Estado y otros escritos*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973.
- BOTHUN, Douglas y John Comer, "The Politics of Termination: Concepts and Process", en *Policy Studies Journal*, vol. 2, núm. 4, EE.UU., mayo de 1983.
- BOULDING, Kenneth, *The Organizational Revolution*, Quadrangle Books, Chicago, 1968 (1953).
- BOYER, A., *Dictionnaire Royal Francais-Anglais et Anglais-Francais*, J. Marie Bryset, Libraire, Lyon, 1756.
- BOYLE, Richard, "Managing by Contract in the Public Sector", en *Administration*, vol. 40, núm. 4, Dublin, 1992-1993.

- BOYNE, George, "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", en *Public Administration*, vol. 74, núm. 4, Reino Unido, invierno de 1996.
- BOZEMAN, Barry, *Public Management and Policy Analysis*, St. Martin Press, Nueva York, 1979.
- BRAIBANTI, Ralph, "Modernización administrativa", en Myron Weiner, *Modernización*, Editorial Roble, México, 1969 (1966).
- BREWER, Harry, "The Policy Sciences Emerge: to Nature and Structure a Discipline", en *Policy Sciences*, núm. 5, EE.UU., 1974.
- BROWN R., G.S. y D.R. Steel, *The Administrative Process in Britain*, Methuen and Co., Londres, 1979.
- BUCHANAN, James y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.
- y Robert Tollison (eds.), *The Theory of Public Choice*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1987 (1984).
- BUNKER, Douglas, "Policy Sciences Perspectives Implementation Process", en *Policy Sciences*, núm. 3, EE.UU., 1972.
- BURNHAM, James, *The Managerial Revolution*, The John Day Company, Nueva York, 1941.
- , *La revolución de los directores*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1967.
- CAIDEN, Gerald, *The Dynamics of Public Administration*, Dryen Press, Hinsdale, 1971.
- CHAPMAN, Brian, *Police State*, Macmillan and Co., Londres, 1971 (1970).
- CHASE, Gordon y Elizabeth Reveal, *How Manage in the Public Sector?*, Random House, Nueva York, 1983.
- CIPOLLA, C.M. (comp.), *La decadencia económica de los imperios*, Alianza Editorial, Madrid, 1970.
- COBURN, John y Lawrence Wortzal, "Los problemas de la empresa pública. ¿Privatización es la solución?", en Horacio Boneo (ed.), *Privatización: del dicho al hecho*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1985.
- COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, Librerías de don Ángel Calleja, Madrid y Santiago, 1850.
- , *Biblioteca de los economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII*, Escuela Nacional de Economía-UNAM, México, s/a (edición facsímil).
- CORONA Ramón, Juan Francisco, *Una introducción a la teoría de la decisión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, Estudio preliminar del libro de Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*, Harper and Row Latinoamericana, México, 1986.
- DAHL, Robert y Charles Lindblom, *Política, economía y bienestar*, Paidós, Buenos Aires, 1971.
- DAVY, Thomas, "Public Administration as a Field of Study in the United States", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. XXVIII, núm. 1, Bruselas, 1962.

- DAWN, Oliver, "Perestroika and Public Administration", en *Public Administration*, vol. 66, núm. 4, Reino Unido.
- DEUTSCH, Karl, "Social Mobilization and Political Development", en *American Political Science Review*, vol. 55, núm. 3, EE.UU., 1961.
- , *Los nervios del Gobierno*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1969.
- DIMOCK, Marshall, "The Study of Administration", en *The American Political Science Review*, vol. 31, EE.UU., 1937.
- , *Principios y normas de administración*, Libreros Mexicanos Unidos, México, 1965 (1958).
- , "The Meaning and Scope of Principles in Public Administration", en John Gaus et al., *The Frontiers of Public Administration*, Russell and Russell, Nueva York, 1967 (1937).
- , "Introduction", en Thomas, Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Longman Group, Londres, 1978.
- DONAHUE, John, *La decisión de privatizar*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1991 (1989).
- DONNISON, D.V., "The Teaching of Social Administration", en *The British Journal of Sociology*, vol. XII, núm. 3, Reino Unido, 1961.
- DOWNES, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Little Brown and Co., Boston, 1967.
- DROR, Yehezkel, "Policy Analysts: a New Professional Role in Government", en *Public Administration Review*, vol. 38, núm. 3, EE.UU., 1967.
- DRUCKER, Peter, "La administración y el mundo del trabajo", en varios autores, *El oficio y arte de la gerencia*, Grupo Editorial Norma, Barcelona, 1995.
- DUNCAN, Jack, Peter Ginter y Stuart Capper, "Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector", en *Public Productivity and Management Review*, vol. 14, núm. 3, EE.UU., 1991.
- DUNN, William, *Public Policy Analysis: and Introduction*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1981.
- DUNLEAVY, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Prentice Hall, Nueva York, 1991.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- , *Introducción a la política*, Ediciones Ariel, Madrid, 1968.
- DYE, Thomas, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1984.
- "Editorial Introduction", en *Public Administration*, vol 69, núm. 1, Reino Unido, 1991.
- EISENSTADT, S.N., "The Study of Oriental Despotisms as Systems of Total Power", en *Journal of Asian Studies*, vol. XVII, 1958.
- , "Burocracia, burocratización y desburocratización", en *Revista de Administración Pública*, núm. 46, México, 1981 (1959).
- , *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1968.

- _____, "Burocracia y desarrollo político", en Joseph Lapalombara, *Burocracia y desarrollo político*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1970.
- _____, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Editorial Tecnós, Madrid, 1970.
- _____, "Some Reflections on the Variability of Development and Organizational Structures", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 3, núm. 3, EE.UU., 1968.
- ELMORE, Richard, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", en *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm. 4, Estados Unidos, 1979-1980.
- ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editorial Progreso, Moscú, s/a.
- FAULKNER, Hugh, "Looking to Public Management", en *Canadian Public Administration Review*, vol. 33, núm. 1, Canadá, 1995.
- FAYOL, Henri, *Administration Industrielle et Générale*, Dunod, París, 1931 (1916).
- FITZGERALD, Randall, "La revolución de las privatizaciones", en *Perspectivas Económicas*, México, 1989, núm. 2.
- FIX-FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.
- _____, "La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces". (Este trabajo constituye la versión revisada, ampliada y anotada de la exposición hecha durante la celebración del quinto aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, realizado en Juriquilla, Querétaro, el 30 de septiembre de 1996).
- FRIEDMAN, Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir*, Planeta-Agostini, Madrid, 1993 (1979).
- FRIEDMAN, Milton, "La responsabilidad social de los negocios es aumentar sus utilidades", en varios autores, *Oficio y arte de la gerencia*, Escuela de Administración de Empresas de Harvard, Impreso en Bogotá, Colombia, 1995.
- GALBRAITH, John Kenneth, *El nuevo estado industrial*, Editorial Ariel, Barcelona, 1974 (1967).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Taurus, Madrid, 1981.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, Estudio Introductorio al libro *La razón de Estado y otros escritos* de Giovanni Botero, Instituto de Estudios Políticos, Caracas.
- GARSON, David, "De la ciencia de políticas al análisis de políticas", en Luis F. Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1986).
- GELINIER, Octave, "Préface", en Michel Messenet, *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Bureaucratie*, Editions Hommes et Techniques, París, 1975.
- GERTH, Hans y Wright Mills, "Marx for the Managers", en Robert Merton (coord.), *Reader in Bureaucracy*, Free Press, Ginebra, 1960.
- GLADDEN, E.N., *An Introduction of Public Administration*, Staples Press, Londres, 1966 (1945).

- _____, *Approach to Public Administration*, Staples Press, Londres, 1966.
- GÓNGORA, Mario, *El Estado en el derecho indiano*, Universidad de Chile, Santiago, 1951.
- GONZÁLEZ, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Escuela Superior de Administración Pública, Santafé de Bogotá, 1994 (1840).
- GOODNOW, Frank, *Politics and Administration*, Russell and Russell, Nueva York, 1900.
- GREEN, Richard y Robert Zinke, "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration", en *Administration and Society*, vol. 25, núm. 3, EE.UU., 1993.
- GRAY, Andrew y Bill Jenkins, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", en *Public Administration*, núm. vol. 73, Reino Unido, primavera de 1995.
- GUBA, Egon G., "What can Happen as a Result of Policy?", en *Policy Studies Review*, vol. 5, núm. 7, EE.UU., 1985.
- GUERRERO, Omar, "Gobierno", en *Diccionario de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980.
- _____, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Fontamara, México, 1986.
- _____, "Acerca del «tamaño» del Estado mexicano", Cuadernos de Política y Administración Pública, núm. 33, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, México, mayo-agosto de 1987.
- _____, "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", en *Revista de Administración y Desarrollo*, núm. 29, Santafé de Bogotá, diciembre de 1991.
- GULICK, Luther, "Politics, Administration and «The New Deal»", en *The Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, núm. 169, EE.UU., 1933.
- _____, "Notes on the Theory of Organization", Luther Gulick y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on Science of Administration*, Augustus M. Kelly Publishers, Nueva York, 1973 (1937).
- _____, "Sciences, Values and Public Administration", en Luther Gulick y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on Science of Administration*, Augustus M. Kelly Publishers, Nueva York, 1973 (1937).
- HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.
- HARI MOHAN, Matur, "Desarrollo centrado en la gente", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.
- HAYS, Allen R., "Perceptions of Success or Failure in Program Implementation: The «Feedback Loop» in Public Policy Decisions", en *Policy Studies Review*, vol. 5, núm. 7, EE.UU., 1985.
- HECLO, Hugh, "Policy Analysis", en *British Journal of Political Science*, núm. 2, Reino Unido, 1973.

- HEYMAN, Philip, *The Politics of Public Management*, Yale University Press, New Haven, 1987.
- HENZER, C. y V.A. Schmidt, "Bringing Moral Values Back in: the Role of Formal Philosophy in Effective Ethical Public Administration", en *International Journal of Public Administration*, vol. 8, núm. 4, 1986.
- HINTZE, Otto, *Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968.
- HOBBS, Thomas, *Del ciudadano*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966 (1641).
- , *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980 (1651).
- , *Behemoth*, William Molesworth (ed.), Londres, s/a (¿1661?).
- HOOD, Christopher, "A Public Management for all Seasons?", en *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, Reino Unido, 1991.
- y Michael Jackson, "Key for Locks in Administrative Argument", en *Administration and Society*, vol. 25, núm. 4, EE.UU., 1994.
- HUNTINGTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972.
- JEFFERSON, Tomás, *Escritos políticos*, Diana, México, 1965.
- JONES, Charles, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Books Cole Publishing Co., Monterey, 1984.
- JOUSSELLIN, Jean, *Educación cívica e inserción social*, Editorial Nova Terra, Barcelona, 1967.
- JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan, *La función pública en la Europa de los "doce"*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986.
- JUSTI, Juan Enrique, *Ciencia del Estado*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 1996 (1756). (Esta es una versión actual de la obra: Justi, Johann Heinrich Gottlob von. *Elementos generales de policía*. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784.)
- KAMMLER, Jörg, "El Estado social", en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1968.
- KAUL, Mohan, "The New Public Administration: Management Innovations in Government", en *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, Londres, 1997.
- KAUTILYA, *Arthashastra*, Mysore, India, 1923 (1915). (Hay una versión más reciente: Kangle, R.P., *The Kautilya Arthashastra*, University of Bombay, 1963.)
- KERSCHENSTEINER, Georg, *La educación cívica*, Editorial Labor, Barcelona, 1934.
- KLAUSEN, Kurt Klaudi, "NPM in the Nordic Contries: a Vitalization of or an End to the Scandinavian Model?", en *International Public Management Network (IPMN)*. Summer Workshop on "Public Management on the Pathway to New Theory and Practice", Postdam, Alemania, 25-27 de junio de 1997.
- KLIKSBERG, Bernardo, *¿Cómo transformar el Estado?: más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

- _____, *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1989.
- _____, *Pobreza: un tema impostergable*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1993.
- _____, “¿Cómo será la gerencia pública en la década del 90? Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio: una Agenda Estratégica para la Discusión”, documento de la Relatoría General, Introducción a la Conferencia Internacional celebrada en Toluca, México, del 27 al 30 de julio de 1993.
- _____, “¿Cómo enfrentar los déficit de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 4a. ed., ampliada.
- KLINKNER, Donald, *Public Administration: a Management Approach*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1984.
- KUHN, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971 (1962).
- LANE, Jan-Erik (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, Sage Publications, Londres, 1987.
- _____, “Will Public Management Drive Out Public Administration”, en *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, Japón, 1994.
- LASSWELL, Harold, “Policy Orientation”, en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951.
- _____, *A Pre-View of Policy Sciences*, American Elvise Publishing Co., Nueva York, 1971.
- LERKEY, Patrick, Chandler Stolp y Mark Winer, “Why Does Government Grow”, en Trudi Miller (ed.), *Public Sector Performance: a Conceptual Turning Point*, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1981.
- LENIN, V.I. *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*, Editorial Progreso, Moscú, s/a.
- LEÓN, Peter de, “Public Policy Termination: an End and a Beginning”, en *Policy Analysis*, vol. iv, núm. 3, EE.UU., 1978.
- _____, “Policy Evaluation and Program Termination”, en *Policy Studies Journal*, vol. 2, núm. 4, EE.UU., mayo de 1983.
- LITTLETON, Adam, *Lingua Latinae, Liber Dictionarius Quadripartitus*, Londres, 1723.
- LINDBLOM, Charles, “Policy Analysis”, en *The American Economic Review*, núm. 3, EE.UU., 1958.
- _____, “The Science of «Muddling Through»”, en *Public Administration Review*, vol. xix, num. 2, EE.UU., 1959.
- _____, “Still Muddling -now yet Through”, en *Public Administration Review*, vol. xxxix, EE.UU., 1979.
- LOWI, Theodore, “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, en *World Politics*, vol. xvi, EE.UU., 1964.

- , “Decision-Making vs. Policy-Making: Toward an Antidote for Technocracy”, en *Public Administration Review*, núm. 3, EE.UU., 1970.
- , “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, en *Public Administration Review*, vol. xxxii, núm. 4, EE.UU., 1972.
- y Alan Stone (ed.), *Nationalizing Government: Public Policies in America*, Sage Publication, Beverly Hills-Londres, 1978.
- LYNN, Laurence, “Public Management Research: the Triumph of Art over Science”, en *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 2, EE.UU., 1994.
- MAJONE, Giandomenico, “The Feasibility of Social Policy”, en *Policy Sciences*, núm. 6, EE.UU., 1975.
- y Aaron Wildawsky, “Implementation as Evolution”, artículo incluido en la citada obra de Pressman, Jeffrey y Aaron Wildawsky, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984 (1973).
- , “Los usos del análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1978).
- , “Policy Analysis and Public Deliberation”, en Robert Reich, *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press, Cambridge, 1988.
- , *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe. Obras políticas*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *Liberalización de la economía: más Estado, menos administración*, Editorial Trivium, Madrid, 1988.
- MARX, Carlos, “Notas críticas al artículo «El rey de Prusia y la reforma social», por un prusiano”, en Carlos Marx, *Manuscritos de París y anuarios franco-alemanes*, Grijalbo, México, 1978.
- , *El Capital*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, 3 t.
- , *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, en Marx y Engels, *Obras escogidas*, Editorial Progreso, Moscú s/a., 2 t.
- MAY, Peter, “Policy Learning and Failure”, en *Journal of Public Policy*, vol. 12, núm. 4, EE.UU., 1992.
- MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1949 (1895), 2 vols.
- MEEHAN, Eugene, “Policy: Constructing a Definition”, en *Policy Sciences*, núm. 18, EE.UU., 1985.
- MEINECKE, Friedrich, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.
- MERINO MAÑÓN, José, “Tamaño y composición de la administración pública mexicana”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 73, México, 1989.
- MERRIAM, Charles, “The Development of Theory for Administration”, en *Advancement Management Journal*, núm. 5, EE.UU., 1940.

- MERTON, Robert, *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- MESSENET, Michel, *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie*, Editions Hommes et Techniques, París, 1975.
- METER, Donald van y Carl van Horn, "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual", en Luis F. Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1975).
- MILLET, John, *Government and Public Administration*, Mc Graw-Hill Books Company, Nueva York, 1959.
- MILL, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Herrero Hermanos, México, 1958.
- MINGARRO Y SAN MARTIN, José, *La seguridad social en el Plan Beveridge*, Polis, México, 1946.
- MISES, Ludwig von, *El socialismo: análisis económico y sociológico*, Hermes, México, 1961 (1922).
- , *Omnipotent Government: the Rise of the Total State and Total War*, Yale University Press, New Haven, 1944.
- , *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven, 1962 (1944).
- MOE, Ronald, "Exploring the Limits of Privatization", en *Public Administration Review*, vol. 47, núm. 6, EE.UU., 1987.
- MONTESQUIEU (barón de la Brède, Carlos de Secondat), *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1980.
- MOQAFFA, Abén, *Conseiller du Calife*, Maisonneave y Larose, París, 1976.
- MORGAN, David and Robert England, "The Two Faces of Privatization", en *Public Administration Review*, vol. 48, núm. 6, Estados Unidos, 1988.
- MOSCA, Gaetano, *Elementi di Scienza Politica*, Tipografia di la Camera dei Diputati, Roma, 1895.
- MORELAND, W.H., "The Science of Public Administration", en *Quarterly Review*, vol. 235, Reino Unido, 1921.
- MORSTEIN MARX, Fritz, *The Administrative State*, University of Chicago Press, 1967 (1957).
- MOUNTFIELD, Robin, "Organizational Reform within Government: Accountability and Policy Management", en *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, Reino Unido, 1997.
- MUELLER, Dennis, *Public Choice*, Cambridge University Press, Nueva York, 1982 (1979). (Hay una versión en español: *Elección pública*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.)
- NAIM, Moisés, "Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas", en *Politeia*, núm. 8, Caracas, 1979.
- NIETO, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Universidad de Sevilla, 1962.
- NEUMANN, Franz, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional socialismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

- NISKANEN, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago, 1971.
- OFFE, Claus, "Ingovernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras", en *Revista Mexicana de Sociología*, número especial, México, 1981.
- OLIVIER, Dawn, "«Perestroika» and Public Administration", en *Public Administration*, vol. 66, núm. 4, Reino Unido, 1988.
- OLMEDO, Raúl, "Tamaño de la administración pública y distribución territorial por ámbitos de gobierno", en *Revista de Administración Pública*, núm. 73, México, 1989.
- OLSEN, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1971 (1965).
- OROZCO, José Luis, *Notas del país Darwiniano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler, *El nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, Ediciones Gernika, México, 1994 (1992).
- OSTROM, Vincent, *Editorial Comment: "Development in the «No-name» Fields of Public Administration"*, en *Public Administration Review*, vol. 24, núm. 1, EE.UU., 1964.
- , "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 31, EE.UU., 1971.
- , *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, The University Alabama Press, 1974.
- OZLAK, Óscar, "La reforma del Estado: un día después", en Klaus Bodemer (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), Montevideo, 1993.
- PALLOT, June, "«Newer than New» Public Management: Financial Management and Collective Strategizing in New Zeland", en *Conference The New Public Management in International Perspective*, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St. Gallen, Suiza, 11-13 de julio de 1996.
- PFFIFNER, John, *Public Administration*, The Ronald Press, Nueva York, 1946 (1935). (Pffifner, John y Robert Presthus, *Public Administration*, The Ronald Press, Nueva York, 1967.)
- POSADA, Adolfo, *La administración política y la administración social*, España Moderna, Madrid, s/a.
- PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildawsky, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984 (1973).
- QUADE, Edward, *Analysis for Public Decisions*, North-Holland, Nueva York, 1983.
- RAINEY, Hal, "Public Management: Recent Developments and Current Prospect", en Noamy Lynn y Aaron Wildawsky (eds.), *Public Administration: The State of Discipline*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1990.
- REDFORD, Emmette, *Democracy in the Administrative State*, Oxford University Press, Nueva York, 1969.

- REIN, Martin y Francine Rabinovitz, "Implementation: a Theoretical Perspective", en Martin Rein, *From Policy to Practice*, M.S. Sharpe, Inc., 1983. pp. 113-137.
- RESCHENTHALER, G.B. y Fred Thompson, "The Learning Organization Framework and the New Public Management", en *Conference The New Public Management in International Perspective*, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St. Gallen, Suiza, 11-13 de julio de 1996.
- REYES HEROLLES, Jesús, *En busca de la razón de Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1982.
- RIDDLEY, F.F., "Public Administration: cause for Discontent", en *Public Administration*, vol. 50, Londres, 1972.
- , *Government and Administration in Western Europe*, Martin Robertson, Londres, 1979.
- RIGGS, Fred, "Professionalism, Political Science of Scope of Public Administration", en James Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, The American Academy of Political and Social Sciences, Filadelfia, 1968.
- ROBERTSON, David Brian, "Planned Incapacity to Succeed? Policy-Making Structure and Policy Failure", en *Policy Studies Review*, vol. 8, núm. 2, EE.UU., invierno de 1989.
- , "Program Implementation versus Program Design: which Accounts for Policy «Failure»", en *Policy Studies Review*, vol. 3, núm. 3-4, EE.UU., 1984.
- ROBSON, William, "The Administration of Nationalized Industries in Britain", en *Public Administration Review*, vol. 7, núm. 3, EE.UU., 1947.
- , "Recent Trends in Public Administration", en *The Political Quarterly*, vol. 25, EE.UU., 1954.
- ROOSEVELT, Franklin D., "The Four Freedoms", en *Message to Congress on the State of Union*, 6 de enero de 1941, en S.N. Eisenstadt, *Political Sociology: a Reader*, Basic Books, Nueva York, 1971.
- ROSE, Richard, "Disaggregating the Concept Government", en Charles Lewis (ed.), *Why Governments Grow: Measuring Public Size*, Sage Publications, Londres, 1983.
- , *Understanding Big Government*, Sage Publications, Londres, 1984.
- , "What is Lesson-Drawing?", en *Journal of Public Policy*, vol. 11, parte 1, EE.UU., 1991.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Porrúa, México, 1979.
- , *Discurso sobre las ciencias y las artes*, Porrúa, México, 1979.
- , *El Contrato Social*, Porrúa, México, 1979.
- SÁINZ DE ANDINO, Pedro, "Exposición sobre la situación política del Reino y medios de su restauración (1829)", en *El pensamiento administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982.
- SAVAS, E.S., *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, Ediciones Gernika, México, 1989.

- SAVOIE, Donald, "What is Wrong with the New Public Management", en *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, Canadá, 1995.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "El Gobierno Mexicano: un análisis de sus recursos humanos 1976-1986", México, septiembre de 1986. Ms 8 ff.
- _____, "Nota preliminar sobre el tamaño de la administración pública en México", México, septiembre de 1986. Ms 16 ff, más cuadros.
- _____, e Instituto Nacional de Administración Pública, "Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana", México, 1988.
- SHELLING, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1980.
- SCHAPIRO, Leonard, *El totalitarismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981 (1972).
- SCHMITT, Karl, *Lo político*, Folios Editores, Buenos Aires, 1984.
- _____, *La dictadura*, Revista de Occidente, Madrid, 1968.
- SIMON, Herbert, "Decision-Making and Administrative Organization", en Robert Merton (ed.), *Reader in Bureaucracy*, Free Press, Glencoe, 1960 (1944).
- _____, "The Proverbs of Administration", en *Public Administration Review*, EE.UU., invierno de 1946.
- _____, *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Editorial Aguilar, Madrid, 1970 (1947).
- _____, "Administrative Decision-Making", en *Public Administration Review*, vol. 25, EE.UU., 1965.
- _____, *et al.*, *Administración pública*, Letras, México, 1968.
- SHELDON, Oliver, *La filosofía del management*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1986 (1923).
- SMITH, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994 (1776).
- SPICER, Michael, "On Friedrich Hayek and Public Administration: an Argument for Discretion Within Rules", en *Administration and Society*, vol. 25, núm. 1, EE.UU., 1993.
- STEEL, David y David Heald, "Privatización de la empresa pública. Trayectoria del gobierno conservador británico 1979-1983", en Horacio Boneo (comp.), *Privatización: del dicho al hecho*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1985.
- STEIN, Lorenz von, *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981 (1850).
- _____, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1897.
- STOCKER, Robert, "Un marco de análisis para el régimen de implementación y reconciliación entre los imperativos federalistas", en Luis F. Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1989).
- SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.

- SULBRANDT, José, "El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de 11 países", CLAD, Caracas, 1989. Ms, 44 ff más cuadros.
- TAYLOR, WISLOW (Frederick), *Principios del manejo científico*, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura, Monterrey, 1928.
- THOMAS, Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Longman Group, Londres, 1978.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1969.
- TOLLISON, Robert, "Public Choice: 1972-82", en James Buchanan y Robert Tollison (eds.), *The Theory of Public Choice*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1987 (1984).
- TULLOCK, Gordon, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, 1965.
- VANAGUNAS, Stanley, "The USSR: some Thoughts on the Decline of Ultimate Administrative State", en *Public Productivity and Management*, colección 15, núm. 3, EE.UU., 1992.
- VIVIEN, A., *Etudes Administratives*, Editions Cujas, París, 1974. (1845), 2 vols.
- WAKE CARROLL, Barbara y David Garkut, "Is there Empirical Evidence of a trend Towards «Managerialism»? A Longitudinal Study of Six Countries", en *Canadian Public Administration Review*, vol. 39, núm. 4, Canadá, 1997.
- WALDO, Dwight, *Teoría política de la administración pública*, Editorial Tecnós, Madrid, 1961 (1948).
- , *The Study of Public Administration*, Random House, Nueva York, 1967 (1955). (Hay una versión en español: *Estudio de la Administración Pública*, Editorial Aguilar, Madrid, 1964. Y una edición en portugués: *O Estudo da Administração Pública*, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1971.)
- (comp.), *Administración pública*, Trillas, México, 1967 (1953).
- , "Administración pública y cultura", en Roscoe Martin, *Administración Pública*, Herrero Hermanos, México, 1973 (1973).
- WALRAVENS, A., "La privatización: formas y alternativas", en *Empresa Pública*, vol. 2, núm. 1, México, 1986.
- WALTERS, Alan Refus, "Las técnicas de la privatización", en *Perspectivas Económicas*, México, 1987, núm. 5.
- WEBER, Max, "La política como vocación", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núms. 16 y 17, México, 1959.
- , *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, 2 vols.
- WENGERT, Egbert, "Public Administration", en *The American Political Science Review*, vol. 36, EE.UU., 1942.
- WILLOUGHBY, William, *Principles of Public Administration*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1927.
- , "The Science of Public Administration", en John Mathews y James Hart (eds.), *Essays in Political Science*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1937.

- WHITE, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*, The McMillan Co., Nueva York, 1926.
- , “Public Administration”, en *Encyclopaedia of Social Sciences*, EE.UU., 1930.
- WHITE, Lousie, “Public Management in a Pluralistic Arena”, en *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, EE.UU., 1989.
- , “Policy Analysis a Discourse”, en *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 3, EE.UU., 1994.
- WILDAWSKY, Aaron, *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown and Co., Boston, 1979.
- WILSON, Woodrow, “The Study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, vol. 2, EE.UU., 1887.
- WITTFOGEL, Karl, *Despotismo oriental: estudio comparado del poder totalitario*, Editorial Guadarrama, Madrid, 1966 (1963).

Del Estado gerencial al Estado cívico
se terminó de imprimir en la ciudad de México,
durante el mes de julio de 1999.
La edición, en papel de alta opacidad, consta de 1,000 ejemplares
más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado
de la oficina litotipográfica de la casa editora.

