



**EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CONSIDERADA COMO UNA
CIENCIA SOCIAL Y SU HISTORIA**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

GERARDO DE JESÚS MALDONADO HERNÁNDEZ

Para mi mamá, mi papá y mis hermanas

**Para Hortencia Chávez Olguín (1931-2004),
*in memoriam***

PREFACIO Y AGRADECIMIENTOS

*Os entrego este librito, no como
una lente para ver a los demás,
sino como un espejo*

Georg C. Lichtenberg

(Antes de comenzar las siguientes palabras, debo advertir al lector que de no estar medianamente interesado en conocer las motivaciones que llevaron a escribir el presente trabajo o en saber quienes han sido las personas que han influido en él, puede saltarse estas primeras páginas y pasar directamente a la Introducción —o quizá, si se mira el Índice, a las partes que le llamen la atención, todo depende de cada uno—, pues muy probablemente lo que viene le resultará demasiado pesado, innecesario quizá. Pero no he querido dejar pasar la oportunidad de escribirlo. Están entonces advertidos.)

Rarísimo es encontrar textos que se dediquen al análisis de las ciencias sociales o las humanidades como objeto de estudio. Quizá lo más que se puede rescatar sean los informes del “estado de la disciplina”, las antologías de escritos de los autores más importantes o las breves reseñas históricas que aparecen en casi todos los libros de texto, dependiendo de la materia. (Para no ser injusto, sin embargo, tengo que mencionar la notable excepción de la “historiografía” entre los historiadores, es decir el estudio de la producción histórica vista desde su propia situación espacial y temporal.)

Esa falta, aunada a un par motivaciones, me llevó a plantearme la necesidad de elaborar esta tesis. Mi primera motivación vino desde la propia administración pública. Corrijo: de la enorme insatisfacción que me dejó haber estudiado la carrera profesional de administración pública. Creo que uno de los graves problemas de esta disciplina es que no ha quedado clara —no me parece clara— su evolución histórica. Hay que agregar el hecho de que la administración pública es una actividad más dedicada al trabajo práctico, utilizable, que a la actividad académica, por lo que es menos el ánimo para escribir acerca del propio desempeño intelectual. Cualquiera que desee ubicar alguna perspectiva sobre cuáles son los temas, las ideas, las propuestas, las metodologías por las que se han preocupado los especialistas de la administración pública a lo largo del tiempo se encontrará con un hecho decepcionante: no hay casi nada escrito. La administración

pública no tiene un perfil perfectamente definido. Esta decepción, sumada a mi insatisfacción, me movió a poner –más bien proponer— un poco de orden al respecto.

La otra motivación se refiere a una hipótesis en torno a la historia de las ciencias sociales, al clima intelectual de las disciplinas sociales a lo largo del siglo XX. Esta hipótesis sostiene que la evolución de las ciencias sociales ha estado determinada por la idea misma de “ciencia” en la sociedad. Es decir, probablemente el desarrollo de las disciplinas sociales durante la primera mitad del siglo pasado haya estado ajustado por una convicción un tanto generalizada de que todo se podía explicar mediante el sometimiento de los fenómenos humanos y sociales a la investigación científica, y que en esa medida todo era perfectamente predecible. Claro está, quien legitimaría todas estas investigaciones sería la creencia desorbitada en el progreso constante de la sociedad y en la verdad revelada por la razón. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo, especialmente después de la segunda Guerra Mundial, aparece nuevamente la duda acerca de la posibilidad de explicarlo todo mediante la ciencia y la razón –o por lo menos acerca de los temas y los métodos que se habían utilizado—; comienza a reaperecer una preocupación muy peculiar por tratar de entender aquello que la ciencia supuestamente no había podido: los sentimientos, aquello más lejano a la razón. El clima intelectual se movió hacia un cuidado (creo exagerado) por el ámbito sentimental de los seres humanos, la superación personal, la autoayuda y demás conceptos que por más esotéricos que sean, resultan públicamente muy conocidos.

Así, por un lado, tenía la necesidad de explicar, de explicarme, cuál ha sido la historia de la administración pública considerada como una ciencia social, pues me resultaba dudoso, decepcionante, insatisfactorio –que no insuficiente— lo que había aprendido en la carrera y, por el otro, tenía la inquietud de indagar en esa hipótesis, esa conjetura sobre las ciencias sociales –especialmente me preguntaba si ese cambio en las ciencias sociales había ocurrido en la administración pública. Fueron así la duda y la curiosidad las que me pusieron en el camino de escribir este texto.

Sin embargo, no quiero sonar desleal o desagradecido. Lo menos que esto significa es el demérito de la institución donde estudié. Todo lo opuesto: precisamente haber estado en El Colegio de México reforzó la duda y la curiosidad; lo mejor que he aprendido en El Colegio es a tener siempre la duda y fomentar la curiosidad en todo lo

que hago. El presente trabajo es tan sólo una prueba de lo muy bueno que de ahí obtuve. Empero, no creo estar a la altura del éxito esperado. El resultado ha sido modestísimo considerando las enseñanzas que tuve de mucha gente. Debo agregar además las constantes distracciones, reales o inventadas, que tuve desde que el tema apareció hasta la fecha presente en que lo entrego. Sin embargo, de cada distracción me he beneficiado. Así, quiero contar un poco dónde surgió este texto y sus tropiezos, aprovechando para agradecer, agradecer y agradecer. Adelanto: prescindiendo de los nombres que siguen, el único responsable de lo aquí escrito soy yo, pues a pesar de su ayuda he sido obstinado.

La sospecha de que algo podía o debía contarse respecto a las ciencias sociales apareció en las aulas de El Colegio de México. Empiezo, entonces, por agradecer a quienes desde ahí, en el aula, los cubículos, los pasillos, me educaron en la duda y la curiosidad; y con quienes surgieron varias de las ideas que hay en este texto, pero principalmente nacieron todas las ideas que deseo realizar en el futuro. A Soledad Loeza, María del Carmen Pardo, Alberto Arnaut, Javier Garciadiego, Francisco Gil Villegas, Carlos Roces, el profesor Rafael Segovia, Leo Zuckermann, todos mis maestros: muchas gracias por esto y por lo que viene. Cuando comenzaba a vislumbrar los contornos de lo que sería esta tesis, Isabelle Rousseau fue una de las primeras en conocerla, hizo sugerencias y me enseñó, satírica y sagazmente, a ser escéptico de mis ambiciones, pero no desconfiado. A ella: mil gracias.

Mis pininos laborales en el Fondo de Cultura Económica me ayudaron a encauzar la instrucción de este texto. Aquí conocí al responsable de mis distracciones alfonsinas. A Adolfo Castañón le agradezco esta oportunidad, pedagógica y religiosa, así como su infinita creatividad y generosidad. Después, mi paso por el CIDE, donde —en horas de trabajo— escribí las primeras páginas, afinó la importancia de usar la mirada pluralista en las ciencias sociales. Mis distracciones ahí me sirvieron para ver nacer un programa académico y un centro de estudios, lecciones de agradecer. Pero fue en la empresa Gerencia Pública donde concebí la estructura final y escribí la mayor parte de este texto. En GP pude realizar dos anhelos: primero, trabajar en lo que había estudiando, desde la mejor posición (no siendo parte de la administración pública) y, segundo, acercarme a una de mis autoridades intelectuales. Agradezco enormemente al doctor Luis F. Aguilar

Villanueva la posibilidad de trabajar ahí y con él, pues he seguido aprendiendo con sus labores y creciendo con sus escritos.

A Fernando Escalante Gonzalbo deseo agradecerle especialmente no sólo por ser el guía incansable de esta tesis, sino mi mentor desde el primer instante en El Colegio. Este trabajo, como casi todos desde que lo conozco, nació de una conversación con él, se ha beneficiado de sus correcciones, recomendaciones y sugerencias, y seguramente mucho de lo bueno que hay aquí se lo debo a él. Sin su inteligencia, su lucidez, su confianza y su afecto no hubiera emprendido este y mis demás proyectos. Mil gracias profesor.

Lo aquí escrito sería verdaderamente injusto si no mencionara a los compañeros que anduvieron también este camino. A Thalía Flandes, Lucero Frago, Cristina Galíndez, Claudia Maldonado, Alonso Cerdán, Carlos Bravo, Israel González, Carlos David Lozano, Ernesto Velasco, los conocí en El Colegio y les agradezco muchos de los buenos momentos desde entonces. Con algunos de los amigos de generación seguí el camino poco más allá, pegado a ellos como muégano. A Erika Hernández y su tierna complicidad, a Daniela Zepeda *and her very big sweetness*, a César Barceinas y su calurosa sinceridad: todo mi agradecimiento y cariño. Hay otros, por la misma razón y un paso más, a los que debo agradecer particularmente también su ayuda para mejorar este trabajo. Atzimba Baltazar fue una lectora atenta e inmejorable y me dejó ser su amigo en las buenas y las malas. Isaac Arteaga fue el más difícil de convencer, no lo he logrado, pero su nobleza hacía mí es infinita. José Carranco no leyó una sola página, y no hizo falta gracias a nuestras “largas” pláticas, llenas su erudición probada y su cariño ilimitado. Juan Espíndola me permitió robarle mucha de su inteligencia (y su afecto) y me ha dejado compartir con él los cimientos de un futuro promisorio y de complicidad. Henio Hoyo ha creído en mí, mucho más que yo, y me ha dado muestras —como en este texto— de que la fraternidad tiene distintas formas; con él y María hay un vínculo eterno. A todos ellos millones de gracias, les debo lo que es impagable, pues como decía Montaigne “los que intentan juzgarnos nos acreditan singular amistad, ya que es sano *amor* el que hiere y ofende para beneficiar”. No me siento herido ni ofendido pero sí muy estimado.

Quiero ahora agradecer a las personas que estuvieron antes y estarán después de lo que aquí he dicho. Estoy seguro que ellos están sorprendidos de este pequeño logro, pues lo alcancé, incluso a pesar de mi mismo. Mi bola de amigos, quienes han tomado conmigo el “riesgo” todas las semanas, no han sabido, pues lo han hecho todo, de que otra manera demostrarme su cariño y apoyo; por lo mucho que me quieren, gracias a Lorena, Melina, Jorge, Víctor y Roberto. Decir esto es nada, nada, comparado con lo que ellos se merecen. Andrea iba y venía, pero siempre está cerca: gracias.

Finalmente, quiero agradecer a los que están más felices que yo por esto. Mi tío (Efraín) Cayo y mi tía Elvira han sido desmedidos en su afecto y soporte; ahora tendrán que contarle a Abi cómo es que su primo lo logró gracias a ellos. Mi tío Miguel (Mauricio) ha sido mi primer maestro, mi ídolo y mi ejemplo a seguir; ahora yo debo contarle a mi Alex de lo orgulloso que debe sentirse de su papá. A ambos, a Abi y Alex, ya les contaré algún día de su gran abuela y de cómo me enseñó a hacer lo que más me gusta: leer y escribir, y de lo mucho que lamento haberme tardado tanto en terminar, tanto que ella ya no pudo disfrutarlo como siempre soñaba.

Mi familia es mi vida misma. A ellos, a mi mamá, a mi papá, a mis hermanas, es poco decir que les agradezco. He sido su consentido y eso lo es todo para mí. A ellos está dedicado lo que hago. A ellos está dedicado este trabajo, que es apenas el primero para mostrarles lo que han sembrado en mí.

Gerardo Maldonado Hernández

Ciudad de México, Diciembre de 2004.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN:	
HACIA UNA HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA	1
Objeto	2
Método	10
Propósito	18
CAPÍTULO UNO	23
Un alumbramiento doble: el Estado y la administración pública	24
Consolidación estatal y modernización administrativa	34
Atisbos de la “ciencia” administrativa	42
Conclusión: El argumento de Tocqueville	51
CAPÍTULO DOS	54
El origen weberiano	55
La primera versión usamericana	67
Del estudio de las organizaciones	77
Conclusión: Un tema de Carl Schmitt	87
CAPÍTULO TRES	91
De la incomodidad al cambio	92
En pos de las necesidades superiores	107
Hacia la administración de las emociones	119
Conclusión: El regreso a Rousseau	128
CAPÍTULO CUATRO	131
Sobre el Estado de bienestar	132
De la psicología a la administración	139
El individuo en la administración	150
Adiós a la dicotomía: la política en la administración	158
La ciencia de las políticas	167
Conclusión: La sentencia de Hayek	179
CAPÍTULO CINCO	182
Prognosis de la crisis	184
Reforma del Estado	199
Las políticas públicas	209
La nueva gestión pública	219
Conclusión: Otra contradicción a la Daniel Bell	226
EPÍLOGO: LA FALSA PUREZA DE LA HIJA DEL LEVIATÁN	229
BIBLIOGRAFÍA	241

INTRODUCCIÓN:

HACIA UNA HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA

La administración pública parece ser muchas cosas y una a la vez, pues con este término se identifica igual a una estructura de gobierno, a una profesión y a una disciplina. Todos los gobiernos en el ejercicio de la autoridad, del poder, utilizan una estructura para ordenar programas y recursos que les permiten configurar la relación con la sociedad: a esto se le llama administración pública. Hay personas que están encargadas de la organización de las acciones, programas, recursos, servicios y bienes públicos que se especializan en una profesión, y ésta se llama administración pública. Además, existe una ciencia social que se dedica al estudio y el análisis del Estado, del gobierno, de las políticas y de la gestión de organizaciones, por citar algunos temas, y esta disciplina se llama administración pública.

Sin restarle importancia a cada una de las tres definiciones, la presente tesis estará enfocada en el estudio de la administración pública principalmente como disciplina, aunque en diferentes momentos se hablará de la estructura gobierno y, en contadas ocasiones, de la profesión. La razón es que a pesar de que el tema de la tesis es precisamente la disciplina, es cierto también que las tres están estrechamente vinculadas.

Tomar como objeto de estudio a la disciplina de la administración pública conlleva un problema. A diferencia de la estructura de gobierno y de la profesión, que parecen tener un objeto y un método de estudio concretos, la disciplina no cuenta con ninguno de los dos

elementos, por lo menos no en forma específica. No existe un límite claro para señalar cuál es el objeto de estudio preciso, o cuál es el método idóneo y convenido para estudiarla. Quizá, lo único que resulta evidente es el propósito de estudiar a la administración pública. Por ello, esta introducción pretende exponer y clarificar, en la medida de lo posible, el objeto, método y propósito de la tesis que habla sobre la disciplina de la administración pública. Con esto se intenta encontrar los parámetros elementales que han permitido el desarrollo del trabajo, y advertir los alcances y limitaciones más serias a las cuales se enfrenta.

OBJETO

Es muy posible que la definición de sociología de Max Weber, “una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y en sus efectos”,¹ pueda resultar una definición terminante para la totalidad de las ciencias sociales. Pero también una sentencia: las disciplinas sociales² son en su forma básica interpretativas. El trabajo de las ciencias sociales consiste en comprender, antes que explicar, mediante una “interpretación”, los hechos sociales, y en ese sentido producir conocimiento. La principal razón, dificultad y diferencia de estas ciencias es que su objeto de estudio debe ser comprendido, interpretado, porque visto con detenimiento resulta ser circunstancial.³

¹ Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, trad. José Medina Echavarría, et al., México. Fondo de Cultura Económica. 2ª ed., 1964, p. 5. El énfasis es mío.

² En esta tesis se usa de manera indistinta “ciencia social” que “disciplina social”.

³ El hombre en sociedad se comporta mediante costumbres. Estas costumbres, en todo momento y en todo lugar, son variables, contingentes, artificiales, por lo que es sumamente difícil encontrar algo que sea puramente humano y permanente. Y como las costumbres cambian, cambian también los rasgos humanos: las relaciones, las conductas, las creencias y la manera de pensar no son permanentes.

A pesar de su variabilidad, la posibilidad misma de ciencia social es necesaria; es decir, resulta ineludible reconocer algo que se pueda investigar, que sea constante y por lo tanto que se pueda conocer de los hechos humanos y sociales. Ello depende de que se acepte algo invariable a todos los humanos, común a las distintas formas de organización y de comportamiento que han ocurrido en el espacio y en el tiempo. Una solución frecuente, que evita el relativismo, es suponer, a pesar de todo lo contingente, que hay una forma propia y genuina del ser humano. La variabilidad de las costumbres deja de ser algo problemático, para ser algo adjetivo; lo cual sin duda puede parecer confuso.⁴

Pero esto no significa que las ciencias sociales sean más o menos científicas, lo que ocurre es que los métodos y los propósitos son diferentes a los de las ciencias naturales; tienen niveles de agregación distintos. Los fenómenos físicos, los organismos vivos o los seres humanos no tienen las mismas conexiones, ni los mismos órdenes entre ellos. No pueden ser ni decir lo mismo, pues se refieren a ámbitos de conocimiento diferentes.

Cabe decir primero que existen muchas formas de clasificar el conocimiento y muchas clases de conocimiento, por lo que no tiene sentido reducirlas a una oposición simple entre conocimiento “verdadero” y “falso”, porque cada una de ellas se refiere a un campo de experiencia distinto. Por ejemplo, no es posible decir que el conocimiento producto del sentido común es menos conocimiento que el producido por la ciencia; o que el conocimiento de la fe religiosa sea más exacto que el originado por las normas jurídicas. Las distintas formas de conocimiento no compiten entre sí, no se oponen ni se contradicen. Dentro de su campo de actividad, cada una ofrece una forma de explicación de la verdad;

⁴ “Esto resulta confuso. pero de eso se trata en las ciencias sociales. pues están llenas de ambigüedades. equívocos y malentendidos. Comparados con los hallazgos y el aprovechamiento tecnológico de las ciencias naturales. el titubeo. las indeterminantes y el sectarismo de las ciencias sociales resulta fastidioso” (Fernando Escalante Gonzalbo. Una idea de las ciencias sociales. México. Paidós. 1999. (Inicios en las Ciencias Sociales. 2). p. 19).

cada cual determina su ámbito de veracidad y de verificación; y aunque sean distintas, no son absolutamente incomparables.

Pero ello tiene una causa. El conocimiento es un producto social, no natural ni trascendental; ello, sin embargo, no invalida sus pretensiones de veracidad. Puede ponerse por ejemplo a la ciencia misma. En sus contenidos, la ciencia responde de manera más o menos indirecta a intereses y necesidades sociales; es un producto histórico, lo mismo que sus formas y sus procedimientos.⁵ A pesar de esto, dentro de esos límites la ciencia ofrece un conocimiento cierto, útil, aprovechable y verdadero.

Las ciencias sociales se diferencian de las ciencias naturales por el hecho de crear otro tipo diferente de conocimiento. No obstante, es válido decir que, además, se diferencian por la ubicación de ese conocimiento respecto de la percepción del individuo en torno a la distancia del objeto que está investigando –tal como ocurre con la administración pública-; es decir, la posición que en forma afectiva, emotiva, reflexiva tiene el investigador con respecto a su objeto de estudio. En el caso de las ciencias sociales su saber no es desinteresado, sino que está para intervenir de manera concreta, comprometida en lo estudiado, por lo que su autonomía resulta tan problemática.⁶

⁵ Como señaló Pierre Bourdieu. “la ciencia es un hecho social totalmente histórico sin concluir por ello que sus producciones se refieren a las condiciones históricas y sociales de su aparición, está claro que el <<sujeto>> de la ciencia no es el colectivo integrado (como creían Durkheim y la tradición mertoniana), sino un campo, y un campo absolutamente singular, en el que las correlaciones de fuerza y de lucha entre los agentes y las instituciones están sometidas a unas leyes específicas (dialogicas y argumentativas) que se desprenden de dos propiedades fundamentales, estrechamente vinculadas entre sí: la limitación de los que tiene acceso a él (o la concurrencia de los iguales) y el arbitraje de lo real” (El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad, trad. Joaquín Jordá, Barcelona, Anagrama, 2003, p. 124).

⁶ “Cabe preguntarse por qué a las ciencias sociales les resulta tan difícil hacer reconocer su autonomía, por qué a un descubrimiento le cuesta tanto esfuerzo imponerse en el exterior del campo e incluso dentro de él. Las ciencias sociales, y, sobre todo, la sociología, tienen un objeto demasiado importante (interesa a todo el mundo, y en especial a los poderosos), demasiado acuciante, para dejarlo moverse a sus anchas, abandonarlo a su propia ley, demasiado importante y demasiado acuciante, desde el punto de vista social, del orden social y del orden simbólico, para que se les conceda el mismo grado de autonomía de las restantes ciencias y para que les sea otorgado el monopolio de la producción de la verdad. Y, en realidad, todo el mundo se siente con derecho a intervenir en la sociología y someterse en la lucha a propósito de la visión

El individuo se encuentra demasiado relacionado con lo que va a explicar. No es lo mismo que una persona se ubique en la investigación frente a la composición molecular de una célula animal que frente la propuesta de un partido político, la religión que profesa o frente la estratificación social de la que forma parte; peor aún, el individuo se enfrenta a su propia alma, sus placeres y frustraciones. Cada uno de estos ámbitos significa por sí mismo, nuevamente, diferentes niveles de agregación de conocimiento. Pero incluso, y más importante, el sentimiento del hombre hacia cualquiera de los ejemplos citados es muy diferente entre todos ellos: emotivamente está más unido a su religión que a la molécula, y más aún con sus placeres. Esto, en consecuencia, lo lleva a situarse de manera distinta frente a cada fenómeno y a tratar de entenderlo de forma distinta, con recursos diferentes.

Según Norbert Elias, existe un equilibrio cambiante entre dos distintos comportamientos o impulsos vitales que organizan el conocimiento. Puede haber un mayor “compromiso”, o un mayor “distanciamiento” de las relaciones del individuo con otro u otros, las relaciones de una persona con los objetos materiales o animales y, además, consigo mismo.⁷ Esto depende, incluso, del temor que infunde tratar de controlar el objeto conforme se necesite. Mientras el miedo induce al compromiso, la seguridad permite el distanciamiento.

El problema de las ciencias sociales es que hace falta vencer el “miedo” y ver el objeto de estudio de lejos, con distanciamiento. El cambio hacia una actitud menos comprometida se inicia con el proceso de la civilización, pues la capacidad de controlar ofrece seguridad y promueve el distanciamiento, gracias a lo cual es posible ofrecer

legítima del mundo social, en la que también interviene el sociólogo, pero con una ambición muy especial, que se concede sin problemas a todos los restantes científicos, pero que, en su caso, tiende a parecer monstruosa: decir la verdad, o peor aún, definir las condiciones en las que puede ser dicha” (*ibid.*, pp. 151-152).

⁷ Compromiso y distanciamiento. Ensayos de sociología del conocimiento, trad. José Antonio Alemany, Barcelona, Península, 1990, p. 12.

mejores explicaciones, más realistas, más exactas, que permitan ejercer un mayor control en la investigación.

Al igual que la definición de los contenidos de los numerosos tipos de conocimiento —como se relató más arriba—, las variaciones individuales de “distanciamiento” y de “compromiso” también están condicionadas por patrones sociales.⁸ Cada una de las sociedades en un tiempo y en un espacio establece los parámetros dentro de los cuales sus integrantes pueden distanciarse del objeto.⁹ Así, difícilmente, cualquier miembro de la sociedad puede mostrar un distanciamiento diferente al que establecen los parámetros sociales.

Siguiendo la explicación de Elias, en las sociedades actuales existe un mayor distanciamiento —lo cual significa un menor compromiso emocional— hacia los fenómenos naturales que hacia los fenómenos sociales y propiamente humanos. A estas alturas de la historia, la sociedad ha explicado y aprendido a controlar muchos fenómenos naturales. Esto señala, desde una perspectiva científica, el avance de las ciencias naturales a lo largo de los últimos años. Hoy son pocas cosas las que faltan de controlar para que el hombre logre un mayor distanciamiento de la naturaleza.

Cabe mencionar que el dominio del hombre sobre sí mismo (expresado en su actitud mental y práctica hacia los fenómenos naturales); el dominio sobre su vida en sociedades; y el dominio y manejo de fuerzas naturales son interdependientes: se desarrollan a un mismo ritmo, en un juego nunca limitado de adelantos y retrocesos. Así pues, se puede hablar de la

⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁹ El mismo Elias, en su texto, expone algunos casos. (El que más llama la atención es aquel en el que se relata cómo el hombre de la prehistoria, en general, estaba demasiado comprometido con todos los objetos que lo rodeaban.) El ejemplo más claro es el del fuego: mientras el hombre no aprendió a controlarlo, le tenía demasiado miedo por lo que no estaba distanciado sentimentalmente —religiosa y psicológicamente, tampoco— hasta que logró el suficiente control y, por ende, el distanciamiento.

triple unidad de estos tres dominios básicos.¹⁰ Sin embargo, esta triple unidad de los tres dominios básicos no camina en la misma dirección para cada uno de los ámbitos. No es difícil afirmar entonces que, paradójicamente, “el constante aumento de la capacidad del ser humano para percibir las fuerzas de la naturaleza de forma más distanciada y gobernarlas en mayor medida, unido a la paulatina aceleración de ese proceso, ha aumentado las dificultades del ser humano para ampliar de manera similar su dominio sobre procesos de cambio social y sobre sus propios sentimientos hacia éstos”.¹¹

El problema es que cada vez se hace más compleja, más amplia y más densa la red de actividades humanas. Esto ha derivado en una limitación para extender el campo de control del hombre sobre la sociedad y sobre sí mismo. En pocas palabras no se ha logrado un “sano” distanciamiento con respecto los ámbitos humanos.¹²

En las ciencias sociales es más difícil distanciarse pues, según Elias, “[l]a tarea del científico social es comprender, y hacer que los demás comprendan, cambiantes conjuntos de interrelaciones formadas por los seres humanos, la naturaleza de esos lazos y la estructura de esos cambios”.¹³ En términos generales, los investigadores mismos forman parte de esos conjuntos de interrelaciones que significan vivir en sociedad y en la misma comunidad académica. No pueden evitar experimentar esas interrelaciones, directamente o por identificación, como participantes inmediatos en éstas; y cuanto mayores son las

¹⁰ Elias. Compromiso y distanciamiento, *op. cit.*, p. 18.

¹¹ Ibid., p. 20.

¹² “Inseguro y vulnerable como es bajo estas condiciones, el ser humano no puede hacerse a un lado y contemplar con calma, como un observador distanciado, el curso de los acontecimientos sociales que él ha provocado, pero no planeado. [...] Por una parte, será muy difícil para el ser humano alcanzar un dominio mayor de sus propias e intensas emociones ante acontecimientos que pueden afectarle profundamente, y distanciarse más frente a éstos, mientras su capacidad para controlar el curso de estos acontecimientos continúa siendo mínima. Por otra parte, no le será sencillo ampliar su conocimiento y dominio sobre estos fenómenos si no los contempla desde una perspectiva más distante y adquiere un dominio sobre sus propias pasiones en su percepción de los acontecimientos” (ibid., p. 22).

¹³ Ibid., p. 23.

tensiones y presiones a que están expuestos los investigadores y los grupos a los que pertenecen, más difícil es para ellos realizar la operación mental de apartarse de su papel de participante inmediato, labor que se encuentra en la base de cualquier actividad científica. Dicho de forma breve: los científicos sociales tienen menos posibilidad de distanciarse, pues eso significa separarse de su condición como miembro de esa misma sociedad.

Así, ocurre que las disciplinas sociales, para enfrentar esta aparente falta de solidez, construyen “realidades sociales”, interpretaciones del mundo que les permiten deshacerse de lo azaroso de la sociedad y del hombre y establecer un vínculo menos comprometido con su objeto de estudio. Se sabe que el mundo es siempre simbólico; la visión del mundo, la forma de relacionarse con el mundo es siempre una construcción representada, todo está de una u otra forma nombrado, construido. Como cualquier tipo de conocimiento, las ciencias sociales hacen una (re)construcción de la realidad social¹⁴ (que es realidad también en su dimensión simbólica), instrumentada a través de un lenguaje particular, mediante el cual se distancian y aíslan, de manera relativa, de la realidad completa en todos sus componentes. Las ciencias sociales definen, simplifican, ordenan y reducen la incertidumbre y la ambigüedad de la realidad, y edifican su propia realidad; en otras palabras, las ciencias sociales reducen la complejidad del mundo.

En este sentido, el objeto de este trabajo es precisamente la construcción administrativa de la realidad social: cómo la disciplina de la administración pública ha interpretado y ordenado su realidad. Lo que dice la administración pública sobre la realidad

social es extremadamente importante, ya que produce efectos sociales:¹⁵ no sólo por que obliga a los funcionarios y a los ciudadanos a seguir determinados comportamientos, de suerte que si no se atienden a la pauta establecida corren el riesgo de ser sancionados; sino por que la administración dice algo sobre la realidad que constituye una definición de dicha realidad. Lo cierto es que la administración pública define, constante e implacablemente, la realidad y con ello trata de forma explícita de hacer cosas. Naturalmente, las hace: a veces en el plano de lo podría llamarse la “realidad material”, y siempre en el plano de la “realidad simbólica”.¹⁶

La administración pública construye un orden social, porque la realidad material le es sumamente incómoda. Lo más frecuente es que la aceptación social de una definición (también social) de la realidad no tenga aparentemente carácter compulsivo, sino que se perciba como una formulación del sentido común, como algo “natural”, dado. No se ve el mundo tal como es, sino como estamos socialmente condicionados a verlo.¹⁷ La construcción simbólica que hace la administración, en su propio lenguaje, dice cómo fue el pasado, del mismo modo como se quiere el futuro (en términos del “deber ser”). También, la construcción administrativa de la realidad social no sólo dispone lo se debe atender, sino también aquello que no es asunto suyo.

El mundo es lo que la administración pública define por medio de actas, recursos, acciones, procedimientos, programas; es aquello del mundo que coincide con estas actas, recursos, acciones, procedimiento o programas. Todos estos elementos han de ser interpretados en su proceso de aplicación, pues como disciplina social, la administración

¹⁵ Miguel Beltrán. “La construcción administrativa de la realidad social”. en su libro La realidad social. Madrid, Tecnos, 1991, pp. 163-178.

¹⁶ “Y conste que separar ambos planos es meramente una licencia analítica: ya que se ha dicho que uno y otro constituyen inseparablemente la realidad social en que vivimos” (ibid., p. 116).

¹⁷ Ibid., p. 164.

pública es un saber para poder intervenir concretamente en su realidad, no sólo interpretarla.

El objeto de estudio de la tesis es la administración pública como disciplina, que como cualquier ciencia social, tiene un enorme problema en la medida que todos sus objetos de estudio forman parte del ámbito de lo contingente. La administración pública se encuentra todavía en un periodo donde está más comprometida con aquello que estudia, y con razón: las actividades que realiza la administración pública son parte de una cotidianidad innegable, por lo que resulta difícil alcanzar el suficiente distanciamiento.

La administración pública ha construido una serie de interpretaciones que le permiten entender, para sus propios fines, el mundo en general; construyen una realidad social que le permite discriminar qué es administración de lo que no lo es. Es decir, la administración pública se ha constituido como un sistema de ideas que le permiten comprender el mundo. Y esto, repito, la construcción de la realidad social de la administración pública, es el objeto de este trabajo.

MÉTODO

Las ciencias sociales realizan un enorme esfuerzo por definir criterios de validez que garanticen la veracidad del conocimiento que está aportando a la sociedad. Lo importante, así, es analizar la producción del conocimiento en una época determinada para encontrar cuáles fueron las configuraciones históricas y sociales que originaron las ideas de esa época.

Probablemente con esto en mente, T. S. Kuhn introdujo en la filosofía de la ciencia ese componente histórico y sociológico necesario para poder analizar la producción

científica, en sus dimensiones temporal y espacial. Para él, la ciencia está determinada por las condiciones históricas concretas en las que se produce, y el criterio de validación del conocimiento científico no radica en los experimentos o en la aplicación del método científico, sino de su aceptación por un grupo humano, la comunidad científica de determinada época.¹⁸ Esta afirmación rompió con los esquemas derivados del positivismo, proponiendo que la “validez” del conocimiento era algo absolutamente relativo, donde los complejos argumentos de la lógica ocupan un lugar secundario.¹⁹

Se afirma frecuentemente que el desarrollo histórico del conocimiento científico se lleva a cabo de manera lineal, que en el tiempo se van produciendo poco a poco nuevos descubrimientos, los cuales sumados a los anteriores crean el camino de progreso del saber humano. Esta perspectiva idílica e ilustrada de las cosas sostiene que la ciencia avanza gradualmente. Sin embargo, Kuhn mostró que la ciencia lejos de avanzar de manera lineal y gradual lo hace en forma discontinua, esto es, por medio de rupturas que él denominó revoluciones científicas,²⁰ donde se van sucediendo paradigmas.

El paradigma²¹ es un concepto o sistema de conceptos teóricos que domina a una ciencia en cada periodo de su historia, que organiza y dirige la investigación de acuerdo con cierta orientación, permitiendo el surgimiento de varias concepciones e impidiendo el

¹⁸ Thomas S. Kuhn, La estructura de las revoluciones científicas, trad. Agustín Contin, México. Fondo de Cultura Económica. 1971. (Breviarios, 213), pp. 20-32.

¹⁹ Postura aparentemente descarnada, porque la idea de que el criterio de cientificidad depende de una comunidad se ha probado de manera contundente por medio de la historia de las ciencias.

²⁰ Ibid., pp. 149 ss.

²¹ El pensamiento de Kuhn consta de un conjunto de conceptos con los cuales pretende explicar el desarrollo de las ciencias, y el más importante de ellos es el de “paradigma”, entendido como una “realización científica universalmente reconocida que, durante cierto tiempo, proporciona modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (ibid., p. 70). Cabe decir que a pesar de ser el concepto más importante para entender su propuesta de historia de las ciencias, éste el menos claro de todos. En el libro hay más de tres diferentes definiciones de paradigma, por lo que no se sabe con seguridad cuál es la definición que Kuhn acepta. Es recomendable la valoración de las teorías y los métodos kuhnianos en Javier Elguea, Las teorías del desarrollo social en América Latina. Una reconstrucción racional, México. El Colegio de México. 1989, pp. 25-42.

desarrollo de otras; es el conjunto de conceptos centrales que validan y unifican una disciplina científica en determinado momento histórico y que son juzgados a su vez por la comunidad científica de su época.²² En consecuencia, la teoría de Kuhn sostiene que una ciencia se constituye como tal sólo a partir del momento en que cuenta con verdaderos paradigmas; así, cuando un paradigma o el conjunto de ellos sustituyen a otro ocurre una revolución científica.²³

Kuhn destaca el carácter de la ciencia como un fenómeno social y, en consecuencia, se entiende que la aceptación o rechazo de determinados conceptos o conjuntos de éstos no dependen precisamente de su objetividad, sino de la manera como sean recibidos por la comunidad científica en un momento particular. De acuerdo con ello, todo lo que se piense, se diga o se haga respecto a la ciencia en cierta etapa histórica será considerado como falso o verdadero, correcto o incorrecto, sobre la base de un criterio determinado por un grupo humano, más que por el objeto o proceso mismo que se estudie. Este es un planteamiento de gran trascendencia, pues muestra a la ciencia en toda su dimensión sociohistórica, ya que, en última instancia, son los hombres quienes determinan su desarrollo. A partir del paradigma se generan “enigmas” que son los aspectos no resueltos completamente por éste y las nuevas preguntas que se derivan de él.

Para Kuhn existen dos tipos de ciencia, la extraordinaria o revolucionaria, que se refiera a los periodos en los cuales surge un paradigma, desplazando frecuentemente a otro, y la normal, que se desarrolla en la etapa en que la comunidad científica opera de acuerdo con un paradigma y se dedica en exclusiva a la resolución de los enigmas planteados por éste. El periodo que transcurre entre una revolución y otra es precisamente el de una ciencia

²² “la legitimidad del conocimiento depende de una presencia pública en unas fases determinadas de la producción de conocimiento” (Bourdieu, op. cit., p. 95).

²³ Kuhn, op. cit., passim

normal, y el de ciencia extraordinaria es en el cual ocurre la revolución científica. Pero, entre revolución y revolución, los investigadores también hacen ciencia normal, y en condiciones especiales, cuando un paradigma entra en crisis, algunos individuos con visión privilegiada impulsan una revolución.²⁴

Kuhn no aceptaba que las ciencias sociales fueran ciencias normales, porque no encontraba en ellas verdaderos paradigmas, ni podía ubicar con precisión algún momento de revolución científica.²⁵ Este no es lugar para discutir la idea —aunque muy probablemente tenga bastante razón. Sin embargo, la importancia de la propuesta de Kuhn está en el elemento metodológico que aporta a la tesis. La manera de estudiar la administración pública en este trabajo será mediante el análisis de las condiciones históricas y sociales en que se producen las ideas, teorías y explicaciones de la administración pública; tratar de encontrar cuál o cuáles han sido los criterios de validación de su conocimiento, los cuales no están en los la aplicación de un método, sino en la aceptación de su comunidad científica. Aunque muy probablemente no haya “paradigmas” en la administración pública, el método a seguir es la búsqueda del sistema de conceptos teóricos que dominan a la disciplina, que organizan y dirigen la investigación.

Otra contribución para la tesis, retomada de Kuhn, es el rechazo a la idea de que las ciencias avanzan de forma lineal, mediante la acumulación de conocimientos. Este trabajo acepta que la ciencia, en este caso la disciplina de la administración pública, se mueve de

²⁴ Cabe mencionar que la tensión esencial de la ciencia no ocurre porque haya una tensión entre la revolución y la tradición, entre los conservadores y los revolucionarios, sino porque toda revolución implica la tradición: las revoluciones arraigan en el paradigma. Un revolucionario científico es aquel que tiene un gran dominio de la tradición, no quien acaba con el pasado. Véase: Thomas S. Kuhn, La tensión esencial. Estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ámbito de la ciencia, trad. Roberto Helier, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

²⁵ A pesar de la advertencia, en varias ocasiones se han utilizado las propuestas de Kuhn —incorporadas a la sociología del conocimiento— para hablar de las ciencias sociales como ciencias normal. Al respecto puede consultarse el texto de Barry Barnes, T. S. Kuhn y las ciencias sociales, trad. Roberto Helier, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Fondo de Cultura Económica, 1986. (Breviarios, 390).

forma discontinua, por medio de rupturas, por medio de “consensos científicos” que pueden variar de acuerdo con los movimientos culturales. En la historia de la administración pública hay momentos en que dominan ciertos conceptos y maneras argumentar, que determinan las líneas de estudios; esos mismos conceptos pueden pasar, en un momento posterior, a una posición secundaria, por el predominio de otra manera de mirar.²⁶ Por ello además de Kuhn, metodológicamente también son útiles las contribuciones de la historia de las ideas. Cabe decir que, en rigor, la presente tesis no es una historia de las ideas; no obstante, toma algunas de sus proposiciones para la argumentación metodológica.

El primer supuesto de la historia de las ideas²⁷ es que éstas, como tantas otras cosas, pueden ser objeto de historia. En pocas palabras, la historia de las ideas es una investigación de lo que los hombres han pensado y sentido, de cómo se han visto a sí mismos y cómo han concebido sus aspiraciones.²⁸ El problema es que existen muchísimas nociones sobre las ideas; lo histórico o historicidad de las ideas está no en ellas, sino en su ser pensadas por los hombres: éstos tiene históricamente consecutivas y diferentes ideas, y la sucesión de estas integra una historia, que es parte de la total historia humana.²⁹ La historia de las ideas sirve para la cultura, lo que el psicoanálisis a los individuos: analizar y dejar desnudos los orígenes y la naturaleza, no ciertamente de los motivos y las fuentes

²⁶ “Las revoluciones científicas tienen el efecto de transformar la jerarquía de importancias: cosas consideradas sin importancia pueden verse reactivadas por una nueva manera de practicar la ciencia. e. inversamente, sectores enteros de la ciencia pueden caer en la inactualidad, la obsolescencia. Las luchas en el interior del campo son luchas en busca de ser o mantenerse actual. Aquel que introduce una nueva manera legítima de hacer revoluciones las correlaciones de fuerza e introduce el tiempo” (Bourdieu, *op. cit.*, p. 115).

²⁷ Este es un campo de estudio, por cierto, relativamente nuevo pues es un hijo comparativamente tardío y altamente complicado de la civilización avanzada; lo cual también podría interpretarse como uno de los avances de la civilización de finales de siglo por tratar de seguir distanciándose de sus propios objetos de estudio, pero que proponen una nueva lente para comprender al hombre.

²⁸ Isaiah Berlin, Contra la corriente. Ensayos de historia de las ideas, trad. Hero Rodríguez Toro, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 17.

²⁹ José Gaos, Historia de nuestra idea del mundo, en sus Obras completas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. 9, 1994, p. 776.

escondidas del comportamiento, pero sí de las frecuentemente implícitas y profundamente arraigadas ideas formativas, conceptos y categorías.³⁰

Los humanos piensan en unas u otras ideas por efecto de sus percepciones, sentimientos, intereses, finalidades, y son causa de que experimenten ciertos sentimientos, lleven a cabo ciertas acciones y hasta perciban ciertos objetos. Este proceso de entretrejimiento causal de las ideas con todo lo humano es un proceso parcial, y hasta de particular importancia dentro del proceso total de historia.³¹

Las fuentes son expresiones. Las expresiones son esencialmente ambiguas: la relación entre la expresión y lo expresado no es fija o rígida: una expresión puede expresar ideas o estados de ánimo distintos; una idea o un estado de ánimo puede ser expresado de distintas maneras. De ahí que para la historia de las ideas hay una necesidad de comprender lo expresado en cada caso por medio de la interpretación de lo expresado,³² que se interpreta por una comparación con otras expresiones. (Se vuelve con ello a la cita, anotada al inicio, de Max Weber.)

Sin embargo, es necesario reparar en el argumento. Ortega y Gasset advierte que si sólo se estudian las ideas nunca se entenderá en realidad la vida del hombre, su historia. Ortega opina que la mejor manera para entender al hombre es estudiar sus “creencias”, esa inculca sabiduría del sentido común. Las “creencias” en palabras de Ortega “no son ideas

³⁰ Berlin, op. cit., p. 18.

³¹ Gaos, op. cit., p. 776. La historia de las ideas no puede únicamente dedicarse a los sujetos profesionales de las ideas, debe extenderse a las ideas de todos los hombres, aunque esto resulte una extraña colección de monografías. Pero no sólo a todos los hombres, sino a todas las ideas, las ideas de todos los objetos efectivos y posibles. No sólo nos dedicamos a las grandes ideas, sino hay que extenderse a las ideas más pequeñas.

³² Cabe decir que la historia en general, no de las ideas, debe rechazar inmediatamente los documentos que descubra no son auténticos o que tienen testimonios mentirosos o erróneos; pero la historia de las ideas puede aceptarlos, pues las ideas falsas no dejan de ser ideas y por lo tanto tienen importancia histórica.

que tenemos, sino ideas que somos”.³³ Las creencias son un sistema de obviedades en las que no se piensa o repara; que se forman de tipificaciones que simplifican el mundo y lo reducen, lo hacen menos complejo: nombres, relaciones, prejuicios, gracias a los cuales el mundo es ordenado.

Más aún, precisamente porque son creencias radicales se confunden con la realidad misma —son nuestro mundo y nuestro ser—, pierden, por tanto, el carácter de “ideas”, de pensamientos que podrían no haberse ocurrido. Dice Ortega: “con las creencias propiamente no hacemos nada, sino que simplemente estamos en ellas”.³⁴ En pocas palabras, no son ocurrencias, que se tienen y se sostienen. Hay ideas con que nos encontramos —las ocurrencias— y hay ideas en que nos encontramos, que parecen estar ahí ya antes de que nos ocupemos de pensar: las creencias. (El problema es que siempre se las llama a ambas igual: ideas.) Las creencias están en cada hombre, pero no en forma consciente, sino como implicaciones latentes de la conciencia o el pensamiento.

Otra de las diferencias con respecto a las creencias, es el hecho de que las ideas se alimentan de su propia “cuestionabilidad”. La “idea” necesita de la crítica y se sostiene y afirma apoyándose en otras ideas que, a su vez, se montan sobre otras formando un sistema, un todo. Su puede decir que arman un mundo aparte del mundo real, —dice Ortega— un mundo integrado exclusivamente por ideas que el hombre se sabe fabricante y responsable. (En ese sentido, las “teorías” no son realidades sino precisamente sólo ideas.) Luego entonces, entre el hombre y sus ideas hay siempre una distancia infranqueable: la que va desde lo real a lo imaginario —por lo que tenemos, en consecuencia, la posibilidad de separarnos de nuestras ideas. En cambio con las creencias se está inseparablemente unido.

³³ José Ortega y Gasset. Ideas y creencias. en sus Obras completas. Madrid. Alianza-Revista de Occidente, t. V, 1983, p. 384.

³⁴ Ibid., p. 384. Subrayado en el original.

(Ortega y Gasset refiere otro hecho básico para el tema de esta tesis: una de las creencias del hombre contemporáneo es la creencia en la razón, en la inteligencia. El hombre “cuenta” con la eficiencia de su intelecto como una de las realidades de su vida. Esto únicamente significa la fe en la inteligencia, pero no en lo que esa inteligencia produzca o en las ideas que se fragüen, pues éstas se combinan unas con otras.)

No es difícil concluir que el hombre, en el fondo, es crédulo pues el estrato más profundo de su vida está formado por creencias; sin embargo, el área de las creencias está llena de enormes agujeros que se llaman “dudas”. Lo dudoso es, dice Ortega, una realidad líquida donde el hombre no puede sostenerse, y cae.³⁵ Un mar es la metáfora que usa Ortega para referirse a esta situación. Se duda, nos dice, porque se está entre dos creencias. Lo interesante viene cuando el hombre quiere “salir de la duda”, pues el mecanismo para hacerlo es ponerse a “pensar”, el intelecto es su salvavidas más próximo.

Los huecos de nuestras creencias son el lugar vital donde aparecen las ideas. “En las ideas se trata de sustituir el mundo inestable, ambiguo de la duda, por un momento la ambigüedad desaparece”.³⁶ Por último, para Ortega es obligatorio mencionar que lo que en un momento puede ser una “idea”, en otro periodo de la historia puede convertirse en “creencia”.

Finalmente, baste decir que siguiendo un método, esta tesis no sólo se propone indagar el sistema de ideas que depende de la valoración de la comunidad científica publiadministrativista, sino también aprovechar la capacidad de historiar estas ideas, para saber qué han pensado (y quizá sentido) determinados hombres en diferentes momentos y lugares; tratar de descubrir cuál ha sido la sucesión de conceptos y categorías que

³⁵ *Ibid.* d. 393

³⁶ *Ibid.* p. 394.

aparecieron a causa de sentimientos, acciones y objetos. Si bien se hará la historia (no de avance lineal, sino de camino discontinuo) de los “consensos científicos” que han surgido en la disciplina, habrá un esfuerzo adicional por atender a la propuesta de Ortega de intentar conjeturar y reconstruir las creencias que están en el fondo de aquellas ideas de los científicos o especialistas de la administración pública. Lo que una vez fue “idea” ahora puede ser “creencia”.

PROPÓSITO

Recapitulo: el objeto de estudio de esta tesis es la administración pública como disciplina científica social, diferente de las demás porque produce un tipo de conocimiento, si no inconmensurable sí distinto de otros (no es más verdadero ni más efectivo que los otros) pues está más comprometida con lo que estudia —este objeto de estudio tiene la característica de ser miembro de la propia configuración social—, para lo cual interpreta y construye su propio mundo simbólico, donde ordena (y discrimina) la realidad social.

El método ha seguir es historiar las condiciones sociales, particularmente las instituciones como el Estado, que han determinado el desarrollo de la administración pública, en particular los distintos “consensos científicos” que han construido el mundo simbólico de la administración y que, en ese sentido, han dado validez a los conocimientos de esta disciplina. En el fondo, se buscarán las “creencias” que hay debajo de los sistemas de ideas de las interpretaciones administrativas de la realidad social.

Sin embargo, la intención de este trabajo no es contar una historia de la administración pública tratando de comprender desde su “pasado” hasta su presente. El

propósito específico de la tesis es entender el “presente” de la administración pública como disciplina. ¿Porqué entender el presente? ¿No resulta acaso muy claro?

Para alguien que hoy día estudie (y trabaje) según los principios y las conceptos de la administración pública, le resultarán claras, ciertas algunas apreciaciones, valoraciones, opiniones, criterios o recomendaciones. Una obviedad es que la administración pública se debe preocupar por el desarrollo emocional de sus empleados en particular, y de los ciudadanos en general. Pienso que a muy pocos les parecería difícil creer que lo más importante para la administración pública son los individuos. Pero si por curiosidad se mirase atrás en busca de lo que se decía en la administración pública, quizá hace menos de un siglo, se encontrará que la preocupación de sus especialistas no estaba en los individuos, sino en los procesos, la organización, la estructura administrativa; lo más importante para la administración era la consolidación de su sistema, y los individuos, su ánimo y su psicología tenían un lugar secundario o prácticamente inexistente para la disciplina.

Cualquier contemporáneo podría decir que, hace cien años, los especialistas estaban equivocados, pues hoy lo más importante son los individuos —lo más importante son ellos mismos. Sin embargo, esto que puede resultar absolutamente obvio, no lo es. ¿Por qué hoy día el factor humano es tan importante para la administración pública? ¿Cuál es el motivo de que haya gente preocupada, centrada, dedicada a las emociones de los individuos que trabajan en la administración pública o se relacionan con ella?

Se debe interrogar al presente, pues casi siempre se pregunta al pasado cuando algo es problemático. En realidad lo interesante del asunto es volver problemático el presente; que el presente deje de ser algo completamente evidente, obvio, inteligible, preciso, pues esto provoca que se vuelva opaco. Lo importante es preguntarse por algo que en el presente

resulta obvio: la emotividad en el comportamiento administrativo, la administración (manipulación) de las emociones.

Dicho todo lo anterior, el propósito de esta tesis es investigar el cambio en las teorías de la administración pública —con mayor exactitud: en la literatura especializada de administración escrita principalmente en los Estados Unidos y varios países de Europa Occidental— que ocurrió a mediados del siglo XX, y que influyó de manera fundamental el desarrollo de este ámbito como disciplina de estudio a lo largo de toda la centuria. El objetivo es analizar y tratar de explicar e interpretar ese cambio en los términos del traslado de un análisis general de los asuntos “materiales” de las organizaciones públicas al desmesurado examen de los “factores humanos” en la administración. Mi empeño es conseguir una explicación convincente del cambio; es decir, “mostrar” un cambio y explicar e interpretar porqué se produce.

Lo que está en el fondo de esta reflexión es la manifestación particular en la administración pública de un clima intelectual —y social— preocupado por la autoayuda y superación personal de los individuos, que pretende “rescatarlos” de las “consecuencias perversas” de esta sociedad moderna, representada por la propia administración. Mi primera conjetura es que la transformación en el clima intelectual —es decir, la reubicación del “ser humano”, frente a la sociedad, en el centro de todo pensamiento y toda acción de la administración—, producto de un orden social que se miró a sí mismo desgarrado por la segunda Guerra Mundial, condicionó el cambio en la perspectiva de las ideas en torno a la administración pública. Esta “revaloración” del individuo es la manifestación más acabada de un cambio en las “creencias” —para decirlo en palabras de Ortega y Gasset— de la sociedad occidental del siglo XX.

Con base en ello, la tesis se desarrolla en cinco capítulos. En el primero hago una exposición del nacimiento de la administración pública y del Estado moderno como hecho paralelos, para después pasar al periodo de consolidación de la administración y a los primeros episodios de lo que podría llamarse una ciencia autónoma de la administración pública. El segundo capítulo está dedicado a reseñar las propuestas de las primeras escuelas de la administración pública, tanto del lado europeo cuanto del americano, que estaban más concentradas en fortalecer la administración como un sistema mecánico y neutral. En el capítulo tres se muestran las propuestas principales que propiciaron, según mi apreciación, el cambio en la administración pública, pues empleaban varios postulados de la psicología humanista, lo que las llevo a revalorar y enfatizar la posición de los individuos y sus emociones en la administración. El capítulo cuatro hace un breve repaso por las escuelas de la administración pública que siguieron a este cambio, y que tuvieron como base la revalorización del individuo y sus consecuencias, como la permeabilidad entre temas políticos y administrativos. Por último, el quinto capítulo está destinado a estudiar las propuestas más recientes en administración pública, que a pesar de sus propuestas presuntamente innovadoras no modifican el patrón de revalorización individual. El trabajo cierra con un pequeño apartado, un epílogo a manera de conclusión donde se propone una interpretación del presente de la administración pública, a la luz de estos cambios.

Antes de entrar en materia, es necesario que haga algunos reparos. Primero: en cada uno de los capítulos, que corresponden a un periodo medianamente preciso en la historia, he tratado de encontrar las coincidencias mas que singularizar los debates entre los diferentes autores, esto supone cierta armonía entre ellos a pesar de que cada uno representaba un diferente enfoque. El desarrollo del trabajo consiste en la exposición de las ideas de algunos de los autores o estudiosos, los más importantes de la disciplina; es decir,

no se presentarán escuelas o grupos de investigación en conjunto. Segundo: la exposición de las ideas de cada uno de los autores no es extensiva, al contrario, tan sólo se presentan estructuradamente algunas de sus ideas, aquellas que corresponden con el argumento general de la tesis. Y tercero: no pretendo realizar una historia general de la disciplina de la administración pública, sino narrar una historia: hacer la interpretación en el tiempo de solo uno de sus aspectos.

CAPÍTULO UNO

El Estado moderno es una forma institucional de organización política, como otras que ha habido, que se caracteriza fundamentalmente por su administración pública. Quizá como ninguna otra experiencia histórica, esta institución política ha construido, durante siglos, su poder y dominación sobre el trabajo intenso de su aparato administrativo, de ahí que sea tan importante.

El objetivo de este capítulo es presentar brevemente los episodios y sucesos más importantes que influyeron en la constitución del Estado moderno y su administración pública. Se mostrará cómo ambos son hechos simultáneos, y que el primero tomó forma en la segunda, mientras que la segunda ha sido en diferentes momentos la manifestación más acabada del poder del primero. Cualquier cambio que haya en la forma de actuar del Estado es un cambio en la administración pública.

En el primer apartado de este capítulo se hablará del origen, que es el mismo, del Estado y la administración pública. En el segundo, se expondrán algunos elementos que modificaron las características del Estado y que implicaron reformas en su administración, hasta el siglo XVIII. Y la tercera y última parte presentará, con base en las dos anteriores y en relación con el objeto de estudio de este trabajo, las primeras expresiones de una “ciencia” de la administración, que surge como consecuencia del clima intelectual del siglo XIX.

UN ALUMBRAMIENTO DOBLE:

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública, en cuanto forma social, es una consecuencia de la historia; su desarrollo coincide con el de la evolución del Estado. Esto significa que las situaciones bajo las cuales surgió la administración pública no se pueden separar de las circunstancias de aparición del Estado moderno y de la forma de orden político de las sociedades occidentales contemporáneas.¹ El nacimiento del Estado moderno y de la administración son acontecimientos simultáneos; ello corresponde a la necesidad estructural estatal. Más claro aun, nuestra idea del Estado depende, fundamentalmente, de la existencia de una administración relativamente formal.

Dicho en términos generales, la construcción del Estado moderno ocurrió por un hecho básicamente administrativo. El desarrollo del Estado inició cuando los monarcas, alrededor de los siglos XV y XVI en Europa, expropiaron a los portadores (privados) del poder administrativo la propiedad de los medios de administración, de guerra, de finanzas, y de todos los bienes políticamente útiles para el control de la población; expropiaron la

¹ “Occidente” es el nombre genérico que se le da al conjunto de casi todos los países de Europa y América para distinguirlos en oposición de los pueblos milenarios de Asia y de África comenzando con los de la costa mediterránea: Oriente. No obstante, es un concepto que con cierto rigor resulta impreciso. En términos generales, sin embargo, el Occidente se caracteriza por su aparente uniformidad en una misma civilización y por tener una misma base cultural, que nació en la Grecia clásica, fue asimilada por el Imperio Romano, conservada y transformada por el cristianismo y, que en su época “moderna” (bautizada así por los ilustrados dieciochescos) aparece alrededor del siglo XVI, en el Renacimiento y como consecuencia de la Reforma religiosa. La civilización y la cultura occidentales han producido un cierto tipo de orden (político, económico, religioso, social) y formas institucionales muy particulares (el Estado, el Mercado, la Iglesia) que a pesar de sus múltiples formas y variaciones son compartidas por los países de la Europa insular y continental más occidental y la América más septentrional. Cabe mencionar que México y los países Centro y Sudamericanos son en gran medida parte de Occidente (el “extremo” occidente, como lo ha llamado Antonio Annino), pues a pesar de ser formas imperfectas, también comparten los órdenes y las instituciones occidentales. Dentro de la enorme cantidad de textos relativos a este tema, recientemente apareció uno de lectura recomendable e imprescindible: Jacques Barzun, Del amanecer a la decadencia. Quinientos años de vida cultura en Occidente (De 1500 a nuestros días), trad. Jesús Cuellar y Eva Rodríguez Halfet, Madrid, Taurus, 2001.

propiedad de los medios de control, eliminando a su paso otras jurisdicciones intermedias. Así, en la sola cima del Estado concurrió la disposición total de los recursos para gobernar un territorio. Puede definirse, entonces, al Estado moderno como

una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima superior.²

El Estado, en esta marcha extensiva, despojó a los señoríos, feudos y otras pequeñas agrupaciones sociales de capacidad coactiva —y tributaria— y pretendió la obediencia directa, sin mediación ninguna, de los individuos. Todo tipo de ámbito intermedio fue desautorizado cuando se suprimió su jurisdicción. Sin autoridad jurisdiccional, aquellas formas comunitarias y agrupaciones sociales ajenas ya no pudieron amparar, coaccionar o castigar de manera formal; ese poder lo adquirió el Estado.³

La expropiación tuvo como consecuencia la centralización en una sola autoridad del poder político, y esta monopolización efectiva del ejercicio de la violencia física legítima se constituyó como el hecho fundacional, primigenio, definitivo del Estado. Como se sabe, la centralización se realizó no sin violencia: grosso modo, las pequeñas unidades territoriales de dominación política en Europa lucharon entre ellas hasta que la vencedora de todas se encargó de monopolizar el derecho a emplear la coacción física para dominar a todos los demás bajo un mismo territorio. “El vencedor se [convirtió] en centro de integración de una unidad de dominación mayor; [constituyó] el núcleo monopolista de una organización

² Max Weber. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, trad. José Medina Echavarría, et al., México. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1964, p. 1060. El énfasis es propio.

³ Al respecto puede verse Bertrand de Jouvenal. Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance. París. Hachette Littératures, 1998.

estatal en cuyo marco muchas de las zonas o grupos humanos que antaño se hallaban en competencia libre se integran en un entramado más o menos unitario, más o menos denso y mayor de extensión”.⁴ Nadie en el futuro, sólo el Estado, podría hacer uso legítimo de la violencia⁵ para obtener subordinación; ésta era posesión absoluta del Estado. A partir de entonces, la centralización de la dominación sirve de igual manera para hacer uso de la autoridad y conservar el orden en el interior,⁶ que para defender a la comunidad frente a amenazas del exterior.⁷

Paralelamente a todos estos fenómenos, como lo apuntó Max Weber, apareció un atributo esencial y definitorio del Estado moderno: la “separación” del cuerpo administrador (funcionarios, obreros) y los medios materiales de administración; es decir, los administradores no serían ya los “propietarios” de su cargo ni de los recursos materiales y económicos que administraban a título personal. En algún sentido, comenzó a distinguirse lo “público” de lo privado.

⁴ Norbert Elias, El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, trad. Ramón García Cotarelo, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 521.

⁵ Siguiendo con el esquema de explicación weberiano, es importante destacar la “legitimidad” del uso de la violencia centralizada, monopolizada, pues como señaló el mismo Weber: “El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así, pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso” (Economía y sociedad, op. cit., p. 1057). Y digo que es importante pues en muchas ocasiones ha ocurrido que el fracaso de un Estado, o lo que es similar: la inexistencia de éste, radica en el hecho de que una vez monopolizados los medios de coacción física, la asociación no cuenta con la legitimidad correspondiente, los “dominados” no reconocen la autoridad del dominador. No han sido pocas las veces en Occidente que un Estado ha perdido su legitimidad. En los casos latinoamericanos, varios autores no sólo dudan de la “legitimidad” de los Estados, sino que señalan la muy probable inexistencia de una monopolización de los medios de coacción física.

⁶ Tal y como lo interpreta Manuel García-Pelayo, este proceso de centralización significa: “la sustitución de un sistema político pluralista de estructura oligocéntrica por un sistema de tendencia monocéntrica” (Burocracia y tecnocracia y otros ensayos, Madrid, Alianza, 2ª ed., 1982, p. 12).

“El Estado como unidad política decisiva ha concentrado en sus manos una atribución inmensa: la posibilidad de hacer la guerra y por consiguiente a menudo de disponer de la vida de los hombre. En efecto, el jus belli contiene una disposición de este tipo; ello implica la doble posibilidad a morir y a matar, y la de matar a los hombre que están de parte del enemigo. La tarea de un Estado normal consiste sin embargo, sobre todo, en asegurar en el interior del Estado y de su territorio una paz estable, en establecer <<tranquilidad, seguridad y orden>> y en procurar de ese modo la situación normal [...]” Carl Schmitt, El concepto de lo “político” (Texto de 1939), trad. Eduardo Molina y Vedia y Raúl Crisafio, en Carl Schmitt, teólogo de la política, prólogo y selección de textos de Héctor Orestes Aguilar, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 193).

(Dicho sea entre paréntesis, a la par de la centralización en el Estado de los medios de control político, ocurrió un proceso de monopolización de la empresa capitalista, pues también se expropiaron bajo una lógica similar a los pequeños productores independientes. Esta centralización —que es el origen del Mercado como desde entonces se conoce— permitió el nacimiento de la burguesía y el desarrollo de una economía monetaria).⁸

Cabe decir que la contraparte de la monopolización del derecho a la violencia fue la seguridad dada por el Estado a todos los individuos de que nadie podía atentarse contra suya: ni contra su propiedad, ni contra su vida. “El protego ergo obligo es el cogito ergo sum del Estado”;⁹ es decir, en la medida que el Estado protegía a los individuos de cualquier acto de violencia ilegítimo, éstos contribuían con su obediencia directa, sin mediación. Luego de varios siglos de violencia continua, de luchas constantes, de inseguridad generalizada, surgieron “espacios pacificados” en diferentes territorios, ámbitos sociales que normalmente estuvieron libres de cualquier acción violenta. Uno de los ejemplos más importantes de estos “espacios pacificados” fueron las comunicaciones y los transportes; la seguridad de que los caminos no iban a ser asaltados permitió acentuar el proceso de centralización pues hizo más frecuente, amplia y estable la relación entre el centro y las regiones.

⁸ Este mismo proceso de centralización también fue explicado de manera precisa por Max Weber: “[La centralización ocurrió cuando] cayeron bajo el dominio de Estados nacionales competidores que se hallaban en constante estado de lucha, pacífica o guerrera, para conseguir la hegemonía. Esta lucha o competencia creó las máximas posibilidades al capitalismo del Occidente moderno. El Estado aislado tuvo que concurrir para asegurarse el capital, libre de movimientos, que le prescribía las condiciones bajo las cuales podía prestarle su apoyo para obtener el dominio. De la forzada alianza del Estado con el capital surgió el estamento burgués nacional” (Historia económica general, trad. Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 284).

⁹ Carl Schmitt, op. cit., p. 199.

Las sociedades que pasaron por el proceso de monopolización de la violencia resultaron ser sociedades en donde existía una división de funciones amplia y complicada,¹⁰ había una mayor vinculación entre las acciones de los individuos de la sociedad. Como consecuencia de la monopolización, los individuos estuvieron seguros ante la violencia; pero también fueron limitados en su capacidad para ejercer la violencia de cualquier modo. Los controles externos fueron sustituidos por autocontroles; eso significó una moderación de las “pasiones” y la posibilidad de predecir, calcular y guiarse por “intereses”.¹¹ Los individuos fueron limitados en su comportamiento, en la oportunidad de satisfacer directamente sus inclinaciones e impulsos: la vida tuvo menos peligros, pero también proporcionó menos alegrías, por lo menos en la satisfacción inmediata del placer.¹² Sólo teniendo como dada la seguridad de que no se matasen unos a otros fue como se pudo establecer un orden a la complejidad social referida.¹³

¹⁰ Emile Durkheim, La división del trabajo social, trad. Carlos G. Posada, Madrid, Akal, 1982.

¹¹ Según lo señaló Albert O. Hirschman (Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos a favor del capitalismo antes de su triunfo, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1978): “[se encomendó] al Estado la tarea de contener, por la fuerza si es necesario, las peores manifestaciones y las consecuencias más peligrosas de las pasiones” (p. 23). Según su argumento, las “pasiones” fueron enfrentadas a las pasiones, pero de otro tipo: los “intereses”, pues “[las] pasiones eran salvajes y peligrosas, mientras que la búsqueda de nuestros intereses materiales era inocente o, como se diría ahora, inocua” (p. 64).

¹² Es el argumento conocido de Sigmund Freud: el proceso de la cultura —de la civilización— implica que los hombres son más seguros, pero sacrifican parte de su felicidad, por lo que su personalidad manifiesta en ello cierto malestar. Véase El malestar en la cultura y otros ensayos, trad. Ramón Rey Ardid, Madrid, Alianza, 1970, (Libros de Bolsillo, 280).

¹³ Sin duda, este fenómeno puede entenderse mejor leyendo las palabras de Norbert Elias: “sociedades con monopolios estables de violencia física, representados, en un principio, por una gran corte principesca o real, son sociedades en las que la división de funciones es más o menos complicada y en las que las secuencias de acciones que vinculan a los individuos, son más prolongadas, mientras que también son mayores las dependencias funcionales de unas personas con relación a otras. En estas sociedades, el individuo está protegido frente al asalto repentino, frente a la intromisión brutal de la violencia física en su vida; pero al mismo tiempo, también está obligado a reprimir las propias pasiones, la efervescencia que le impulsa a atacar físicamente a otro”. (*ibid.*, p. 454). Es necesario, avanzado el punto, evitar el plagio y decir que el concepto de “espacios pacificados” pertenece a Elias (en el *loc. cit.*), pero además es elemental dejar anotado que el hecho de que los individuos de una sociedad monopolizada tengan la condicionante de no agredir a otro sin ser sancionado, es una de las características de estos espacios, los individuos viven “en paz”, pues aquí las coacciones a su comportamiento son de otro tipo: ya no temen de los demás, sino de la tentativa de ser castigados por la autoridad del monopolio.

Este orden de las sociedades occidentales se logró gracias al Estado no porque se hiciera uso constante de los mecanismos legítimos para coaccionar a la población, sino porque la monopolización desarrolló un mecanismo interno, dentro del individuo que le “autocoaccionó” para no actuar en contra de sus semejantes: “El monopolio de la violencia física, la concentración de las armas y las personas armadas en un solo lugar hace que el ejercicio de la violencia sea más o menos calculable y obliga a los hombres desarmados en los ámbitos pacificados a contenerse por medio de la previsión y de la reflexión. En una palabra, esta organización monopolista obliga a los seres humanos a aceptar una forma más o menos de autodomínio”.¹⁴

Otra de las grandes transformaciones ocurridas como consecuencia del Estado moderno fue la expropiación de las actividades de orden civil que hasta ese entonces había realizado la Iglesia: la autoridad del sacerdotium. Esta nueva autoridad, dígame “sacerdotal”, que ahora recaía en el regnum era diferente de aquella con que ya contaban y estaban acostumbrados las gobernantes: no se trató de afianzar más la autoridad real, sino que se transformaron las funciones del gobernante, dando como resultado una nueva percepción sobre el carácter del reino: “Lo que perdió la Iglesia lo ganó el rey y lo sumó a sus funciones”.¹⁵

¹⁴ Ibid., p. 457. El énfasis añadido al “cálculo” es importante, pues adelante se verá que ésta es una de las características más importantes para el establecimiento de una administración pública en las sociedades modernas. Por el momento, resulta conveniente ampliar la explicación con respecto a las autocoacciones internas producto de la monopolización estatal, propuesta por Elias: “La organización monopolista de la violencia física no solamente coacciona al individuo mediante una amenaza inmediata, sino que ejerce una coacción o presión permanentes mediatizadas de muchas maneras y, en gran medida, calculables. En muchos casos, esta organización actúa a través de su propia superioridad. Su presencia en la sociedad es, habitualmente, una mera posibilidad, una instancia de control. La coacción real es una coacción que ejerce el individuo sobre sí mismo en razón de su preconocimiento de las consecuencias que puede tener su acción al final de la larga serie de pasos en una secuencia, o bien en razón de las reacciones de los adultos que han modelado su aparato psíquico infantil” (loc. cit.).

¹⁵ “El gobernante de un reino, que ya empezaba a ser reconocido como sibi princeps, se vio a sí mismo dotado con la sombra, al menos, de una planitudo potestatis que sugería que no era meramente al gobernante <<soberano>> de una societas, sino el administrador de una universitas y responsable de los

Los Estados, una vez alcanzado cierto grado de centralización legítima y con la carga de responsabilidad de la seguridad pública de los individuos, necesitaron de instrumentos propios e independientes de las unidades territoriales más pequeñas. La base instrumental con la que los monarcas llevaron a cabo las funciones antes descritas, o mejor dicho, con la que los Estados comenzaron a “gobernar” fue un ejército permanente que se financió con los impuestos recaudados de manera obligatoria. Así aparecieron la centralización militar y la centralización fiscal: los Estados no sólo necesitaron de un aparato que les permitiera llevar con éxito el monopolio de la violencia legítima —hacia dentro y hacia fuera—, sino que necesitaron una herramienta económica para sostener estas funciones; de igual forma, el poder militar ayudó al monarca en la empresa de prevalecer su pretensión y necesidad de tributos financieros estables.¹⁶

En este momento de la historia, fue necesaria la articulación no sólo de un ejército e impuestos centralizados, sino de una administración estatal: suministros, armamento, organización, distribución de hombres, funciones y recursos. Por un lado, los ejércitos “permanentes” requirieron de una estabilidad que se obtuvo con la administración militar; por el otro, la recaudación de los impuestos (que en un principio se llevaba a cabo por los estamentos y las ciudades, y luego pasó al ámbito del poder central para asegurar sus pagos) requirió de la constitución de un aparato administrativo. Dicho con otras palabras: para consolidar el Estado moderno, surgieron las administraciones militar y fiscal, y en ello

animae no menos que de las paz temporal de sus súbditos” (Michael Oakeshott, *El Estado europeo moderno*, trad. Miguel Candel Sanmartín, Barcelona, Paidós-Universidad Autónoma de Barcelona, 2001. [Pensamiento contemporáneo. 63], p. 74).

¹⁶ En uno de los pocos, pero mejor acabados estudios sociológicos sobre la administración, Renate Mayntz señala cómo, en efecto, de la centralización estatal surgió “la necesidad de la realización común de tareas permanentes relevantes: administración articulada tanto civil, como militar” (*Sociología de la administración pública*, trad. José Almaráz, Madrid, Alianza, 1985, p. 26). Es conveniente señalar, como lo hace ella misma, que la constitución centralizada del mercado —además, como ya se dijo, de la burguesía urbana y la economía monetarista— fue una de las transformaciones económicas más importantes que permitió el desarrollo del monopolio tributario.

los albores de la administración pública moderna. (Una administración que, debe decirse, echó mano del sistema impositivo para pagar y otorgar los medios de control requeridos por los cuadros de funcionarios.)¹⁷ A partir de entonces, el poder de los Estados modernos residió en la administración pública.¹⁸

La consolidación de una estructura administrativa no fue la única necesidad organizativa del Estado; de igual manera, resultó indispensable la presencia de un orden jurídico formalmente establecido. El derecho permitió a la autoridad estatal normalizar el comportamiento de los individuos y reglamentar las relaciones sociales por medio de un instrumento impersonal: “la amenaza física del individuo va haciéndose cada vez más impersonal y no depende de modo tan directo de los afectos y los impulsos momentáneos, sino que va sometiéndose progresivamente a normas y leyes exactas y, finalmente, acaba suavizándose dentro de ciertos límites y con ciertas variaciones, incluso en el caso del quebrantamiento de la ley”.¹⁹ El derecho (principalmente el perteneciente a la tradición romano-canónica)²⁰ no fue algo que apareciera con el monopolio estatal, ya existía; sin embargo, ocupó un nuevo lugar en la realidad de las sociedades occidentales: a partir de

¹⁷ Renate Mayntz explica el punto de la siguiente manera: “Sólo el poder central, establecido con carácter permanente, necesita semejante aparato de funcionarios y sólo él puede permitirse financiar tal instrumento gracias a su monopolio impositivo” (*op. cit.*, p. 31).

¹⁸ Como bien lo señaló Michael Oakshott. “El <<poder>> del que disponían los gobernantes de los nuevos Estados de la Europa moderna derivaba de un aparato de gobierno que se había ido construyendo lentamente. Era un aparato compuesto de consejos, comisiones, comités, secretarías de Estado, asesores, administradores profesionales, recaudadores de impuestos, administrativos, guardias, espías y agentes de todo tipo, junto con los bureaux en lo que trabajaban su experiencia, sus rutinas, las investigaciones por ellos realizadas, la información que recogían y su capacidad para extraerla de los archivos cuando había que utilizarla. Todo esto surgió del rudimentario aparato administrativo y policial de los reyes medievales y los gobiernos municipales, se copió a menudo de los procedimientos y mecanismos de las empresas comerciales” (Oakshott, *El estado europeo moderno*, *op. cit.*, pp. 41-42).

¹⁹ Elias, *El proceso de la civilización*, *op. cit.*, p. 455.

²⁰ Léanse al respecto las palabras de Max Weber: “La recepción del Derecho Romano sólo fue decisiva en el sentido de que creó un pensamiento jurídico-formal: según su estructura, cada Derecho se orienta conforme a principios jurídicos formales o a principios materiales, comprendiéndose entre los últimos el principio utilitario y del arbitrio judicial” (*Historia económica general*, *op. cit.*, p. 288).

entonces, el Estado se convirtió en una asociación con base en relaciones jurídicas;²¹ y el derecho fue utilizado para “significar” la conducta social y “estabilizar” el orden político.²² De esta manera, el derecho sirvió para hacer manejable la complejidad del orden social²³ homogeneizando a todos los individuos en unidades jurídicas equivalentes y subordinando su carácter a un ámbito más universal: la ley.

(Al igual que el Estado, el mercado también necesitó de la administración pública y del derecho para hacer manejable la diversidad social. El mercado requería de una actividad continuada y de normas establecidas para poder asegurar las transacciones entre los privados, y poder hacer medianamente calculable el comportamiento de la economía y sus agentes. Pero también, como el derecho, el mercado homogeneizó a los individuos otorgándoles un valor como unidades monetarias).²⁴

²¹ Como lo anotó Oakeshott. “El naciente reino [era] una asociación basada en relaciones jurídicas. [...] La principal de obligaciones era la de ser custodio de las consuetudines de su reino, convertirlas en la ley de funcionamiento del reino, disponer tribunales en los que todos sus súbditos pudieran encontrar reparación por lo perjuicios sufridos y reconocimiento por aquellas acciones que se atenían a los procedimientos autorizados” (*El estado europeo moderno, op. cit.*, p. 63).

²² La importancia del derecho en la modernidad inaugurada por el Estado está inmejorablemente explicada por Martín Díaz y Díaz: “Como mecanismo productor de comportamientos, el derecho fija desigualdades, asigna roles diferenciados pero, sobre todo, otorga significados a los comportamientos sociales a través de un consistente sistema de clasificación que taja de manera contundente la realidad social entre el ámbito de lo lícito y el de lo ilícito. Indiscutiblemente el derecho civiliza el uso de la fuerza, contrapesando su ejercicio arbitrario con un sistema de garantías que confiere un sesgo de neutralidad al ordenamiento. Sin embargo, en el fondo, lo jurídico es siempre un factor de estabilización del sentido del orden que mantiene determinado régimen político. Es impensable un orden jurídico nacional al margen del fenómeno de dominación” (*Orden y derecho. Ensayos para el análisis realista de los fenómenos jurídicos*, México, Fontamara, 1998. [Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 63], p. 9).

²³ Como bien señala Martín Díaz, “la formalidad del derecho es una respuesta a la tensión que produce la diversidad social, y no una cualidad intrínseca del sistema” (*loc. cit.*).

²⁴ A continuación me he permitido transcribir una cita de Max Weber con respecto a la importancia de la administración y el derecho para el desarrollo del capitalismo, con la salvedad de que no será la única ocasión en que resulta útil a este trabajo: “La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina” (*Economía y sociedad, op. cit.*, pp. 1061-1062). La importancia del cálculo racional y la comparación con el rendimiento de una máquina serán temas a los que se volverá más adelante; sólo por el momento quiero enfatizar la relación establecida por Weber a estos elementos.

A pesar de las enormes variaciones entre países, es posible analizar de manera general el proceso de construcción del Estado moderno. Por ello me he permitido anotar a continuación las palabras de Norbert Elias con respecto de este proceso en general, principalmente por el peso que le da a las configuraciones sociales:

No es posible entender por separado la lenta desposesión del primer Estado, la pacificación del segundo y el ascenso paulatino del tercero, como tampoco es posible aislar el desarrollo del comercio de esta época de la constitución de monopolios fuertes de la violencia y de cortes poderosas. Se trata de piezas de un proceso general de diferenciación y prolongación creciente de todas las cadenas de acción que han tenido una importancia decisiva hasta hoy en la totalidad de la historia occidental. A lo largo de ésta, [...] se transforman las funciones de la nobleza y, en correspondencia continua con ellas, se transforman también las funciones de la burguesía y la morfología de los órganos centrales. Simultáneamente a este cambio paulatino del conjunto de funciones e instituciones sociales se produce (primeramente en las capas superiores de la nobleza y la burguesía) un cambio del autocontrol psíquico hacia una previsión mayor y una regulación más estricta de los impulsos momentáneos de carácter instintivo.²⁵

Como se dijo al principio, el Estado nació de un hecho básicamente administrativo, pues mediante la expropiación y centralización de la propiedad de los medios de control político, administrativo y civil, se consolidó como el monopolio de la violencia física legítima. Esta monopolización de la violencia aseguró a todos los hombres que nada ni nadie podría atentar en su contra, lo que requirió del compromiso de obediencia y devino en autocontroles individuales, la moderación de las “pasiones” y el fomento de los “intereses”. Esta centralización requirió de una estructura militar e impositiva que asegurara las facultades estatales, pero sobre todo fue necesaria la construcción de un aparato de administradores —y de un orden jurídico formalmente establecido— que se encargara precisamente de “administrar” el Estado.

²⁵ El proceso de la civilización, *op. cit.*, p. 498. Quien lo entendió de manera similar fue Oakeshott: “En resumen. el cambio que se estaba poniendo en marcha implicaba una nueva comprensión de cada uno de estos tres elementos inseparables: el carácter de un súbdito, el carácter de un reino y el ejercicio del gobierno” (El Estado europeo moderno, *op. cit.*, p. 75).

En la medida que fue posible consolidar un Estado moderno, y en ese sentido un mercado y un derecho modernos, se hizo posible descomponer, recomponer y organizar la diversidad social creciente, estableciendo con los individuos una relación directa y haciendo de cada uno una unidad equivalente, un “dato” calculable.²⁶ Para ello fue imprescindible la administración pública, pues gracias a ella el Estado se consolidó como una institución, es decir, una forma estable de dominio, control y orden. En resumen, el Estado se afianzó como el mecanismo para reducir la complejidad social: produjo una homogeneidad y la ordenó para que fuese “administrable”.

CONSOLIDACIÓN ESTATAL Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A medida que la institución estatal se fue consolidando, el aparato administrativo requirió de una constante modificación, “modernización” que permitiera seguir administrando a la sociedad. Para empezar, la paulatina expansión (territorial) y centralización (de autoridad y recursos) del Estado urgió la creación de nuevas dependencias administrativas, en la medida que continuó limitando la autonomía de las unidades territoriales (tanto de las ciudades como de los señoríos) y el centro de disputa social pasó a la organización misma del monopolio, con lo cual se abrió una mayor necesidad de las diferentes capas sociales

²⁶ Como lo ha explicado Luis F. Aguilar, “la articulación lógicamente afin e históricamente sucedida entre la monetarización y la juridificación universal constituye la estructura misma de la sociedad capitalista hecha ordenamiento estatal-jurídico, hecha Estado constitucional. Tal sociedad resulta ser virtualmente una sociedad calculable por entero y, por tanto, virtualmente una sociedad de extrema eficiencia y eficacia. [...] resulta evidente que las dos condiciones sine qua non para el surgimiento y el funcionamiento de una racionalidad social o calculabilidad social son, por la vertiente de la condición objetiva, la homogeneización-equivalencia (“unidades monetarias” y “unidades jurídicas”) universal de todos los elementos socialmente participantes y, por la vertiente de la condición subjetiva, la instrumentalización-funcionalización universal de todos los elementos hacia una unidad central y separada de propiedad, dirección, planificación y administración” (Política y racionalidad administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 44).

por participar del poder central. De igual forma, la separación plena entre el patrimonio (privado) del monarca y el patrimonio del Estado tuvo como consecuencia que el monarca dejara de ser un “dominador personal” para llamarse entonces “jefe del Estado”, y los servidores del monarca se convirtieran en “servidores del Estado”.²⁷ Fue el paso final en la separación entre el administrador y los medios de la administración; es la primera separación y definición modernas de la esfera “privada” y la esfera “pública”.²⁸

Si bien los monarcas gobernaron de manera discrecional durante este primer proceso de diferenciación del Estado (lo cual repetidamente se ha llamado “Estado absolutista”), hacia los siglos XVII y XVIII su posibilidad legítima de disponer absolutamente sobre el aparato y las propiedades del Estado se vio poco a poco limitada, contenida. Este proceso se caracterizó por dos aspectos: la progresiva reglamentación jurídica del ejercicio del poder, de la administración pública, y la nueva participación de asociaciones de representación política (las cuales no habían desaparecido, sino habían cambiado de funciones) que aspiraban a tener derechos de decisión y control.²⁹

La acción social no podía ocurrir en un espacio homogéneo, solitario, inhóspito, sino que requirió de configuraciones especiales que le dieran forma: comunidades, corporaciones, asociaciones, redes. Esto quiere decir que la atomización del Estado tenía límites y que se necesitaban de tramas sociales que determinaran el sentido de acción

²⁷ A la conjunción de estos hechos paralelos —una mayor importancia de las clases sociales y la desprivatización total del aparato de poder—, Renate Mayntz la llama el proceso de “socialización de la estructura de poder” (Sociología de la administración pública, op. cit., p. 31).

²⁸ Los fenómenos de corrupción “modernos” consisten, precisamente, en la tergiversación y perversión de la separación entre lo público y lo privado.

²⁹ Como lo ha señalado Martín Kryger: “las instituciones centralmente controladas no sustituyeron simplemente a estos <<organismos intermedios>> en la ejecución de funciones existentes. Tales instituciones y sus sucesores vinieron a desempeñar todo un conjunto de funciones nuevas y más exigentes” (Martín Kryger, “El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto”, en Eugene Kamenka y Martín Kryger (comps.), La burocracia. Trayectoria de un concepto, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1981. [Breviarios. 302], p. 14).

social. La relación de los individuos con las instituciones estatales apremiaba la participación de organismos intermedios, ajenos al Estado pero vinculados a él, autorizados por él.

Aunque el proceso de “expropiación”, como se expuso antes, destruyó las formas tradicionales de intermediación (gremios, corporaciones), aparecieron configuraciones que moldearon las acciones individuales, pero que, dicho sea de paso, limitaron —y en algún sentido contrarrestaron— el poder del Estado. Cabe decir que la proliferación de intermediarios fue señal de que la “centralización” estatal no puede ser un hecho consumado: el Estado no pudo —ni puede— regular, administrar y gestionar todos los conflictos que surjan en la sociedad. Estos órganos, asociaciones, personajes intermedios (los políticos modernos) conquistaron un margen de operación propio, el cual significó el espacio real de los enfrentamientos políticos, dentro de las instituciones.³⁰

No obstante la actividad de estos cuerpos intermedios, la limitación del Estado tuvo también otra justificación. La labor expropiatoria, además de cancelar ciertas jurisdicciones territoriales, provocó que los hombres perdieran sus ligaduras con las formas comunitarias de dominación y establecieran una relación directa con el Estado. Fue entonces cuando apareció el individuo moderno,³¹ que no es un organismo empírico de raza humana, sino un ser moral: autónomo, dotado de razón, independiente de vínculos sociales y liberado de las ataduras involuntarias a comunidades tradicionales. A partir de entonces, el Estado (y la sociedad) actuarían conforme las propiedades y las cualidades inherentes del hombre. Con

³⁰ Teóricamente la acción social tiene como base el binomio Estado-sociedad. No obstante, la mayoría de las veces, la acción social, en especial la política, se entiende mejor si en la fórmula se considera el espacio de maniobra de estos órganos y personajes intermedios y se establece el trinomio Estado-clase política-sociedad.

³¹ Este concepto tiene como base la teoría del individualismo moderno, que se puede encontrar muy bien expuesta en Louis Dumont, Ensayos sobre el individualismo, trad. Rafael Tusón Calatayud, Madrid, Alianza, 1987.

base en ello es que se puede hablar de la “libertad” de los individuos.³² Es la época en que aparecieron las teorías del “contrato social”³³ y que supone que los individuos entran en sociedad como en una asociación voluntaria.³⁴

El hecho de que el hombre tuviera la capacidad de decidir por sí mismo conforme sus deseos y preferencias impuso dos consecuencias.³⁵ La primera fue que cualquier gobierno debería basarse en un consentimiento otorgado “individualmente”, por lo que la legitimidad no sólo se fundaba en la obediencia, sino también en el consentimiento. Y la segunda fue que la participación política tuvo que asumir formas de representación, no estamentales, de funciones o clases sociales, sino de acuerdo con los intereses individuales. Este individualismo destaca el concepto de representación con respecto a categorías, órdenes y, principalmente, intereses.³⁶

Pero el Estado no sólo fue limitado por las asociaciones intermedias y representantes de los intereses individuales, sino también por el arreglo respecto al orden jurídico. Otro hecho trascendental de la época fue la consolidación de lo que, para sintetizar

³² Como ha señalado Fernando Escalante. “El liberalismo clásico sabe que la libertad es una construcción política. Lo mismo si depende de un diseño constitucional deliberado, que si se funda en un orden consuetudinario, su relación con el Estado es problemática pero cierta. [...] “sin el Estado no hay lugar tampoco para los individuos” (“Los límites del optimismo. Un argumento liberal a favor del Estado”. Estudios Sociológicos, Vol. XI, 1993, p. 413).

³³ Es sin discusión el argumento —de la larga tradición— que aparece, con todas sus variaciones, matices, contradicciones, en Hobbes, Locke, Rousseau y muchos otros de sus contemporáneos.

³⁴ Dumont, op. cit., p. 88. Esta también es la tesis del Fernand Tönnies cuando habla de las diferencias entre comunidad (Gemeinschaft) y sociedad o asociación (Gesellschaft). Véase Comunidad y asociación. El comunismo y el socialismo como formas de vida social, trad. José Francisco Ivars, Barcelona, Península, 1979. (Homo sociologicus, 29).

³⁵ Las cuales se tomaron de Steven Lukes, El individualismo, trad. José Luis Álvarez, Barcelona, Península, 1975, p. 101.

³⁶ “La moderna democracia parlamentaria se sitúa al final de este desarrollo, en el cual, por otra parte, esta socialización del poder central no significaba una merma en la centralización, que, por el contrario, más bien aumenta con esta evolución. Precisamente en la medida en que se concibe al Estado como instrumento de satisfacción de las aspiraciones sociales de la población o como servidor del bienestar general, tanto más tareas le son confiadas y tanto más se fortalece. De esta suerte puede hablarse en esta fase incluso de una dinámica interna de ampliación de poder estatal” (Renate Mayntz, Sociología de la administración pública, op. cit., pp. 31-32).

varios argumentos, se llamará genéricamente el “Estado de derecho”.³⁷ Esta nueva forma de monopolio estatal ya no estaba bajo las órdenes del monarca, de su poder personal y del ejercicio arbitrario de los medios de control; sino que todo se lleva a cabo por el precepto de la ley, el principio de legalidad. Así, principalmente, el derecho adquirió una mayor relevancia como herramienta —y a la vez límite— para el ejercicio del poder.³⁸ La concentración de los medios administrativos se veía como la centralización de las herramientas legislativas: sólo el Estado podía dictar leyes. En la época, resultaba un gran esfuerzo codificar, simplificar y, sobre todo, hacer más eficientes las leyes emanadas de este nuevo soberano. Cabe mencionar que ambos procesos, la centralización administrativa y la codificación jurídica, son paralelos, pero diferentes.

³⁷ La literatura que habla sobre el Estado de derecho parece interminable. Casi ningún constitucionalista o teórico del derecho, por mencionar sólo algunos, han escapado a la tentación de volver a definir las características de este Estado. Un recuento de todas las diferentes definiciones y de los debates con respecto a éstas escapa a los objetivos del presente trabajo. Sin embargo, me parece conveniente citar, por lo menos, una definición que resultará útil para estructurar el tema dada su cercanía a los postulados generales de la administración pública. Para Elías Díaz, el Estado de derecho se caracteriza por: 1) El “imperio de la ley”, donde la ley es la expresión de la “voluntad general”; 2) la división de poderes entre legislativo, ejecutivo y judicial; 3) la legalidad de la administración —su actividad conforme a ley y el control judicial—; y 4) la consagración de derecho y libertades fundamentales, el conjunto de garantías constitucionales. (Estado de Derecho y sociedad democrática, Madrid, Taurus, 8ª ed., 1981, [Ensayistas, 192], p. 31). Para Díaz, la institucionalización formal y coherente del Estado de derecho ocurre en los Estados “liberales” después de la Revolución francesa de 1789. Lo que resulta adecuado de la definición del trabajo de Díaz es el especial interés que manifiesta en la legalidad de la administración; como él señala: “En el Estado de Derecho, a diferencia de lo que ocurría en antiguo régimen absolutista, la actuación de la Administración está fiscalizada jurídicamente a través de un sistema de recursos contencioso-administrativos atribuidos a favor del particular contra las posibles infracciones legales de la Administración [...]. Los actos discrecionales y los actos políticos o de Gobierno tienden a reducirse en los Estados de Derecho a sus justos términos, ampliándose el propio tiempo las posibilidades de fiscalización jurídica de ambas esferas” (*ibid.*, p. 37).

³⁸ Sin duda una idea sugestiva al respecto es la siguiente: “El Estado debe limitarse a dictar leyes generales con ese contenido característico de garantía y límite externo de la libertad. [...] la aplicación de estas leyes se realiza a través del propio actuar libre de los ciudadanos y basta montar un sistema de Tribunales que en caso de litigio entre dos libertades encontradas decidan la aplicación controvertida. Finalmente, en sostenimiento de la efectividad de la Ley y de las sentencias, el Estado organiza un orden coactivo, un aparato policial limitado a esa labor de respaldo de la ley y que cierra la construcción del conjunto” (Eduardo García de Enterría, Revolución francesa y administración contemporánea, Madrid, Taurus, 2ª ed., 1981, [Ensayistas, 198], p. 21). En este mismo caso, resulta imprescindible el uso de un aparato coactivo: sin embargo, no están consideradas las demás actividades administrativas del Estado, y más arriesgado aun es la confianza en la sociedad, como se puede leer a continuación: “El Estado ofrece, pues, un marco puramente formal dentro del cual la sociedad vive su propio dinamismo espontáneo, por la propia concurrencia indefinida de las libertades de los miembros” (*loc. cit.*). Para este administrativista español, el Estado de derecho se caracteriza, así, por el principio de legalidad; la libertad para que el orden social surja por concurrencia y la concepción “correcta” de la estructura y función del Estado (*ibid.*, p. 13).

No obstante, puede decirse que el Estado de derecho no se mandaba solo, sino con base en la idea del “mandato”. A partir de entonces, los gobernantes se legitimarían y se conducirían por el mandato. El origen de esta idea se halla en el principio de legalidad, pues la ley, se entiende, debe ser producto natural de la “voluntad general”; y en esa medida el gobierno (el mandatario) se ejerce a nombre de los deseos e intereses ciudadanos (los mandantes).³⁹ El punto resulta importante, por un lado, pues a partir de entonces, los gobiernos de los Estados comenzaron a ser juzgados de acuerdo al éxito o fracaso en la consecución de las tareas fijadas públicamente —no más en el logro de las pretensiones genealógicas o divinas. Y por el otro, porque el mandato otorgó al Estado una nueva clase de fines: el bienestar, la prosperidad y la “felicidad” de los ciudadanos.⁴⁰

Así, de acuerdo con lo anterior, en los siglos XVIII y XIX inició el proceso de “modernización” en la mayoría de los Estados y, sobre todo, en sus administraciones públicas. Esta modernización consistió, a pesar de las “limitaciones” estatales, en el aumento de la autoridad y las funciones del Estado; el crecimiento de los aparatos y los recursos de la administración; y principalmente, la respuesta de los gobiernos para seguir haciendo administrable una situación de complejidad social progresiva. Debe decirse, que aquellas limitaciones al poder del Estado se concentraron en su carácter de “poder absoluto”, sin embargo cada limitación necesitó de una mayor actividad de los aparatos administrativos y las organizaciones estatales.

³⁹ Como se ha señalado, “Esta concepción del gobierno como un mandato que se ejerce a nombre de los ciudadanos fue proclamada triunfalmente en los Estados Unidos en 1776 y en Francia en 1789, y aun los autores que rechazaban toda referencia a los <<derechos naturales>> tenían una concepción similar de las obligaciones del gobierno” (Kryger, “El Estado y la burocracia”, art. cit., p. 32).

⁴⁰ En el siglo XVIII ocurrió “la transformación de la felicidad, de un mero recurso instrumento de una meta política trascendental en un fin que debe alcanzarse” (J. Raeff, “Well-Ordered Police State”, cit. en Kryger, art. cit., p. 34). Uno de los principales representantes, en Inglaterra, de esta transformación fue Jeremy Bentham, en su principio de “mayor felicidad”.

Estos sucesos no fueron fortuitos, pues además se tuvieron que considerar otros hechos. El crecimiento sostenido de la población, por ejemplo en Europa,⁴¹ requirió de un mayor número de administradores para atender las funciones hasta ese entonces realizadas, pero también para dar respuesta a los nuevos deberes del Estado. Otro hecho fundamental para la modernización estatal y administrativa fue la Revolución industrial, pues la generación de nuevos mecanismos y tecnologías permitió una mayor recaudación fiscal, el mejoramiento en las técnicas para hacer la guerra y el origen de un número considerable de nuevas herramientas de administración.⁴²

Lo anterior, sin duda, debería contemplar un incontable número de matices, aclaraciones, especificaciones, sobre todo cuando se piensa en la manera particular de cómo se desarrollaron el Estado y la administración en los diferentes casos nacionales. Para no cargar el argumento, y porque excede los propósitos de esta tesis, sólo permítaseme hacer referencia muy breve a tres ejemplos: Francia, Inglaterra y Alemania.

En Francia, la administración pública centralizada apareció mucho antes que en cualquier lugar, especialmente como un instrumento que aseguró las pretensiones absolutistas de dominación. La centralización del Estado francés fue una de las primeras que ocurrieron en Europa: “a comienzos del siglo XVI se logró el establecimiento de un ejército permanente y al mismo tiempo la creación de un sistema central de imposición y

⁴¹ Entre 1800 y 1900, la población de la Europa continental aumentó de 187 millones a 401 millones de habitantes, en una proporción aproximadamente igual en cada uno de los países europeos. Fuente: Kryger. “El Estado y la burocracia”, art. cit., p. 27.

⁴² El fenómeno puede explicarse de la siguiente manera: “la Revolución industrial no sólo alentó a los gobiernos para que realizaran nuevas funciones; también permitió la recaudación de cantidades mucho mayores de impuestos y el empleo de un número mayor de funcionarios. A resultas de tales desarrollos, presiones y recursos nuevos, aumentó enormemente el tamaño y la importancia de las organizaciones administrativas continentales, y durante el siglo XIX se reorganizaron y reformaron constantemente” (*ibid.*, p. 28).

recaudación de impuestos mediante funcionarios reales”.⁴³ Igualmente, uno de los primeros casos de lo que podría llamarse “modernización administrativa”⁴⁴ ocurrió en Francia, pues ahí “las instituciones administrativas de control central, eficaces, empezaron a desarrollarse en el segundo cuarto del siglo XVII, sobre todo a causa de la necesidad de una eficaz recaudación de impuestos”.⁴⁵

Por el contrario, en el caso de Inglaterra, la aparición de una administración estatal centralizada sobre todo el territorio tuvo lugar mucho más tarde y, más bien, como consecuencia de la necesidad del Estado inglés de asumir mayores facultades de regulación social y económica y mejor provisión de servicios, debido a la presión de grupos sociales y los órganos parlamentarios.

La historia del Estado y la administración alemana no es muy diferente a la francesa e inglesa; pero en contraste con aquella, la centralización de un Estado alemán se concretó a finales del siglo XIX. Sin embargo, para el caso alemán es muy importante señalar el antecedente de Prusia, pues en este territorio se produjo un proceso de centralización de auténtico cuño monopolizador y, además, porque la administración prusiana adquirió carácter paradigmático, primero, en el Imperio alemán y, después, en buena parte de

⁴³ Mayntz, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁴ “La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarios. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental” (María del Carmen Pardo, La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990, México. El Colegio de México, 1991, p. 19).

⁴⁵ Kryger, “El Estado y la burocracia”, art. cit., p. 15. “En el centro, Luis XIV —el rey administrador— y Colbert reorganizaron el aparato administrativo en ministerios funcionales con equipos de asistentes y secretarías y conexiones con intendants, parlements y otros funcionarios de las provincias. Al finalizar el reinado de Luis XIV, se había establecido un sistema de administración que se encontraba claramente bajo la dirección de la autoridad central y se extendía virtualmente sobre el territorio de Francia” (*ibid.*, p. 16).

Europa: “Prusia, en los siglos XVII y XVIII fue [un] gran centro y ejemplo de desarrollo burocrático”.⁴⁶

La consolidación del Estado moderno consistió en la limitación del poder “discrecional” del monarca. Éste fue limitado por la necesidad de dar espacio a la acción social a través de organizaciones intermedias entre los individuos y las instituciones; por la participación de asociaciones representativas que se basaban en el consentimiento individual del gobierno y la representación individual del interés y por la reglamentación jurídica que impuso el principio del mandato. La restricción del poder discrecional de los gobernantes significó la afirmación del poder absoluto del Estado, incluso encima de ellos.

El Estado requirió “modernizar” su administración pública, pues siguió con su labor de expansión y centralización; pero a la par de ésta surgieron las necesidades de las asociaciones intermediadoras y representativas de los individuos y porque había una obligación pública de cumplir lo señalado por el mandante y de tomar nuevos fines: bienestar, prosperidad, felicidad. Así, la administración pública fue más fuerte y más grande porque tenía más responsabilidades y recursos.

ATISBOS DE LA “CIENCIA” ADMINISTRATIVA

Las nuevas condiciones históricas de la época y, como se dijo, sus consecuencias en la modernización del Estado y la administración pública motivaron, por no decir forzaron, la

⁴⁶ *Ibid.*, p. 20. “La burocracia central y las juntas marchaban detrás de los tribunales y en efecto se mantenían así a resultas del control ejercido por los jueces sobre la educación. Sin embargo, para 1770, el ministro principal del Directorio General, Von Hagen, había persuadido a Federico para que apoyara el establecimiento de un reclutamiento centralizado aplicable a todo el cuerpo ejecutivo de la burocracia, y en febrero de 1770 empezó a operar una Comisión Superior de Exámenes; así se inició la profesionalización del servicio civil prusiano. Al finalizar el siglo, ya se aplicaba a todos los puestos un sistema de méritos; se requería un grado en cameralismo para los puestos superiores, seguido de un período de adiestramiento práctico y un nuevo examen oral y escrito” (*ibid.*, p. 21).

“modernización” de la percepción analítica con respecto a la administración: encontrar la manera para tratar de manera más eficaz la complejidad social —lo mismo que la estatal— planteó una exigencia intelectual mayor. Es precisamente en Inglaterra, Prusia y Francia que surgen las primeras ideas de una ciencia de la administración.⁴⁷ Sin embargo, en todas ellas la reflexión alrededor de la administración pública siempre partía de un tratamiento de los asuntos del Estado, vistos ya fuese desde el derecho, la política (la ciencia política) o la economía (la economía política); es decir, la tradición dedicada al estudio de las prácticas políticas, que después sería interrumpida.

En Inglaterra, por citar un ejemplo, el tratamiento de los temas primordialmente administrativos se realizó de manera ocasional. Como antes se anotó, el desarrollo de un Estado central en este país fue más tardío que en los otros, por lo que la exigencia de una formación en alguna materia directamente relacionada con la administración central fue un requisito para ingresar al sistema como funcionario público.⁴⁸ “De esta suerte, filósofos sociales y políticos, como Jeremy Bentham, John Stuart Mill o Walter Bagehot, fueron los únicos en ocuparse de un modo más detenido con la Administración Pública en el marco de sus análisis del sistema político”.⁴⁹

Para citar otro ejemplo, el prusiano, Federico Guillermo I, en un ánimo modernizador, fundó hacia 1770 las primeras cátedras (científico-administrativas) que se

⁴⁷ Cabe decir que los ejemplos seleccionados no son del todo arbitrarios, pues como lo señala Mayntz: “La primera Administración estatal centralizada surgió en Europa, ante todo en Prusia y en Francia. En consonancia con ello, es en estos dos países donde se encuentra el más temprano sistema de formación institucionalmente fijado: disciplinas científicas orientadas a la Administración, cátedras o incluso escuelas superiores, así como exigencias de preparación para el ingreso en la Función Pública, que implicaba un correspondiente estudio superior” (*ibid.*, p. 6).

⁴⁸ Debido a las particularidades del sistema jurídico inglés, las acciones administrativas resultaron poco reglamentadas. El inglés, como el prusiano (alemán) y el francés, fueron los primeros casos en donde se creó y formalizó un Servicio Civil de Carrera. Este Servicio, entre sus varios componentes, contempla la “formación” (educación) continua de los funcionarios públicos, por lo que su instauración motivó fuertemente la reflexión especializada en torno a la administración pública.

⁴⁹ Mayntz, *op. cit.*, p. 17.

dedicaban a las Cámaras, las instituciones centrales de la administración de la época; pues la formación “cameralística” fue un requisito en el servicio profesional prusiano. Lo que se conoció como la ciencia cameral se ocupaba de los impuestos, las finanzas y las estadísticas, lo mismo que de problemas de agricultura o forestales. Con todo, la importancia de esta disciplina decayó en el siglo XIX, cuando el derecho administrativo fue más importante en la formación de los funcionarios.⁵⁰

Sin embargo, a la par de la modernización de los Estados, las primeras señales de la administración pública como una disciplina analítica se hallaron en el clima intelectual de mediados del siglo XVIII y, primordialmente, del XIX. Era posible distinguir la administración de cualquier tipo de régimen político.⁵¹ Así, la administración pública participó de un proceso de definición disciplinario más general: se comenzaron a delimitar los objetos de estudio de la sicología, la antropología, la sociología, la filosofía.

⁵⁰ “A la vez que la carrera judicial se convertía en el requisito primordial para el ingreso en el servicio superior de la Administración, la Ciencia Cameral se fue disolviendo progresivamente, desvaneciéndose en varias disciplinas, en concreto, en el Derecho administrativo y en la Economía política. Paralelamente, la Historiografía orientada al presente, la Filosofía Social y Política y, finalmente, una Ciencia Social, que surge lentamente a lo largo del siglo XIX, comenzaron a ocuparse de la Administración Pública como objeto de estudio” (*ibid.*, p. 16).

⁵¹ Esta idea de que la administración pública existe de manera independiente al régimen político es por demás interesante, pues permite una separación conceptual entre Estado y gobierno, como se entenderá más adelante. A continuación anoto algunas opiniones al respecto. “Aun cuando vivamos bajo el despotismo más totalitario o en la democracia más liberal, estamos gobernados en gran medida por una burocracia de alguna clase” (Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, cit. en Kryger, “El Estado y la burocracia”, art. cit., p. 12). Igualmente al respecto ha opinado Oakeshott: “La primera de tales circunstancias [de nacimiento del Estado] fue la creación e incansable ampliación y perfeccionamiento durante siglos de un aparato central de gobierno. Dicho aparato es totalmente indiferente a la forma de gobierno (esto es, a su base de autoridad para gobernar). Tampoco guarda relación con la llamada <<soberanía>> de los Estados: la autoridad <<soberana>> no tiene nada que ver con la competencia y menos aún con la omnicompetencia. El aparato de gobierno se relaciona con el carácter de un Estado como modo de asociación y con las creencias acerca del correcto ejercicio y manera de actuar del gobierno” (*El Estado europeo moderno*, op. cit., p. 127). Finalmente, léase una cita de Manuel García-Pelayo: “la burocracia ha sido una de las notas permanentes de la existencia del Estado, frente a la cual otros factores, como, por ejemplo, el régimen político, han tenido un carácter contingente. Tanto el Estado absolutista en sus diversas formas (absolutismo temprano, alto absolutismo, despotismo ilustrado) como los Estados de la época moderna que en mayor o menor grado conservaron la constitución estamental (Inglaterra, Holanda, Países nórdicos, ciertos territorios alemanes, Hungría, etc.) . se caracterizan por la presencia y desarrollo de la burocracia, si bien el campo de la acción de ésta encuentra menos resistencia en la primera de las formas políticas mencionadas que en la segunda” (*Burocracia y tecnocracia*, op. cit., p. 12).

En este tiempo nace lo que puede llamarse “nuestra mirada científica”: la posibilidad de mirar al hombre y a la sociedad tomando “distancia” respecto del hombre mismo. Esta mirada científica procuró un acercamiento a los asuntos sociales construido con base en la seguridad —“emocional”— a partir de la negativa, el rechazo hacia toda pregunta por un significado “superior”, moralmente inteligible. Ello gracias al éxito probado de esta mirada científica para explicar los fenómenos naturales. Así, el objetivo es tratar, estudiar, conocer los asuntos “sociales” como si fuesen “naturales”. Esta “mirada” corresponde bien con su época: un tiempo optimista, reformador y científico, consistente en no mirar ciertas cosas; más importante aún, en no preguntar por lo que no puede responderse.

El origen de ello, sin duda, puede hallarse en Bentham y sus contemporáneos. El de ellos, es un intento por evadir las soluciones especulativas que aparecieron en el siglo XVIII. Desde entonces, el criterio es siempre el mismo para juzgar cualquier práctica, cualquier institución: un criterio simple y racional, inteligible, que se corresponde con el orden de la naturaleza y con el deseo de los hombres. “De eso depende la racionalidad del sistema. El principio de utilidad ofrece un criterio objetivo, porque se refiere al sufrimiento concreto y los posibles placeres concretos de los individuos; propone hacer un cálculo exacto de esos dolores y placeres y, en consecuencia, descubrir las soluciones técnicamente correctas y neutrales, despojadas de cualquier sesgo emotivo o irracional”.⁵²

Incluso, la mirada científica se corresponde con el aumento del poder y la autoridad del Estado, el crecimiento de los recursos técnicos disponibles de la administración y las

⁵² Fernando Escalante Gonzalbo. La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento. México, Paidós. 2000. (Biblioteca Iberoamericana de Ensayo. 9). p. 235. El énfasis es añadido. Cabe decir que la idea de “nuestra mirada científica” proviene del propio Escalante, por lo que una explicación más clara de esta época y esta mirada puede encontrarse en el texto aquí citado.

creencias dominantes acerca de las posibilidades de la ciencia. Se creía que la ciencia que permitía imaginar un futuro luminoso, de fraternidad, integrador verdadero de los intereses de todos; que se podía imaginar una sociedad mejor, hecha de hombres mejores: más saludables física y espiritualmente. Pero, paradójicamente con este deseo, también se quería la seguridad y la objetividad de la ciencia misma.

Las circunstancias históricas de aquel momento hicieron imaginable un gobierno que procuraría, como ya se había adelantado antes, la mayor felicidad para el mayor número de personas. (Aquí comienzan los orígenes del Estado benefactor —aunque sobre ello se volverá adelante.) Ya el tiempo decimonónico quiso un mundo razonable, de medida humana, con problemas que pudieran ser resueltos. Todo parecía indicar que el Estado tenía la capacidad —lo mismo que la necesidad y la obligación— de procurar dicha felicidad. En este clima de optimismo científico y ante la condición de procurar la mayor felicidad posible a la población surgen las primeras propuestas elaboradas “científicamente” con respecto al papel de la administración. Había que utilizar en el Estado una ciencia que ya se aplicaba en la industria. Se pensaba que si se practicaban determinados principios se obtendrían el fin deseado y el beneficio esperado: mayor ganancia; esto mismo podían ocurrir en la administración del Estado, sólo que donde había “ganancia”, aparecía “felicidad”. Ello sirvió como un recurso de legitimidad porque se suponía que la verdad y la justicia resultaban coincidentes.

Uno de los primeros proyectos que se pueden localizar en el caso prusiano son los textos del cameralista J. H. G. von Justi. Para éste, “[el] objetivo final de cada república es incuestionablemente la felicidad común [...]. Por lo tanto, no hay necesidad de insistir en la

proposición de que los súbditos no existen para la satisfacción del gobernante”.⁵³ Justi hizo uso frecuente —siendo uno de los primeros en hacerlo— de la metáfora de la máquina para referirse a las instituciones administrativas. Como el mismo lo señaló: “[un] estado debidamente constituido debe ser exactamente análogo a una máquina en la que todas las ruedas y engranajes se ajusten con precisión entre sí; y el gobernante debe ser el capataz, el resorte principal, o el alma —si podemos utilizar la expresión— que pone todo en movimiento”.⁵⁴

La metáfora de la máquina resulta ser indispensable en el concierto del clima intelectual de la época. Esta metáfora fue particularmente adecuada para los reformadores “racionalistas”: “Una máquina administrativa debe ser diseñada por mecánicos calificados, y puede ser diseñada, rediseñada y manipulada de acuerdo con el conocimiento técnico monopolizado por estos mecánicos. Como una máquina administrativa, es en efecto esencialmente manipulable por quienes tienen los conocimientos y las habilidades adecuadas”.⁵⁵

Por un lado, ver a la administración como una máquina resaltó el papel central del gobernante (quien no formaba parte propiamente de ella, sino que vigilaba su funcionamiento); por el otro, esta mirada era muy apropiada para atender a las partes (los funcionarios), pero sobre todo, para destacar el hecho de que fueran buenas partes, adecuadas para las funciones que desempeñaban —pero nada más.

Resulta interesante destacar que la metáfora de la máquina también tuvo relación con el marco legislativo al cual recurrían las modernizaciones. La legislación fue utilizada como un instrumento muy eficaz para las reformas, pues permitía evaluar a las instituciones

⁵³ Justi. Staatswirtschaft..., cit. en Kryger. “El Estado y la burocracia”, art. cit., p. 34.

⁵⁴ Justi. Gesammelte Politische- und Finanzschriften. Leipzig. 1764. cit. en ibid., p. 39.

⁵⁵ Ibid., p. 41.

administrativas conforme los criterios aplicados en las leyes. “Los reformadores administrativos europeos se interesaban sobre todo por el establecimiento de estructuras administrativas claras, simplificadas, armoniosas, donde casi todas las partes encajaban y funcionarán”.⁵⁶ Si la administración era una máquina, el derecho era la mejor técnica para ensamblar las partes y armonizarlas.

Sin embargo, por su importancia, es imprescindible mencionar el antecedente de Saint-Simon en el origen del estudio de la administración pública.⁵⁷ El Conde de Saint-Simon creía que la sociedad en la que vivía —la Francia de la Revolución— estaba experimentando una crisis muy profunda, y que por esto era necesario procurar una reforma adecuada para solucionarla.⁵⁸ Para Saint-Simon, como para muchos de sus contemporáneos, en la nueva sociedad que estaba próxima a aparecer, la política carecería de importancia. En este sentido, resulta relevante la atención que se prestó a los imperativos administrativos de la nueva sociedad; a la necesidad de una coordinación “no política” mediante el uso de “administradores”, “científicos”, “técnicos” e “ingenieros”; y a la invasión del gobierno por parte de los requerimientos e intereses industriales.

⁵⁶ “Bentham y Speransky ejemplifican el enfoque <<legal-racional>> de todos los autores cuya pasión era la sencillez, la claridad, el orden, la asignación clara de funciones y responsabilidades eficaces y claramente identificables” (*ibid.*, p. 44).

⁵⁷ A pesar de que Ricardo Uvalle señala el antecedente de Bonnin: “Si se alude al pensamiento europeo del siglo XIX, es en Francia donde tiene lugar la formación de la ciencia de la administración pública. Su autor pionero es Juan Carlos Bonnin quien en 1808 escribe Principios de administración. Por el contenido, estructura y exposición de las ideas de Bonnin, puede asegurarse que su obra es un tratado en el cual la administración pública se plantea como una ciencia social, ya que los argumentos que la sustentan dan cuenta de su identidad autónoma, su objeto y su método de investigación” (“Estudio introductorio” a Christopher Hood y Michael Jackson, La argumentación administrativa, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Coahuila-Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 8); en realidad Bonnin no representa el inicio de la administración pública como disciplina en los términos que se plantean en este trabajo.

⁵⁸ Como lo señaló Saint-Simon, “tal crisis consiste esencialmente en el paso de un sistema feudal y teológico al sistema industrial y científico. La crisis durará, inevitablemente, hasta que la formación del nuevo sistema entre en pleno funcionamiento” (“Del sistema industrial”, en El pensamiento político de Saint-Simon, Ed. de Guita Ionescu, trad. de Carlos Melchor y Leopoldo Rodríguez R., México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 169).

Si para Saint-Simon el gobierno es un “mal necesario” pues con él se previene el estado de anarquía, las funciones de éste deben quedar limitadas: el gobierno sólo tiene que proteger a los trabajadores industriales y mantener el orden, la seguridad y la libertad que permitan el desarrollo de la industria. En términos generales, el gobierno se encargaría de la necesidad de organización y coordinación de la sociedad industrial.

No obstante, Saint-Simon fue muy enfático en una idea: la administración tomaría el lugar que ocupaba el gobierno. Así, la nueva sociedad industrial debería estar administrada por quienes tengan la mejor capacidad para hacerlo. (Dicho cambio ocurrirá cuando la sociedad progrese por la ciencia y por la industria).⁵⁹ En este sentido, la capacidad administrativa será “la primera capacidad de la política”; y si una nación esta bien administrada, entonces, la forma de gobierno tendrá muy poca importancia.⁶⁰

El contraste entre “gobierno” y “administración” de Saint-Simon no es una mera distinción aforística, representa la principal aportación a la constitución teórica de la administración. En el sistema de pensamiento saint-simoniano, el principal cambio en el orden social, político y económico se produciría cuando “en la sociedad industrial, el gobierno de los hombres será reemplazado por la administración de las cosas”.⁶¹ El cambio, en primer lugar, significa el paso de un gobierno militar o comandado por los hombres en el uso de la coerción al sistema administrado por individuos ilustrados que están en relación

⁵⁹ “El género humano se ha visto destinado, a causa de su organización, a vivir en sociedad. Primero fue llamado a vivir en el régimen gubernamental. Ha estado destinado a pasar del régimen gubernamental o militar, al régimen administrativo o industrial, tras haber progresado en las ciencias positivas y en la industria” (Saint-Simon, “Catecismo de los industriales”, en *ibid.*, p. 214).

⁶⁰ Para Saint-Simon, “Todas las formas de gobierno son aplicables a todos los sistemas políticos” (“El organizador”, en *El pensamiento político...*, *op. cit.*, p. 159). Con ello, con la poca importancia otorgada al tipo de régimen político, Saint-Simon da muestra de un entendimiento claro de distintos conceptos: Estado, administración y gobierno.

⁶¹ Palabras de Saint-Simon, citadas en Kryger, “Saint-Simon, Marx y la sociedad no gobernada”, en Kamenka y Kryger (comps.), *La burocracia*, *op. cit.*, p. 7.

directa con su trabajo, con las materias primas y con su producto.⁶² Pero en segundo lugar, el cambio hacia una “administración de las cosas” significa el establecimiento de un principio simple y racional, científico, que niega preguntarse por el ámbito ininteligible de la política, el ámbito irracional del “gobierno de los hombres”.

La acción de gobernar —dice Saint-Simon— se anula, o casi se anula, por cuanto signifique la acción de mando. Todas las cuestiones que deben sugerirse solas en tal sistema político son eminentemente positivas y enjuiciables; las decisiones sólo pueden ser el resultado de demostraciones científicas, absolutamente independientes de toda voluntad humana, y susceptibles de discusión por todos los que tengan el grado de instrucción suficiente para entenderlas.⁶³

La evaluación final es muy exacta: “En el sistema antiguo, la sociedad estaba gobernada esencialmente por hombres; en el sistema nuevo, sólo está gobernada por principios”.⁶⁴ Así, la política cederá lugar a la técnica, a la administración.

El crecimiento del Estado y la modernización y profesionalización de la administración pública, combinadas con el clima intelectual en donde hubo una preeminencia de la mirada científica (el distanciamiento adecuado con respecto al ámbito sentimental humano para poder estudiarlo) hicieron posible las primeras manifestaciones de una “ciencia” de la administración, consecuente con la autonomía de otras disciplinas

⁶² El cambio no puede ser más claro: “el poder administrativo debe, necesariamente, terminar dominando al poder militar” (Saint-Simon, “Catecismo de los industriales”, *op. cit.*, p. 206). “Según Saint-Simon, seguirá habiendo algunas instituciones, pero serán 1) europeas y 2) deliberativas y administrativas: “administrativo” se utiliza en el sentido de que se necesitará una administración funcional (para administrar las <<cosas>>), pero no habrá necesidad de gobierno (<<para gobernar a los hombres>>). El gobierno es lo que desaparece. Al ser el gobierno el órgano del poder mediante la centralización, cuando desaparece el poder centralizado, también desaparece el gobierno” (Guita Ionescu, “Introducción” a *El pensamiento político de Saint-Simon*, *op. cit.*, p. 53).

⁶³ Saint-Simon, citado por Kryger, “Saint-Simon, Marx y...”, art. cit., p. 81.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 80. Como señala Ionescu: “[Saint-Simon consideraba] que uno de los grandes momentos decisivos de la historia era el paso de la sociedad feudal a la industrial. Llegado este momento vio la necesidad de un cambio fundamental en la política: del proceso del poder decisorio, que nominaba <<la política del poder>>, al proceso decisorio de lo que él denominó *la politique des abilitàs*”. (Ghita Ionescu, *op. cit.*, pp. 18-19.

sociales, y con un objeto de estudio medianamente discernible. Esto gracias, en principio, a la profesionalización del servicio público en algunos países.

Los temas administrativos siempre iban como acompañantes de otras ciencias sociales (el derecho, la ciencia política, la economía), pero en adelante la administración adquiere importancia por sí misma, sobre todo en el estudio de la metáfora de la máquina y en la separación (saint-simoniana) entre el gobierno —la política— y la administración. Esto, en el fondo, es la manifestación del entusiasmo decimonónico por tratar sólo temas susceptibles a un principio objetivo, científico, y no aquellos emotivos e irracionales.

CONCLUSIÓN: EL ARGUMENTO DE TOCQUEVILLE

Hacia mediados del siglo XIX, Alexis de Tocqueville comenzó la búsqueda de explicaciones que le permitieran entender qué había pasado en cierto durante la Revolución. Como se sabe, Tocqueville finalmente encontró, más que una ruptura radical, una continuidad entre el Antiguo Régimen y los acontecimientos de 1789, donde la Revolución representó el punto culminante de la transformación social francesa durante un largo proceso histórico.

A una centuria y media, las observaciones de Tocqueville siguen sorprendiendo, y por varios motivos. El primero por el relativo “distanciamiento” que alcanza para ver a la Revolución: a pesar de haber pasado poco tiempo, según dice, la única manera para entender la Revolución es dejar de ver la Francia de su tiempo, e interrogar en su tumba a la Francia que dejó de existir. Sin duda, y en conexión con lo recién dicho, Tocqueville es muestra de un clima intelectual que creía poder mirar con certeza los hechos sociales, que estaba entusiasmado por el éxito de las investigaciones científicas.

Pero la segunda razón proviene del propio cuestionamiento que hace al mito de la Revolución, y que viene muy bien a cuento con lo dicho en este capítulo. Tocqueville señaló que, a pesar de los grandes cambios que se promovieron, el gobierno de la Revolución tomó del Antiguo Régimen la forma de administración pública. Lo cual no era equivoco; al contrario, parece ser que resultó ser un hecho acertado pues eso le permitió a la Revolución mantenerse y no perder la concentración del control político. Lo interesante en el argumento de Tocqueville es que ilustra muy bien el éxito del Estado al lograr sus objetivos. Por ejemplo, al referirse a la centralización, Tocqueville indicó que este proceso pudo sobrevivir con fortuna a la Revolución: “Estoy de acuerdo en que la centralización es una hermosa conquista, convengo en que Europa nos la envidie, pero sostengo que no es ninguna conquista de la Revolución. Por el contrario, es producto del Antiguo Régimen y me atrevería a agregar que es la única parte de la constitución política del Antiguo Régimen que ha sobrevivido a la Revolución, porque fue la única que pudo acomodarse al nuevo estado social que creó esta revolución”.⁶⁵ Igualmente, el Estado también fue exitoso en derrotar a los poderes intermedios⁶⁶ y en obtener la sumisión del individuo mediante algún tipo de coacción.⁶⁷

⁶⁵ Alexis de Tocqueville, El Antiguo Régimen y la Revolución [1856], trad. Jorge Ferreiro, México. Fondo de Cultura Económica. 1996, p. 119.

⁶⁶ “En Francia, el poder central aun no ha adquirido en el siglo XVIII esa organización sana y vigorosa que le hemos conocido después; sin embargo, como ya ha logrado destruir todos los poderes intermedios, y dado que entre él y los particulares ya no existe nada sino un espacio inmenso y vacío, a todos les parece ya desde entonces, que es el único recurso de la máquina social, agente único y necesario de la vida pública” (*ibid.*, p. 153).

⁶⁷ “La sumisión del pueblo a la autoridad es completa, pero su obediencia es más efecto de la costumbre que la voluntad, pues si por casualidad llega a conmoverse, la menor emoción lo arrastra al punto a la violencia, y casi siempre asimismo la violencia y la arbitrariedad, pero no la ley, las que lo reprimen” (*loc. cit.*).

Según el argumento de Tocqueville, el Estado fue muy exitoso en construir un aparato administrativo, al que todos los individuos acudían y que se relacionaba con todos los individuos:

En el siglo XVIII, la administración pública ya era [...] muy centralizada, poderosa y prodigiosamente activa. Siempre se la veía ayudar, impedir, permitir. Tenía muchas cosas que prometer y muchas otras que dar. Influyó ya de mil maneras, no sólo en la conducción general de los asuntos públicos, sino también en la suerte de las familias y en la vida privada de cada persona. Además, se manejaba sin publicidad, lo cual hacía que nadie temiera acudir a exponer ante sus ojos hasta dolencias más secretas.⁶⁸

La tutela de la administración pública era indiscutible:

Bajo el Antiguo Régimen, como en nuestro días, no había ciudad, burgo, pueblo, ni aldea en Francia, por pequeña que fuese, así como hospital, fábrica, convento ni colegio que pudiera tener voluntad independiente en sus asuntos particulares ni administrar a su arbitrio sus propios bienes. Entonces, como ahora, la administración mantenía así todos los franceses bajo su tutela, y si aún no manifestaba la insolencia de esta palabra, por lo menor ya existía la cosa.⁶⁹

La administración pública constituyó una forma institucional de dominio, control y mando, que redujo el ámbito social y lo volvió administrable. Como lo muestra Tocqueville, la administración penetró en muchos ámbitos sociales —incluso en el privado, aunque nunca atentara con la privacidad de los individuos—, estableciendo un orden. No cabe duda que la administración pública se afincó con gran fuerza y con muchos recursos a su disposición. Desde su creación, el Estado ostenta su poder en la administración pública.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 77.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 137.

CAPÍTULO DOS

Las primeras décadas del siglo XX significaron para la administración pública el umbral de una disciplina científica independiente. La separación del ámbito de la política fue para la administración el comienzo de una historia propia. En esta época aquellas modestas aportaciones de los siglos XVIII y XIX, toman fuerza y se consolidan como un ámbito de estudio practicable. En Occidente, a ambos lados del Atlántico, aparecieron construcciones teóricas que pretendieron entender a la administración separada de otros factores.

El objeto de este capítulo son las primeras reflexiones en torno a la administración pública donde predominó la certidumbre de que los asuntos humanos y sociales eran susceptibles de investigación científica, según el esquema dado por las ciencias naturales. Lo que intento mostrar es cómo en un primer periodo —que va de los inicios hasta la década de los cuarenta del Siglo XX— esta disciplina se caracterizó por un especial cuidado en las dimensiones “materiales” de la administración pública, ocasionado por la necesidad de hacerla objetiva, neutral. Esta certeza dependía de la creencia generalizada en la época de que era posible el desarrollo plenamente racional de los aspectos administrativos, la extrema confianza en las bondades de la razón y la idea de que la ciencia llevaría finalmente a la esperada sistematización de la sociedad.

Se hará un repaso de los autores más influyentes, desde las últimas décadas del Siglo XVIII hasta los cuarenta del Siglo XX; es decir, desde los orígenes de la administración pública como disciplina social autónoma hasta que ocurre el cambio y se

desplaza el centro de atención de la administración. En el primer momento predominó un juicio negativo, una mirada pesimista por la poca atención que habían recibido los asuntos administrativos, pero a la vez se expandió un optimismo fundado en la idea de que era posible convertirlo todo en la “administración de las cosas”. La búsqueda de la mayor objetividad se manifestó en la inminente separación entre la “administración” y la “política”; como reflejo y réplica de la separación entre “ciencia” y “moral”.

Después vendrá el apogeo de las escuelas de la “administración científica” y la puesta en práctica de sus ideas. Se verá también que este momento coincidió con la necesidad de dar un sentido de justicia social al Estado y su administración, por lo que se dio entrada a los diferentes grupos políticos y sociales al sistema administrativo con base en el argumento democrático.

EL ORIGEN WEBERIANO

A principios del siglo XX, en casi toda Europa occidental, el poder del Estado se había consolidado y la presencia y fuerza de la administración pública eran indudables. El aparato del Estado había terminado, por lo menos en suelo europeo, de extenderse y se establecieron los territorios casi definitivos de las naciones. Ocurrido esto, la institución estatal adquirió mayores funciones y facultades, lo que implicó una modernización de las unidades y funcionarios administrativos. El fortalecimiento estatal y la modernización administrativa, combinadas con la herencia del clima intelectual decimonónico —que presumía un distanciamiento científico con respecto al ámbito emocional, y por tanto irracional, de los seres humanos— hicieron posible la autonomía de la administración pública como disciplina científica, independiente de otras ciencias sociales y con un objeto

de estudio asequible. Con base en ello, del lado europeo, la administración pública tuvo un origen claro en la obra del sociólogo de Heidelberg.

Max Weber fue uno de los más grandes científicos sociales modernos; reconocido principalmente como el fundador de la sociología comprensiva o “interpretativa”, fue también economista, historiador, comentarista político y teórico de la religión. Pero lo más importante para este trabajo, Weber fue el primero en procurarle a la administración pública un campo propio de especialización: su trabajo sobre la dominación burocrática ha sido, desde principios del siglo XX hasta hoy día, el modelo de referencia en casi todos los estudios de la organización administrativa en la sociedad contemporánea.¹ Su construcción teórica respecto de la administración pública, en específico la burocracia, constituyó el primer ámbito científico propiamente dicho de la administración.

(No se puede olvidar que la construcción teórica en torno a la burocracia forma parte de la llamada “sociología de la dominación”, pieza fundamental de la obra weberiana, pero que a la vez se encuentra trazada, como todos los escritos de Weber posteriores a 1902, por los parámetros metodológicos de los “tipos ideales”. Este tipo ideal² es utilizado para resolver el dilema entre la objetividad científica —tan importante, como se dijo, en ese entonces— y la libertad de los juicios de valor, pues no le corresponde ninguna

¹ Aunque varios autores opinan, con razón, que el modelo de organización administrativa propuesto por Weber es caduco e inaplicable —el mismo Weber afirmaba esto último—, a la fecha no ha surgido otra propuesta teórica tan consistente e influyente como la weberiana.

² El tipo ideal, como lo menciona Wolfgang Mommsen es “un concepto que establece una situación límite —pues es la conceptual acentuación de los momentos aislados—, fundamentado en el rendimiento epistemológico, que posibilita la referencia a problemas del presente” (Max Weber, sociedad, política e historia, trad. Ernesto Garzón Valdés, Barcelona, Alfa, 1981, p. 226). Al tipo ideal no hay que confundirlo con un “tipo promedio” o con un “concepto genérico”. Además, debe construirse con puntos de vista vinculados a los problemas actuales, y tratar de analizar los hechos de la manera más compleja posible, pues así se proporcionará “peculiaridad” —la importancia cultural de unicidad en los fenómenos sociales, para una comparación— todo lo cual exige el desarrollo de “sistemas conceptuales lo más amplios posibles sobre la base de estudios histórico-universales comparativos” (ibid., p. 227).

característica de la realidad, no tiene una fuerza normativa; es decir, son abstracciones de la realidad —realidades sociológicas, no sociales— donde se buscan ciertas cosas y no otras.)

Para Weber, la administración pública está relacionada intrínsecamente con el ejercicio efectivo del poder,³ con la ejecución del principio de dominación en un orden político cualquiera. Este sistema de dominación, para llamarse tal, debe ostentar ciertos elementos. Primero, un individuo o grupo dominador, con voluntad de influir en la conducta de los dominados expresada en un mando, una orden. Segundo, un individuo o grupo de individuos que den testimonio (directo o indirecto) de la dominación, en términos de la aceptación subjetiva, la obediencia del mando.⁴ Y tercero, la prueba de la influencia, en un grado subjetivo del sometimiento. Todo esto “comporta una relación de reciprocidad en el que se advierte la existencia efectiva del mando; teniendo en cuenta el significado que los dos le dan a la autoridad”:⁵ los dominadores pretenden tener autoridad legítima para mandar y los dominados cuentan con que ello signifique un orden legítimo de autoridad.

Lo importante del asunto es que en la propuesta analítica de Weber la dominación no se obtiene exclusivamente con la sola legitimidad (y en este sentido, con la obediencia), sino que se requiere en todos los casos de un “cuadro administrativo”.⁶ Este cuadro estará

³ Como es sabido, para Weber el poder era un término conceptualmente amorfo, por lo que prefirió referirse al concepto de “dominación”. Sin embargo, es importante dejar anotado que el poder, en sentido weberiano, es la “posibilidad de imponer la voluntad propia al comportamiento ajeno” (Véase en Reinhard Bendix, *Max Weber*, trad. Miguel Ángel Oyuela de Grandt, Buenos Aires, Amorrortu, 1960, p. 278). El poder proviene de dos fuentes antagónicas entre sí, el poder que deriva de una “constelación de intereses surgida en un mercado formalmente libre”, y del poder que deriva de la “autoridad constituida, encargada de asignar el derecho de mando y el deber de la obediencia” (*loc. cit.*).

⁴ Julien Freund ha dicho que la obediencia no es “más que sumisión exterior por razón, oportunidad o respeto” (*Sociología de Max Weber*, trad. Alberto Gil Novales, Barcelona, Peninsula, 1986, p. 204).

⁵ Reinhard Bendix, *op. cit.*, p. 279.

⁶ Para Weber, no hay dominación “sobre una pluralidad de hombres que se contente sólo con la obediencia, requiere de un modo normal [...] un cuadro administrativo; es decir, la probabilidad, en la que se puede confiar, de que se dará una actividad, dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos, por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera” (*Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*, trad. José Medina Echavarría, et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1964, p. 170). Weber insiste en el punto: “Toda empresa de dominación que requiera una administración

compuesto por personas habituadas a obedecer órdenes e interesadas —personalmente, por la retribución material y el honor social— en mantener el sistema de dominación. Si bien “la legitimidad da origen a diferencias reales entre las distintas estructuras empíricas de las formas de dominación”,⁷ los sistemas de dominación varían principalmente por las diferentes formas en que se distribuyen los poderes del mando entre los líderes y su “aparato”, por las diversas formas de cuadros administrativos.⁸

En esta separación conceptual, Weber da a los estudios administrativos una independencia analítica y metodológica que no habían poseído anteriormente. El estudio con respecto al sistema de dominación que sólo ha aparecido en Occidente, el legal-racional, permite abrir el espacio necesario para entender en sí misma la administración contemporánea.

El tipo de dominación legal-racional, a diferencia de los otros, se consigue en “virtud del estatuto”, de la ley; y su tipo más puro es la burocracia. La legitimidad de este tipo de sistema proviene de “la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por ordenaciones a ejercer la autoridad (legal)”.⁹ Pero

continuada necesita, de una parte, la orientación de la actividad humana hacia la obediencia a aquellos señores que se pretenden portadores del poder legítimo y, de la otra, el poder de disposición, gracias a dicha obediencia, sobre aquellos bienes que, eventualmente, sean necesarios para el empleo del poder físico: el equipo de personal administrativo y los medios materiales de la administración” (El político y el científico, trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 1967, pp. 87-88).

⁷ Francisco Gil Villegas M., Patrimonialismo islámico e imperialismo occidental, Tesis, México, El Colegio de México, 1977, p. 7.

⁸ Estas diferencias entre los tipos de legitimidad y de cuadros administrativos de origen a los tres diferentes tipos de sistemas de dominación weberianos: el legal-racional, el patrimonial y el carismático. Cabe mencionar que el orden de los tipos ideales es presentada ex profeso de manera inversa a una secuencia histórica, para negar el objetivo de esa secuencia y para que sirviera en comparación con el presente. La construcción ideal-típica de dominación es extremadamente formalizada, pues evita referencias directas con el desarrollo histórico, que sería muy obvio realizar. De esta tipificación existen, por lo menos, tres versiones que se pueden encontrar en la edición de Economía y sociedad (op. cit.) y que en esencia son lo mismo, pero corroboran la afirmación antes hecha. La primera hace testimonios históricos de casi todas las épocas (pp. 695-938). La segunda reduce casi al máximo las referencias (pp. 170-171). Y en la tercera, abundan las referencias pero son separadas estrictamente de la tipología propiamente dicha, es decir, toman función explicativa y aclaratoria externa (pp. 706-716).

⁹ Ibid., p. 172.

si este tipo de dominación se caracteriza por una legitimidad nacida del cumplimiento de las leyes, quizá lo que ha resultado más significativo en los últimos dos siglos es la presencia de un tipo de cuadro administrativo muy especial: los burócratas, la organización de los funcionarios públicos. Weber vio que, en las asociaciones políticas de occidente contemporáneo, “la totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de funcionarios individuales”.¹⁰ El funcionario, partiendo de la idea de Weber, es un individuo con características muy peculiares:

1) Se dedica solamente a los deberes objetivos de su cargo, dado que “es decisivo el interés por una administración más rápida y con directivas constantes, libre de compromisos y variaciones de opinión de la mayoría”;¹¹ es decir, que esté separado del ámbito de la política, aun cuando tenga algún interés al respecto: “el funcionario tiene que sacrificar sus propias convicciones a su deber de obediencia”;¹²

2) Participa en una competencia rigurosa, sobre la base de un contrato jurídico (esencial para su libre selección), en la que logra su designación mediante una calificación profesional, pues en el principio de nombramiento ocurre la forma más pura de dominación, y además no tiene el mismo sentido que los funcionarios por elección — quienes sí han participado en el juego político—;

3) Ejerce su cargo como la única, o como su principal profesión; el individuo sólo cumple las obligaciones objetivas de su cargo y lo hace separando la actividad burocrática de su propia vida privada. En este punto tiene cabida la separación alcanzada por el Estado

¹⁰ Ibid., p. 176.

¹¹ Ibid., p. 177.

¹² Max Weber, Escritos políticos, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Alianza. 1991, (Libro de bolsillo, 1531), p. 210.

moderno entre los funcionarios y la propiedad de los medios de administración, entre lo público y lo privado;

4) Mantiene la “perspectiva” de ser ascendido y avanzar, ya sea por años de ejercicio profesional o por servicios; y lo más normal es que tenga una retribución fija en dinero: percibe una “remuneración regular bajo la forma de sueldo fijo y de retiro, la paga es jerarquizada en función de administración e importancia”,¹³ y

5) Está sometido a una rigurosa disciplina, combinada con un sistema firmemente organizado de mando y subordinación con base en un principio de jerarquía funcional.¹⁴

Weber señaló que el “espíritu” normal del burócrata racional es el “formalismo”, exigido para garantizar las oportunidades, y la inclinación de llevar a cabo sus tareas administrativas con criterios utilitario-materiales, que suelen manifestarse revestidos con la exigencia de los correspondientes reglamentos o normas generales.¹⁵ Para resumir, en palabras de Weber:

Si ha de ser fiel a su verdadera vocación [burocrática, de obediencia], el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a “administrar”, sobre todo imparcialmente [...]. El funcionario ha de desempeñar su cargo “sine ira et studio”, sin ira y sin prevención. Lo que le está vedado es, pues, precisamente aquello que siempre y necesariamente tienen que hacer los políticos, tanto como jefes de seguidores [...]. El funcionario se honra con su capacidad de ejecutar precisa y concienzudamente, como si respondiera a sus propias convicciones, una orden de la autoridad superior que a él le parece falsa, pero en la cual, pese a sus observaciones, insiste la autoridad, sobre la que el funcionario descarga, naturalmente, toda la responsabilidad. Sin esta negación de sí mismo y esta disciplina ética, en el más alto sentido de la palabra, se hundiría toda la máquina de la Administración.¹⁶

¹³ Julien Freund, Sociología de Max Weber, op. cit., p. 210.

¹⁴ Weber, Economía y sociedad, op. cit., p. 176.

¹⁵ Ibid., p. 180.

¹⁶ Max Weber, El político y el científico, op. cit., p. 115.

Los percusores de este burócrata fueron los servidores patrimoniales, ahora separados de los medios administrativos;¹⁷ los empresarios capitalistas de un ejército y los empresarios capitalistas privados. El burócrata puro (de administración burocrática-monocrática y de tendencia centralizadora), sometido al expediente, es comparativa y relativamente la forma más racional de ejercer una dominación, y lo es en los siguientes sentidos: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; posibilidad de cálculo para el soberano y los interesados; intensidad en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a todas tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.¹⁸ Se dice que es relativamente la forma más racional sólo de acuerdo a cierta clase de racionalidad, aquella que supone que el Estado puede ser maquinal.

Además, “frente a otros sujetos históricos del modo de vida racional moderno, la burocracia se singulariza por una mayor acentuación de su carácter irrevocable”;¹⁹ esta burocracia moderna se distingue de otras más antiguas por “la especialización y la

¹⁷ Para Weber es muy importante hacer una aclaración conceptual con respecto a la separación de los medios administrativos. pues esto hace diferente a la burocracia moderna de las formas “patrimoniales”. Y la separación es importante, pues estas formas pertenecen a un tipo de dominación “tradicional”, una dominación fundada en “virtud de la creencia en la cantidad de los ordenamientos y los poderes señoriales existentes desde siempre” (*Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 708). El cuadro administrativo de este tipo de dominación está clasificado en dos “servidores” diferentes. El primero es de estructura puramente patriarcal, donde no existe el derecho propio; los servidores son empleados domésticos o asistentes personales sin cargo ni profesión y totalmente dependientes del “señor”, quien es dueño de los medios materiales de la administración (patrimonialismo). El segundo es de estructura de clase, donde los medios materiales pertenecen a los feudos (nobles) que son investidos por privilegio o concesión, los que obedecen son aliados personalmente leales; poseen en virtud un derecho propio (negocio).

¹⁸ Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 178. Renate Mayntz ha tratado de esclarecer el contenido de racionalidad en la dominación legal: “Es racional, en primer lugar, porque está fundada en el Derecho, y el Derecho, en tanto fundamento de dominación, es mucho más racional que la legitimación de la tradición o la legitimación arbitraria del carisma. El proceder de la Administración estatal legal consiste en el empleo o imposición de normas jurídicas, y en esa medida es calculable y libre de arbitrio personal. Incluso aquellos que disponen sobre el aparato de la Administración estatal están limitados jurídicamente en su acción, por ejemplo, por la Constitución y otras leyes vigentes. Finalmente, los hombres que obedecen a la dominación legal son ciudadanos, y no súbditos, y obedecen al Derecho y no al funcionario que lo aplica. La dominación legal es racional en segundo sentido, porque ese instrumento de dominación, la Administración burocrática, se caracteriza por una especial adecuación a los fines. Esta superior adecuación finalista de la moderna Administración estatal burocrática fundamenta, según Weber, su indispensabilidad y, por tanto, la hace inevitable en toda la sociedad moderna desarrollada” (*Sociología de la administración pública*, trad. José Almaráz, Madrid, Alianza, 1985, p. 41).

¹⁹ Weber, *Escritos políticos*, *op. cit.*, p. 141.

instrucción de índole racional y técnica".²⁰ La dominación burocrática significa, además: dominación gracias al saber —“este representa su carácter racional fundamental y específico”—; es decir, el concepto de “secreto profesional”, no exclusivo de los burócratas, “procede de un impulso de poderío”.²¹

Lo importante de la burocracia es que, socialmente, la existencia de una administración de funcionarios significa, en palabras de Weber, “la tendencia a la nivelación en interés de una posibilidad universal de reclutamiento de los más calificados profesionalmente [y] la tendencia a la plutocratización de la impersonalidad formalista”,²² es decir sin odio y sin amor, sin pasión y sin entusiasmo. La sociedad moderna se vuelve calculable sólo si existe una condición de normatividad y de sofocamiento del conflicto. Así, es posible para la sociedad y sus individuos calcular de antemano el alcance de sus fines si se cumplen los distintos ordenamientos legales y si éstos se hacen cumplir mediante un aparato que, por un lado, tenga el conocimiento técnico para manejar los recursos y, por otro, esté fuera de los juegos políticos, de sus irracionalidades.

En este sentido, para Weber no es en los discursos parlamentarios, ni en la proclamación de monarca, donde reside el poder real del Estado moderno, “sino en la actuación administrativa cotidiana, [que] reside necesaria e inevitablemente en las manos del funcionario; del civil y del militar”.²³ De esa manera “el progreso hacia el funcionario burocrático [...] constituye el criterio inequívoco para medir la modernización del Estado”.²⁴ Es así que, una “socialización creciente significa un aumento creciente de

²⁰ Ibid., p. 142. Énfasis añadido.

²¹ Weber, Economía y sociedad, op. cit., p. 179.

²² Ibid., p. 180.

²³ Weber, Escritos políticos, op. cit., p. 126

²⁴ Ibid., p. 126.

burocratización”.²⁵ En fin, para Weber “el futuro pertenece a la burocratización”,²⁶ aunque el “funcionario ha de estar <<por encima de los partidos>>, y eso no significa en verdad otra cosa que al margen de la lucha por un poder propio”.²⁷

(Siendo así, y permitase el abrir un largo paréntesis, ¿por qué para Weber la sociedad estatizada no puede tener sino una tendencia a constituirse y organizarse burocráticamente: funcionalmente? Max Weber enfatizaba la necesaria organización burocrática del Estado, no porque lo deseara o amara (al contrario, veía en ella “la oscura noche polar de la humanidad”, la “jaula de hierro”, el “molde de la servidumbre del futuro”, el “desencantamiento del mundo”),²⁸ sino porque en las sociedades occidentales — prisioneras de la lógica de la previsión y del cálculo anticipados— la racionalidad-calculabilidad se orienta inevitablemente a la burocratización.²⁹

La pregunta es: “[a]nte el predominio de la tendencia a la burocratización, ¿qué posibilidad queda todavía, realmente, de salvar algunos restos de una libertad de movimientos de algún modo <<individual>>?”³⁰ Si “[e]l individuo aislado no puede

²⁵ *Ibid.*, p. 127.

²⁶ *Ibid.*, p. 141.

²⁷ *Ibid.*, p. 148.

²⁸ Sin duda, desde la perspectiva weberiana, los burócratas o la dominación burocrática son en esa medida aburridos, y pueden resultar extremadamente perversos. Weber mismo se percata de los riesgos que se pueden correr en la dominación burocrática: “la necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y calculable, como la creó [...] el capitalismo, [...] determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas” (*Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 179). Peligrosamente, “Si se eliminara el capitalismo privado, dominaría la burocracia estatal sola” (*Escritos políticos*, *op. cit.*, p. 149). Otro riesgo, en el caso de asociaciones políticas, es que “con el incremento en el número de cargos a consecuencia de la burocratización general y la creciente apetencia de ellos como un medio específico de asegurarse el porvenir, esta tendencia aumenta en todos los partidos que, cada vez más, son vistos por sus seguidores como un medio para lograr el fin de procurarse un cargo” (*El político y el científico*, *op. cit.*, p. 101).

²⁹ Es importante anotar, como lo hace José M. González García, que el estudio de la burocracia en la obra weberiana tuvo un doble sentido que no se debe confundir: “Si, por un lado, realiza una exposición aséptica, neutral y objetiva del <<tipo ideal>> de burocracia, por otro, hace una crítica despiadada e intenta poner límites al proceso de burocratización” (*La máquina burocrática. Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka*, Madrid, Visor, 1989, [La balsa de la Medusa, 29], p. 26.)

³⁰ Weber, *Escritos políticos*, *op. cit.*, p. 145. Énfasis en el original.

oponerse al poder de una organización burocrática”,³¹ y “su rendimiento no podrá ser jamás entendido y apreciado, ni se acabará nunca con el vano despotricar contra <<San Burocracio>>”,³² Weber, un realista pesimista, propone algunas posibles soluciones. Por un lado, “los dominados sólo pueden defenderse normalmente de la dominación burocrática existente mediante la creación de una contraorganización propia, igualmente sometida a la burocratización”,³³ es decir, “la única forma de luchar contra una burocracia es por medio de otras burocracias”.³⁴ Sólo la competencia y la disputa entre estas permitirán conservar y proteger el margen de libertad del individuo, el cual podrá ampliarse en la medida que ponga en contienda a las burocracias y obtenga de ello los medios para sus propios fines.³⁵ Esta es la salida de la “democracia parlamentaria”. Pero por otro lado, Weber propone también la salida de la “democracia plebiscitaria”. La demagogia del líder plebiscitario, en su autoridad carismática,³⁶ podía superar el aparato burocrático y servirse como el medio eficaz para el ejercicio moderno de la política. Esta es una alternativa que procura la permanencia de una sociedad abierta y evita una conducción política a través de los aparatos burocráticos y los intereses organizados.)

³¹ Francisco Gil Villegas, “Democracia y dictadura en la teoría del realismo político de Max Weber y Carl Schmitt”. *Foro Internacional*, 30 (1989), p. 134.

³² Weber, *Escritos políticos*, *op. cit.*, p. 176.

³³ Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 178.

³⁴ Francisco Gil Villegas, *art. cit.*, p. 134.

³⁵ Y es lógico, como lo apunta Francisco Gil Villegas, que si “el perspectivismo teórico de Weber se encuentra [...] íntimamente relacionado con el pluralismo valorativo y una concepción relativista del sentido de la racionalidad” (*ibid.*, p. 134), desde la perspectiva valorativa del desarrollo de la libertad individual en el mundo moderno, “los aspectos más negativos del proceso de racionalización burocrática sólo podrán limitarse en la medida que haya un relativo margen de pluralismo y control democrático parlamentario” (*ibid.*, p. 135).

³⁶ Para Weber no hay nada que se oponga más al tipo de dominación racional que una autoridad con base en una dominación carismática. En ella se obedece a cualidades extraordinarias (facultades mágicas, revelaciones de heroísmo, poder intelectual u oratorio). El cuerpo administrativo es escogido según el carisma o la devoción personal (falta la competencia y el privilegio), y es determinado por la “extensión de la legitimidad del secuaz designado o del apóstol de la misión del señor, y su calificación carismática personal” (Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 713). Las decisiones de la administración tienen un carácter irracional. La autoridad carismática es uno de los grandes poderes revolucionarios de la historia, en forma pura es autoritario y dominador. Su procedimiento, según Julien Freund, es “emocional y no racional, [descansa] en la confianza casi ciega y fanática, [...] es ausencia de todo control y toda crítica” (*Sociología de Max Weber*, *op. cit.*, p. 207).

Insisto: con Weber la administración pública alcanza una autonomía analítica substancial respecto de otros ámbitos políticos, económicos, sociales, que depende, fundamentalmente, de la existencia de la categoría del “burócrata” y del hecho de que su ocupación esté definida técnicamente.³⁷ Esto se puede alcanzar cuando se ha establecido una separación analítica entre los ámbitos “político” y “administrativo”. Esta separación permite distinguir entre los aspectos que se consideraban ideológicos, emotivos, irracionales, metafísicos, de la política, de aquellos que parecen susceptibles de arreglo científico, objetivo, y que se resumen en la administración.³⁸

La burocracia —enfaticó Weber— en su desarrollo pleno se halla también en sentido específico, bajo el principio sine ira et studio. Su peculiaridad específica, [...] la desarrolla en tanto mayor grado cuando más se “deshumaniza”, cuanto más completamente alcanza las peculiaridades específicas que le son contadas como virtudes: la eliminación del amor, del odio y de todos los elementos irracionales sensibles puramente personales, de todos los elementos irracionales que se retraen al cálculo. En vez del jefe de las organizaciones antiguas movido por la simpatía personal, el favor, la gracia y la recompensa, la civilización moderna exige justamente para el aparato externo que la protege un especialista rigurosamente “objetivo” y tanto menos interesado en las cosas propiamente humanas cuanto más complicada sea la civilización de referencia. La estructura burocrática ofrece todo esto en las condiciones favorables.

La superioridad técnica del mecanismo burocrático es tan indiscutible como la superioridad de las máquinas sobre el trabajo manual, ambas son del mismo tipo pues las dos máquinas —industrial y burocrática— producen en serie. “En su teoría de la burocracia,

³⁷ “La conclusión weberiana es lograr un equilibrio entre la razón y la vida, el funcionario y el político. Pero este equilibrio sólo puede lograrse mediante una clara subordinación administrativa a la decisión política” (Luis F. Aguilar, Política y racionalidad administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 50).

³⁸ Una “racionalidad administrativa” que permitiría, quizá, establecer un parámetro de organización del orden social y político: “la racionalidad administrativa se pone como domo y disciplina de la decisión vital social, de la política. Su función sustancial es convertir en <<acción racional de acuerdo a fines>> la vitalidad social y su séquito de deseos e intenciones. Busca racionalizar la voluntad y la decisión vital del político como líder social o como organización impersonal (espontánea o institucionalizada) de masas. Se trata de frío saber que enjuicia a la pasión ardiente o del saber operativo que descubre y enuncia las condiciones natural-sociales limitadoras de las decisiones incondicionalmente queridas” (ibid., p. 49).

Weber construye un modelo típico ideal al que se aplica la cara positiva de la metáfora mecanicista: cada tuerca y tornillo están en su sitio, los engranajes debidamente engrasados, aceitados y fluidificados, y todo funciona con la rapidez y eficacia de un mecanismo de precisión”.³⁹ Para que la máquina burocrática funcione es necesario que los individuos ambicionen un puesto para escalar y competir, y una pasión por ser “hombres de orden”; y la tendencia conservadora a considerar la burocracia como una fuerza neutral y superior a los intereses políticos.⁴⁰

En la administración, y esta será su seña distintiva, todo se cumple según criterios objetivos, con imparcialidad, que permiten calcular el resultado anticipadamente. La eficacia de la máquina, la burocracia, la administración, se alcanza cuando no está obstaculizada por los deseos, anhelos y necesidades personales de los burócratas, pues estos están sólo cumpliendo con la función de engrane que les fue asignada.

Max Weber dio forma a la mirada científica, herencia decimonónica, en la administración pública: mediante un análisis de los aspectos racionales, mecánicos, científicamente inteligibles ocurre una separación entre “política” y “administración”. A partir de entonces la sociedad moderna se vuelve “calculable” sólo si existe una normatividad y neutralización del conflicto social, lo cual se logró mediante una ciencia de la administración. El camino hacia la máquina burocrática es el criterio para medir la efectividad del Estado.

³⁹ José M. González García. La máquina burocrática. op. cit., p. 151.

⁴⁰ Como bien señala Francisco Gil Villegas, para el caso de Carl Schmitt, “La correcta evolución, lógica e histórica, del Estado moderno es vista así por Schmitt como un proceso que, en función de la natural e incontenible expansión de la tecnicidad y la racionalidad instrumental, debe conducir finalmente al Estado total donde la técnica más alta quede enlazada con la más alta autoridad y se eliminen todas las formas indirectas de poder” (art. cit., p. 48).

LA PRIMERA VERSIÓN USAMERICANA

La historia del Estado estadounidense es un caso aparte y especial respecto de los europeos. Hasta el siglo XIX, los Estados Unidos contaban con un “Estado de cortes y partidos”,⁴¹ y una forma de organización política que floreció en ausencia de la burocracia administrativa y de partidos políticos formales y programáticos. Los reformistas progresistas buscaron, a inicios del siglo XX, la forma de reducir la importancia de los grupos políticos orientados hacia el patronazgo intermediario y abrir paso a las agencias y unidades administrativas dominadas por expertos en los gobiernos municipales, estatales y federales. Cabe decir que los progresistas no intentaron consolidar una administración pública nacional cuya autoridad penetrara en todas las localidades y se oponían a expandir en todas las localidades, el poder del gasto público.

Con base en lo anterior, los académicos estadounidenses manifestaron esa necesidad por abrir un campo únicamente administrativo retomando la separación (weberiana; en principio saint-simoniana) entre la “política” y la “administración”. En el caso de los Estados Unidos esta necesidad fue producto de una mezcla de fe en la ciencia y la desconfianza hacia la política, tan característica de los angloamericanos. Fue Woodrow Wilson el primero en darle una explicación rigurosa a esta separación. (Una explicación que desde entonces se ha vuelto canónica para la disciplina de la administración pública.)

Según Wilson, “el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de

⁴¹ Stephen Skowronek, Building a New American State (1887-1920). Cambridge, Cambridge University Press. 1982.

energía”.⁴² Para Wilson, como para muchos a partir de él, “[l]a administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo”.⁴³

El político estadounidense reconoció que la sociedad se había hecho mucho más compleja de lo que era algunas décadas atrás y que resultaba necesario resolver otro tipo más complicado de dificultades gubernamentales. Dicho en sus palabras, “[ésta] es la razón de que, en la actualidad [1887], las tareas administrativas deban ajustarse tan estudiosa y sistemáticamente a unas normas de política probadas con sumo cuidado; la razón de que hoy tengamos lo que nunca tuvimos antes: una ciencia de la administración”.⁴⁴ Wilson se inscribe en la tradición antes descrita que acepta, en el hecho del crecimiento estatal, la necesidad y la posibilidad de una administración científica:

La idea del Estado y el consiguiente ideal de su deber están pasando por un cambio notable; “la idea del Estado es la conciencia de la administración”. Vistas cada día nuevas cosas que el Estado debe hacer, lo siguiente será ver con toda claridad cómo las debe hacer. Es por esto que debe haber una ciencia de la administración, que trate de enderezar los caminos del gobierno para que sus empresas tengan menos aire no empresarial, para fortalecer y purificar su organización y para coronar sus deberes. Ésta es una de las razones de que exista semejante ciencia.⁴⁵

Lo más preocupante para Wilson era que “en nuestras prácticas administrativas no se nota mucho método científico imparcial”.⁴⁶ Según Wilson el tipo de reformas que eran necesarias se habían comenzado a desarrollar en Europa, pues la tradición de reforma

⁴² Woodrow Wilson. “El estudio de la administración” (1887), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 73.

⁴³ Loc. cit.

⁴⁴ Ibid., p. 75.

⁴⁵ Ibid., p. 77. Se ha añadido un énfasis, pues es importante destacar la coherencia del argumento de Wilson, para quien la manera de entender y realizar las nuevas funciones del Estado sólo se puedan alcanzar mediante el establecimiento de una ciencia de la administración, una manera de “mirar” con claridad las cosas que se deben hacer.

⁴⁶ Loc. cit. Énfasis añadido.

administrativa era más amplia de aquel lado del Atlántico. Siendo así, “[a]hora nos ha llegado el momento de hacer ajustes administrativos más cuidadosos y de adquirir mayor conocimiento administrativo, nos encontramos en señalada desventaja en comparación con las naciones trasatlánticas”.⁴⁷

Como bien señala: “[e]n el gobierno, como en la virtud, lo más difícil es lograr progresos”.⁴⁸ Así, uno de los problemas adicionales a los cuales se enfrenta Wilson es el de la toma de decisiones de la administración, principalmente en un régimen democrático.⁴⁹

De ahí las siguientes palabras:

[En cualquier lugar] que el respeto a la opinión pública es un primer principio de gobierno, la reforma práctica debe ser lenta, y toda reforma debe estar llena de negociaciones y regateos. Pues [dondequiera] que exista opinión pública, ella debe reinar. [...] Todo el que quiera efectuar un cambio en un gobierno constitucional moderno, debe educar primero a sus conciudadanos para que deseen algún cambio. Una vez logrado esto, tendrá que persuadirlos de que deseen el cambio particular que él mismo desea. Antes deberá hacer que la opinión pública esté dispuesta a escuchar y en seguida hacerle oír las cosas correctas. Después deberá empujarla a que busque una opinión y luego lograr que en su camino aparezca la opinión correcta.⁵⁰

En la idea de Woodrow Wilson, para alcanzar todas estas necesidades de su época — cumplir con las nuevas funciones del Estado, la necesidad de progreso, el respeto a la opinión pública— era necesario reconocer y enfatizar la separación entre lo que es “administración” de lo que es “política”. Según Wilson:

⁴⁷ *Ibid.*, p. 79.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 83.

⁴⁹ “Este soberano, el pueblo, tendrá una veintena de distintas opiniones. No podrá ponerse de acuerdo en nada sencillo: todo avance deberá lograrse por medio de negociaciones y regateo, zanjando las diferencias, recortando planes y suprimiendo principios que sean demasiado rígidos” (*ibid.*, p. 82).

⁵⁰ *Ibid.*, p. 83. Aunque el punto se desarrollará más adelante, resulta necesario señalar al lector la importancia que en la tradición estadounidense tiene el “argumento democrático” y el respeto a la “opinión pública”. Igualmente es interesante destacar la presencia de la tradición ilustrada, y más bien positivista, en el pensamiento de Wilson, pues para él lo primero que se necesita es “educar” a los ciudadanos para desear un tipo particular de cambio.

El campo de la administración es un campo de negocios. Está alejado de la prisa y las pugnas de la política [...]. Es parte de la vida política sólo hasta el punto en que los métodos de la contaduría son parte de la vida de la sociedad; sólo en la forma en que la maquinaria es parte del producto fabricado. Pero al mismo tiempo se ha elevado muy por encima del prosaico nivel del simple detalle técnico por el hecho de que, por obra de sus más grandes principios, la administración está directamente conectada con las máximas perdurables del progreso político. El objeto del estudio de la administración es salvar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo de experimento empírico, y colocarlo sobre fundamentos profundamente basados en principios estables. [...] la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones.⁵¹

La administración pública también está separada del derecho pues es la ejecución detallada y sistemática de la ley pública: “en casi todos sus puntos se mantiene apartad[a] hasta del discutible terreno del estudio constitucional”.⁵²

la distinción entre cuestiones constitucionales y administrativas, entre aquellos ajustes gubernamentales que son esenciales para el principio constitucional y los que sólo sirven de instrumento a los propósitos —quizá cambiantes— de una conveniencia adaptable. Gran parte de la administración pasa de incógnito ante la mayor parte del mundo, pues se la confunde, hoy con “administración” política, y mañana con principio constitucional. [...] La administración pública es la ejecución detallada y sistemática de la ley pública. Toda aplicación particular de la ley general es un acto administrativo. [...] pero las leyes generales que dirigen estas cosas deben hacerse (no menos obviamente) fuera y por encima de la administración.⁵³

Para Wilson, de acuerdo con el clima intelectual de finales del siglo XIX, “[l]a burocracia sólo puede existir cuando todo el servicio del Estado está lejos de la vida

⁵¹ Ibid., pp. 84-85. Como señala Phillip J. Cooper, “Los primeros investigadores consideraban que el derecho era fundamental para la administración y utilizaban una definición amplia del derecho administrativo, pero se estaban desarrollando ciertas fuerzas que finalmente causaron una transición sutil” (“El derecho público y la administración pública: el estado de la unión”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 343).

⁵² Ibid., p. 84.

⁵³ Ibid., pp. 86-87. Al igual que con la política, la administración está separada del derecho en la medida que sólo se encarga del ámbito de ejecución: tanto de las decisiones políticas, como de las leyes.

política común del pueblo, tanto de sus jefes como los que forman sus filas”.⁵⁴ De forma lapidaria: “[n]o estudiamos el arte de gobernar: gobernamos”.⁵⁵ Y más adelante agrega: “en todos los gobiernos por igual los fines de la administración son los mismos”.⁵⁶

Esto último resulta importante, pues según la propuesta de Wilson, en la medida que se alcance la autonomía de la administración de los vaivenes políticos, será posible conquistar la máxima eficiencia del gobierno que a fin de cuentas es la misma para todos los países. Con lo cual también se niegan las “irracionalidades” derivadas de las diversas peculiaridades culturales.

Hasta aquí, la importancia de Wilson está en la autonomía tan radical que le dio al ámbito de la administración, y que fue reconocida y repetida por quienes le siguieron. Si bien es necesario destacar la poca autenticidad de la separación entre “política” y “administración” de Wilson, lo mismo que en el caso de Weber,⁵⁷ su peculiaridad radica en que para el primero —a diferencia del segundo—, no es una distinción analítica, sino que forma parte de la realidad en que vive, es una descripción fáctica.⁵⁸

En el mismo sentido que Wilson, Frank J. Goodnow, en el primer año del Siglo XX, profundizó en las ideas de la separación entre “política” y “administración”. Para él, existen tres tipos de autoridades diferentes en cualquier tipo de gobierno: las judiciales, las

⁵⁴ Ibid., p. 91.

⁵⁵ Ibid., p. 92.

⁵⁶ Ibid., p. 93.

⁵⁷ Como bien lo señala Francisco Gil Villegas, “La idea de una tajante escisión entre política y administración no es, sin embargo, una aportación original de Wilson, como él mismo lo confiesa en su artículo de 1887 al dar como fuente de inspiración para tal distinción el nombre del eminente teórico suizo Johann Kaspar Bluntschli, autor de los tres volúmenes de Lehre vom modernen Staat (1875-1976) de los cuales bebieron también Max Weber, Hermann Heller, Carl Schmitt y Hans Kelsen” (“Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública”, Foro Internacional, 33 [1993], p. 31).

⁵⁸ “mientras Wilson planteó la distinción en términos de una descripción fáctica, Max Weber la utilizó únicamente con el propósito metodológico de construir tipos ideales, susceptibles de aplicarse después a investigaciones empíricas concretas” (ibid., p. 32); “la separación entre <<política>> y <<administración>> en la construcción de los tipos ideales de la sociología política de Max Weber tiene una función metodológica y no se presenta como una descripción fáctica o normativa de cómo se de empíricamente o cómo debería darse esta relación en instancias concretas” (ibid., p. 33).

ejecutivas y las administrativas. A partir de esta separación le da a la administración pública un ámbito autónomo de desarrollo, separado de la política y del derecho.⁵⁹

Para Goodnow, “el carácter de un sistema gubernamental está determinado tanto por instituciones legales como extra-legales”.⁶⁰ Pero al igual que Wilson, reconoce que si bien las instituciones políticas y administrativas están fundadas en la ley y que la constitución no puede ser entendida sin conocimiento administrativo, estas instituciones son más parecidas entre diferentes países, que aquello sólo establecido por el derecho constitucional; es decir, las instituciones administrativas se parecen en todo el mundo.

Básicamente, para Goodnow “la administración no debe considerarse como meramente una función de la autoridad ejecutiva, es decir, la autoridad en el gobierno que, de acuerdo al derecho positivo, es la autoridad ejecutora. Se ha visto que la administración, por el contrario, es la función de ejecutar la voluntad del Estado”.⁶¹ La administración pública está más allá de los ires y venires —la irracionalidad— de la política (electoral) y con el estudio detallado se encontrará que la administración está más cerca del Estado que del Gobierno. Así, en síntesis, el gobierno tendrá dos funciones primordiales, independientes una de la otra: la expresión de la voluntad del Estado (la función política) y la ejecución de esa voluntad (la función administrativa). En este sentido, a pesar de estar separada, Goodnow acepta que “La política debe tener un cierto dominio sobre la

⁵⁹ “Dado que tanto la administración pública como la ciencia política rechazaban al derecho administrativo, el campo quedó en manos de los abogados. Eso produjo varias consecuencias importantes no sólo para los temas estudiados, sino también para la forma como se examinaban. Dentro de la comunidad legal, el estudio del derecho administrativo se convirtió en gran medida en el examen de la Ley del Procedimiento Administrativo y de las diversas opiniones judiciales que la interpretaban” (Cooper, art. cit., p. 350).

⁶⁰ Incluso reconoce que “las instituciones extra-legales tienen más influencia para dar sentido al sistema político que las meras formas legales en que está constituido” (Frank J. Goodnow, Politics and Administration. A Study in Government, Nueva York, The Macmillan Company, 1900, p. 2. La traducción es mía). Más adelante se analizará el tema, recurrente en el estudio de la administración, de las instituciones legales y extra-legales, formales e informales (como se les conoce ahora).

⁶¹ Ibid., p. 22. El énfasis es añadido.

administración”;⁶² pues un Estado —cualquiera que sea— deberá estar contenido por principios legales.

Pero recuérdese que Woodrow Wilson no sólo estableció la separación fáctica entre política y administración —retomada por Goodnow—, sino que para separarlas también abrió el debate en torno a la necesidad de otorgar científicidad a la administración. Frederick W. Taylor fue quizá el primero en utilizar la expresión que durante muchas décadas se utilizaría, y que dio sentido al debate wilsoniano: la “administración científica”. Para Taylor, “cuando los principios de la administración científica son debidamente aplicados y se les ha dedicado tiempo suficiente para que sean realmente eficaces, en todos los casos deberán producir resultados mucho más grandes y mejores”.⁶³ En esta primera frase Taylor utilizó la idea, muy común en aquella época, de una ciencia “teórica”, en el sentido newtoniano, pues principalmente se busca que esta se “aplique” en la realidad.

Su trabajo consistió en mostrar los beneficios de la administración científica frente cualquier otro tipo de administración, donde la primera ventaja tiene que ver con el fomento de la iniciativa.⁶⁴ Pero, “la mayor ganancia de la administración científica se debe a las nuevas, enormes y extraordinarias cargas y deberes que voluntariamente aceptan los que están del lado de la administración”.⁶⁵

Hay cuatro principios que se deben aplicar indistintamente en la administración para que ésta alcance el calificativo de “científica” y se logren sus beneficios de imparcialidad y autonomía administrativa. El primero es el “acopio deliberado” de toda la información

⁶² Ibid., p. 24.

⁶³ Frederick W. Taylor, “La administración científica. Testimonio ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos” (1912), en Shafritz y Hyde, Clásicos de la administración pública, op. cit., p. 103. El énfasis es mío.

⁶⁴ “En la administración científica, la iniciativa de los trabajadores —es decir, su trabajo arduo, su buena voluntad y su ingenio— se obtiene prácticamente con absoluta regularidad” (loc. cit.).

⁶⁵ Loc. cit.

posible sobre el conocimiento, que estaba únicamente aprendido por medio de la experiencia, es decir, las capacidades y habilidades transmitidas a través del tiempo entre los trabajadores. Con la reunión de todo esto se debe lograr el resumen y la sistematización de este conocimiento, y con ello es trabajar en el desarrollo de la ciencia, por supuesto administrativa.

El segundo principio es llevar a cabo una selección “científica” de los trabajadores que permita alcanzar un “desarrollo progresivo”.⁶⁶ El tercer principio consiste en “llevar”⁶⁷ la unión de aquella ciencia y esta selección científica de los trabajadores, en pocas palabras, dar todo el conocimiento recopilado y sistemático a los mejores trabajadores encontrados, con sus fortalezas y debilidades. Finalmente, el cuarto principio estriba en “[u]na división casi por igual del trabajo real del establecimiento entre los trabajadores, por una parte, y la administración, por la otra”; lo cual significa que mientras en el pasado los trabajadores se dedicaban a la administración entre varias actividades, después de la administración científica estos trabajadores sólo se dedicarán a la administración. Cabe decir aquí que el modelo de sistema de división del trabajo tiene como base la metáfora de la máquina: todos los hombres ocuparán un lugar en la organización mecánica de la administración. El punto medular es situar a los hombres, los individuos, en un mecanismo para hacerlos predecibles y racionales. La principal conclusión de Taylor es:

En el pasado, el primer lugar le ha correspondido al hombre; en el futuro, el primero lugar debe ocuparlo el sistema. Sin embargo, esto no quiere decir, de ninguna manera, que no se necesiten los grandes hombres. Antes al contrario, el primer objetivo de cualquier buen sistema tiene que ser formar hombres de primera clase; y

⁶⁶ “Se vuelve deber de la administración estudiar deliberadamente el carácter, la naturaleza y el desempeño de cada trabajador, con vistas a encontrar sus limitaciones, por una parte, y (aun de mayor importancia) sus posibilidades de desarrollo, por la otra” (*ibid.*, p. 105).

⁶⁷ “Digo <<llevar>> de propósito, porque podemos desarrollar toda la ciencia que queramos y podemos seleccionar y preparar científicamente todo lo que queramos a los trabajadores, pero a menos que alguno o algunos hombres unan la ciencia con los trabajadores, todo ese trabajo habrá sido inútil” (*loc. cit.*).

bajo la administración sistemática, el hombre mejor se eleva hasta la cumbre con más seguridad y más rápidamente que en cualquier época anterior.⁶⁸

Los que siguieron a Taylor adoptaron esta idea de la búsqueda de la administración científica que de sentido a todas sus propuestas y teorías en torno a la administración pública. Por ejemplo, William Willoughby —quien fue el primero en escribir sobre la reforma del presupuesto y el control administrativo en Estados Unidos— afirmó: “es una norma de la administración científica que cuando se aumentan los poderes discrecionales y la autoridad, debe haber un aumento correspondiente de los medios de controlar y supervisar el modo en que se ejercen estos poderes ahora mayores”.⁶⁹

En opinión de Willoughby, “es reconocido universalmente que, desde el punto de vista funcional, el principio sobre el cual deberán clasificarse los poderes gubernamentales reside en la naturaleza del poder tal como es ejercido y determinado por su relación con el derecho”;⁷⁰ en lo cual sigue manteniendo la separación entre política y administración.⁷¹

Un ejemplo más es el de Mary Parker Follett quien delineó una de las primeras propuestas para tratar de reformar los sistemas de dirección de la administración. Para ella, se debían encontrar las actitudes adecuadas que en conjunto promovieran el desarrollo del sistema administrativo.

⁶⁸ Frederick W. Taylor, Principios de la administración científica, trad. Ramón Palazón, México, Herrero Hermanos, 1961, p. 16. El énfasis es mío. Resulta interesante apreciar la enorme influencia de Saint-Simon en las conclusiones de Taylor, pues para aquel también en la nueva sociedad el lugar principal tendría que ocuparlo el sistema.

⁶⁹ William F. Willoughby, “El movimiento en pro de la reforma presupuestaria en los estados” (1918), en Shafritz y Hyde, Clásicos de la administración pública, op. cit., p. 111.

⁷⁰ William F. Willoughby. “Ejecución y administración”, Revista de Administración Pública, Núm. 43, Julio-septiembre 1980, p. 136.

⁷¹ “La función ejecutiva es la de representar al gobierno como un todo y vigilar que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la de administrar realmente la ley tal y como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial. Habitualmente se establece esta distinción al declarar que la función ejecutiva tiene un carácter esencialmente político, es decir, tiene que ver con la determinación de las políticas generales e implica el ejercicio del juicio en su aplicación; y la función administrativa es aquella encargada de poner en acción las políticas determinadas por otros órganos” (*ibid.*, pp. 137-138).

En sus palabras, lo más importante es encontrar a los “expertos”, para lo cual “veremos que hay tres cosas que debemos hacer. Utilizaré el lenguaje de la psicología: 1) formar ciertas actitudes; 2) lograr que se desahoguen estas actitudes, y 3) aumentar la respuesta de desahogo conforme se logra [...] Si aplicamos esto al tema de las órdenes y la obediencia, veremos que la gente sólo puede obedecer una orden si antes se ha recurrido a pautas de hábitos previos o si se han creado otros nuevos”.⁷² En correspondencia con los términos de la administración científica, su “solución consiste en despersonalizar la emisión de órdenes, en unir a todos los interesados en un estudio de la situación, en descubrir la ley de la situación y en obedecer [...] Tenemos aquí, creo yo, una de las mayores aportaciones de la administración científica: tiende a despersonalizar las órdenes”.⁷³ Todo lo cual tendrá una influencia decisiva en las estructuras de la organización y la autoridad, pues el principio con el que se llevarán a cabo las reformas será un principio “científico”, donde poco importan las necesidades y emociones humanas (la despersonalización), y mucho el lugar que ocupan en la jerarquía (la maquinaria) administrativa.

Se ha visto que la primera manera de pensar la administración como una disciplina científica consistió en dar autonomía a la administración pública de otras disciplinas sociales mediante la distinción analítica entre la “administración” y la “política”. Esta separación dio a la primera un carácter instrumental y, principalmente, técnico con respecto de la segunda. Pero además, la separación —conceptual para unos, y fáctica para otros— de la administración fue posible por la construcción de la categoría de “burócrata”, de funcionario público, para quien sus actividades estuvieron definidas de forma técnica, funcional, como una pieza en la enorme máquina de la administración.

⁷² Mary Parker Follett, “Cómo dar órdenes” (1929), en Shafritz y Hyde, *op. cit.*, p. 142.

⁷³ *Ibid.*, p. 147.

Esta metáfora maquinista —que hizo del individuo, en una situación de división del trabajo, un ente racional y calculable— hizo posible el entendimiento de la administración como un ámbito asequible de investigación científica, alejada de los aspectos ideológicos, emotivos, pasionales: irracionales, del juego político. Pero además, los criterios de cientificidad de la administración, rigurosamente, tenían que ser “aplicables” en la realidad: aquello que se estudiaba en la administración debió ser útil al ejercicio práctico de la administración.

DEL ESTUDIO DE LAS ORGANIZACIONES

Todas estas ideas tuvieron continuidad siendo, de hecho, los ejes sobre los cuales se definieron todos los debates en torno a la administración pública. Leonard D. White, quien escribió uno de los primeros libros “de texto” de administración pública, participó de la separación, definida en términos wilsonianos de la administración, para después dar paso a una definición de la administración que incorpora la idea de Taylor: “[la] administración pública es la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado. Esta definición subraya la fase empresarial de la administración y minimiza su aspecto legal y formal”.⁷⁴

Sin embargo, White comienza a poner en duda la idea hasta ese entonces aceptada de la administración —completamente imparcial y científica— y responde a un problema más cercano a su tiempo: el crecimiento progresivo de la administración pública (que

⁷⁴ Leonard D. White, “Introducción al estudio de la administración pública” (1926), en Shafritz y Hyde, *op. cit.*, p. 128. Igualmente, dice: “El objetivo de la administración pública es la utilización más eficiente de los recursos puestos a disposición de funcionarios y de empleados [p. 129] es la eficiente dirección de los asuntos públicos [p. 131]”.

incluso ya se percibe en Willoughby, cuando habló del aumento del poder del gobierno) debido las políticas de bienestar social, desprendidas, sobre todo, de la Primera Guerra Mundial⁷⁵ y las políticas de New Deal.

La época —progresista, por demás— comprometió a los gobernantes con las políticas de compensación e igualación; con la extensión del ámbito de acción estatal, y por ende administrativo, para alcanzar el “bienestar”: el Estado benefactor. De igual forma, se hizo popular la idea de que la democracia y su orden disolverían el viejo antagonismo entre el Estado y la sociedad. Había en el ambiente un “ideal ético” que quería la integración de intereses individuales y colectivos; la renuncia a la violencia y el encontrar otra vía —no liberal, ni socialista— donde quepan la libertad y la igualdad.⁷⁶

Ante el abrumador panorama de la Gran Guerra y la Depresión de 1929, la administración estadounidense en un principio prefirió apearse a su dogma liberal de no intervención estatal en la economía y esperar que las fuerzas libres del mercado iniciaran el ciclo de recuperación. Sin embargo, la esperanza de un new deal (Roosevelt) impulsó el intervencionismo del Estado, y con ello comenzó el primer proceso de crecimiento y centralización estadounidense. Los gobernantes quisieron mejorar la economía del país a través del Estado y con una distribución más amplia y justa de los beneficios del capitalismo, ya que la democracia —según se pensaba— no podía desarrollarse de manera estable y segura si su sistema económico no daba empleo y distribuía la riqueza más equitativamente con el fin de mantener un elevado nivel de vida y bienestar para la población. La administración pública podía desempeñar un papel más activo en la

⁷⁵ Para Élie Halévy, no hay duda de que el inicio de la Gran Guerra es lo que ocasiona el crecimiento de las administraciones públicas (L'ère des tyrannies, París, Gallimard, 1990).

⁷⁶ Con respecto al tema, es muy recomendable la lectura de James T. Kloppenberg, Uncertain Victory. Social Democracy and Progressivism in European and American Thought, 1879-1920, Nueva York, Oxford University Press, 1986.

economía, al grado de asumir la responsabilidad de promover una distribución más equitativa.

Con el New Deal, el gasto público se utilizó como un instrumento permanente para hacer frente a las fluctuaciones de los ciclos productivos y para conducir a la economía hacia el “pleno empleo”; mantener el consumo y, con ello, estimular el crecimiento económico sostenido. El gasto gubernamental ya no funcionaba como un mal, sino que podía ser un bien que estimulaba el crecimiento económico y el bienestar social. El Estado se convirtió en garante de la capacidad de consumo de un amplio sector de trabajadores, conservando de tal forma la producción para promover la recuperación económica nacional.

Esto llevó a pensar en la posibilidad de una mayor especialización de la administración, principalmente después de haber visto de cerca los sistemas de administración de sus adversarios europeos. Las palabras de White no pueden ser más ilustrativas:

La Guerra Mundial puso en marcado contraste los métodos administrativos de los gobiernos democráticos y de los autocráticos, provocando agudas críticas contra el ya consagrado plan de “ir saliendo del paso”. En temprana fecha se declaró que la guerra era entre la democracia y la autocracia, pero poco después hubo un consenso general en que, para lograr sus objetivos, la democracia se había visto obligada a adoptar los métodos administrativos de la autocracia.⁷⁷

Adquirió mayor importancia el aspecto “democrático” que concierne a la administración pública. Como apuntó White, “la competencia internacional en el comercio y en la industria continúa agitando la demanda de eficiencia en el gobierno”, aunque en realidad, “la insistencia de poderosos grupos sociales en la realización práctica de sus programas legislativos es constante acicate para mejorar los métodos administrativos”.⁷⁸ Si

⁷⁷ White. art. cit., p. 137.

⁷⁸ Ibid., p. 139.

bien, bajo esta apremiante necesidad, White propuso que se retomaran todas las propuestas de la “administración científica”,⁷⁹ lo importante es destacar que así como él, los especialistas en la administración científica comenzaron a preocuparse por la entrada de los diferentes grupos sociales en los sistemas de administración.

Uno de los que desarrollaron esta idea fue Pendleton Herring. Este fue su diagnóstico: “[e]l resultado político de todo ello [la especialización] ha sido, hasta hoy, la conservación del Estado democrático liberal como agencia de control y transferencia por parte del Congreso de gran parte de la vigilancia directa del proceso de conciliar los grupos en conflicto que existen dentro del Estado. El resultado gubernamental ha sido la creación de una gran burocracia con amplios poderes para desempeñar estas funciones”.⁸⁰

Luego entonces, la principal conclusión a la que llegó fue que “el propósito del Estado democrático es la libre conciliación de grupos de interés, y que para alcanzar este fin se necesita el desarrollo de una gran maquinaria administrativa”.⁸¹ De esta conjetura surge, así, una de sus opiniones más claras, pero más provocativas para el espíritu norteamericano: “Los grupos de interés no objetan ninguna actividad gubernamental cuando está de acuerdo con sus fines, pero cuando va dirigida a otros fines, se grita: ¡intervención burocrática!”.⁸² Lo que hay detrás es un contraste entre los propósitos democráticos, los grupos de interés y la acción administrativa del gobierno.

⁷⁹ “El movimiento a favor de una administración científica ha desempeñado un papel importante, estimulando la mejora de los métodos para llevar delante los asuntos públicos. Comenzando con la labor pionera de Frederick W. Taylor, el movimiento ha desarrollado intereses cada vez mayores y, con el tiempo, ha logrado esbozar toda una filosofía de mejoramiento social sobre la base de control científico del proceso de producción” (*ibid.*, pp. 139-140).

⁸⁰ E. Pendleton Herring, “La administración pública y el interés público” (1936), en Shafritz y Hyde, *op. cit.*, p. 181.

⁸¹ “Así, por paradójico que pueda parecer a los demócratas jeffersonianos, el Estado democrático liberal debe ser sostenido por una enorme burocracia. Pero esta opinión no ha conquistado la aceptación general” (*ibid.*, p. 182).

⁸² *Ibid.*, p. 185.

Una vez identificado este asunto —el de los grupos de interés—, para Herring había, en aquel tiempo, un problema adicional: “nuestra actual burocracia ha acumulado una gran autoridad, pero carece de dirección y de coordinación”.⁸³ Con ello, dio pie a uno de los temas más importantes de la administración pública, y que ocuparía varias páginas con respecto a problema de la dirección y la coordinación de la administración. Esta preocupación promovió uno de los temas más importantes, básicos en esta literatura: el estudio de las organizaciones.

El primero que hizo una recapitulación del tema y propuso una solución fue Luther Gulick. Para éste, el origen de la organización se haya en la división del trabajo;⁸⁴ y lo que se debe entender es que existen tres limitaciones a su desarrollo: la primera es de práctica, y se refiere al tiempo que puede trabajar un hombre (volumen de horas-hombre); la segunda surge de la tecnología y de la costumbre; y la tercera es que la subdivisión del trabajo no debe pasar más allá de la división física, a la división orgánica.

La solución, por consiguiente, a los problemas de la división del trabajo es la coordinación. Ésta se puede lograr de dos maneras, que no se excluyen a sí mismas: por medio de una mejor organización, interrelacionando las subdivisiones del trabajo; o por el predominio de una idea, donde todo se alinea a un solo acuerdo. Sin duda, se está pensando en la administración como mecanismo, que requiere, principalmente, ajustar piezas. Gulick reconoce que “el tamaño y el tiempo son los grandes factores limitadores del desarrollo de la co-ordinación. [...] Los elementos interrelacionados de tiempo y de costumbre tienen importancia extraordinaria en la co-ordinación. El hombre es un animal de costumbres.

⁸³ Loc. cit.

⁸⁴ “La división del trabajo es el fundamento de la organización; de hecho, es la razón de la organización”. Luther Gulick, “Notas sobre la teoría de la organización” (1937), en Luther Gulick y Luther Urwick (comps.), Ensayos sobre la ciencia de la administración, San José de Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1982, p. 3.

[Así] el factor de la costumbre [...] se vuelve una seria desventaja cuando no hay tiempo, es decir, cuando se modifican las reglas”.⁸⁵

Dicho lo anterior, es muy importante —según Gulick— establecer el método para alcanzar la coordinación.⁸⁶ Así, se proponen cuatro pasos para bosquejar el problema: 1) definir el trabajo, 2) poner un director a cargo para que se alcance el objetivo, 3) determinar la naturaleza y el número de unidades de trabajo individualizadas y especializadas en que habrá de dividirse el trabajo, y 4) establecer y perfeccionar la estructura de autoridad entre el director y las subdivisiones del trabajo.

Pero, en el esquema de Gulick, ¿cuál es el trabajo de un directivo de organización, cómo alcanzar sus objetivos? La respuesta a estas cuestiones es la principal conclusión de su estudio. Su solución —recogida de los escritos del administrativista francés Henri Fayol, contemporáneo de Taylor—, se convirtió en el principal modelo de administración, y en especial de las organizaciones de la administración pública: el POSDCORB (por sus siglas en inglés). El POSDCORB quiere decir la reunión de varios requisitos: planeación (Planning) de los lineamientos generales y los métodos a utilizar; organización (Organizing) de la estructura formal de autoridad para coordinar las subdivisiones del trabajo; personal (Staffing) para reunir a toda la fuerza de trabajo necesaria; dirección (Directing) para tomar las decisiones y ejecutarlas en órdenes e instrucciones; coordinación (Coordinating) para interrelacionar las diversas partes del trabajo; información (Reporting) relativa a las actividades realizadas para presentarla a todos los miembros de la

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 6-7.

⁸⁶ “La organización como modo de coordinación exige el establecimiento de un sistema de autoridad por el cual el propósito u objetivo central de una empresa se convierte en realidad gracias a los esfuerzos combinados de muchos especialistas, trabajando cada uno en su propio campo, en un tiempo y lugar particulares” (*ibid.*, p. 7).

organización; y presupuestación (Budgeting) para la planeación fiscal, de contabilidad y control.

“Se cree que quienes conocen íntimamente la administración encontrarán en este análisis una pauta válida y útil, en la que pueden introducir todas las principales actividades y deberes de cualquier ejecutivo principal. Si pueden aceptarse estos siete elementos como los principales deberes del jefe ejecutivo, de ahí se sigue que se les puede organizar separadamente, como subdivisiones del ejecutivo”.⁸⁷ Sólo de esta manera se puede volver al problema del crecimiento de la administración y la entrada de los grupos de interés al sistema: por medio de una estructura eficiente de administración. Pero esta estructura administrativa sólo se puede alcanzar si se piensa en la administración como un mecanismo independiente de los procesos políticos. “La eficiencia de los gobiernos se basa en dos factores: el consentimiento de los gobernados y una buena administración. En una democracia puede lograrse fácilmente el consentimiento, aunque no sin algún esfuerzo, ya que es la piedra angular de la Constitución. La administración eficiente en una democracia es un factor de peculiar importancia”.⁸⁸

Cabe mencionar que el propio Gulick reprodujo los propósitos de la ciencia de la administración pública de la época: “[e]l principal objetivo de la reforma del gobierno norteamericano es el de llevar a la administración fuera de la política”.⁸⁹ Sin duda, la administración sólo ejecutaba las decisiones de la política, “[l]o que tenemos en la administración es un proceso continuo de decisión-acción como el que sigue un bateador en

⁸⁷ Ibid., p. 13.

⁸⁸ Louis Brownlow, Charles E- Merriam y Luther Gulick, “Informe del Comité Presidencial sobre Administración” (1937), en Shafritz y Hyde, op. cit., p. 209. En una democracia como la usamericana, no es fácil llegar a la construcción de este tipo de acuerdos. En ocasiones, la lógica va en sentido contrario.

⁸⁹ Luther Gulick, “Política, administración y <<el nuevo trato>>”, trad. Severino Cartagena y Leonardo Santana, Revista de Administración Pública, Núm. 44, 1980, p. 95.

un juego de béisbol”.⁹⁰ Pero según Gulick, la separación entre política y administración no tenía sólo sentido en la descontaminación de la que llamaba “politiquería”, sino en la “división del trabajo” y la especialización:

La razón para separar la política de la administración no está en que su combinación sea una violación del principio de gobierno. La razón para insistir en que los funcionarios legislativos y ejecutivos electos no interfieran con los detalles de la administración, y que el orden y registro de la administración debe ser permanente y experimentado, y no debe tener injerencia con la política, está simplemente en que esta división del trabajo hace uso de la especialización y parece que tiene mejores resultados que un sistema en el que semejante diferenciación no existiera.⁹¹

Lo interesante de este trabajo de Gulick es que, como muchos, pensaba que el gobierno del nuevo trato sólo sería pasajero, mientras se resolvía el problema económico y la inconformidad social.⁹²

Un año después de la publicación de la propuesta de Gulick, apareció otro trabajo que fue muy importante para el entendimiento de las organizaciones: el de Chester I. Barnard. La clasificación que hizo para entender las diferencias entre organizaciones se conserva hasta el día de hoy: las organizaciones formales y las organizaciones informales; donde su diferencia radica en ser conscientes —las primeras— o inconscientes —las segundas— para los seres humanos. Aclaro el punto: el hecho de que sean conscientes significa que son reglas explícitas, con puestos, criterios, principios.

Para Barnard, las organizaciones no eran “miradas” con detenimiento en los estudios sociales y administrativo. Por ello propone que “[u]na inspección cuidadosa de las acciones observables de los seres humanos en nuestra sociedad —sus movimientos, sus

⁹⁰ Ibid., p. 104.

⁹¹ Ibid., p. 106.

⁹² “Bajo las condiciones que afrontamos hoy día [1933] en los Estados Unidos, la gran cantidad de asociaciones de ciudadanos interesados en reformar, desde afuera, el gobierno sienten, con mucha justicia que no pueden llevar a cabo sus fines a través del personal y los departamentos gubernamentales existentes, por tanto, solicitan la creación de un gobierno ad hoc para poner en marcha sus nuevas actividades, esperando que les sea otorgado el control de la nueva agencia” (ibid., p. 99).

discursos y los pensamientos y emociones evidentes en sus acciones y raciocinio— muestra que muchas, y a veces la mayoría, son determinadas y dirigidas por su conexión con organizaciones formales”.⁹³ No obstante, las acciones sociales son determinadas por las organizaciones informales.

Sin duda, lo relevante en las informales son los efectos que tienen en los procesos sociales: “i) establecen ciertas actitudes, entendimientos, costumbres, hábitos, instituciones, y ii) crean las condiciones para que surja una organización formal”.⁹⁴ Sin embargo, el peso de las instituciones formales también es importante, pues en la medida que amplien su alcance de control, según la propuesta de Barnard, se permitirá y exigirá la expansión de la cohesión social. Esta relación, incluso un equilibrio, es un poco más compleja: “Las organizaciones formales surgen de la organización informal y le son necesarias; pero cuando entran en vigor las organizaciones formales, crean y requieren organizaciones informales”.⁹⁵

Lo interesante en este caso es que se intenta destacar la influencia que los comportamientos individuales tienen en el colectivo, donde se establecen una serie de reglas de conducta social que son aprendidas y repetidas, sin necesidad de hacerse conscientes —pues se forman hábitos de acción y de pensamiento— a todos los miembros de un grupo o una organización. Las personas, enfatiza Barnard, dentro de la cantidad innumerable de relaciones que establecen entre sí, han desarrollado una serie de “métodos mentales” a los cuales llamamos costumbres, modas e instituciones, todos los cuales nos permiten relacionarnos sin la necesidad de establecer en cada momento reglas de

⁹³ Chertter I. Barnard. The Functions of the Executive. Cambridge, Harvard University Press, 1938, p. 3. Traducción propia.

⁹⁴ Ibid., p. 216.

⁹⁵ Ibid., p. 220.

comportamiento. En ese sentido, las organizaciones informales son una primera forma de ordenación de los métodos mentales plausibles para los individuos; de donde forman parte las organizaciones formales: hacen explícitas muchas de las actitudes detrás de las informales. Igualmente, el proceso puede ser el contrario: el establecimiento de algún tipo de organización formal obliga el surgimiento de ciertos tipos de organizaciones informales, de reglas inconscientes de comportamiento, pues una organización formal no puede establecer por primera vez y para siempre todas las pautas de comportamiento; será necesario que surjan conductas alternativas para hacer manejable la “formalidad” de una organización.

Como era de esperarse, el avance en el entendimiento de las organizaciones, de la propia teoría de la administración pública, reencaminó el debate con respecto a los temas técnicos de administración; el más representativo de ellos: la presupuestación. V. O. Key es quien encauzó la discusión al respecto. El mismo lo señala: “[L]os estudiosos del ámbito presupuestario se han ajetreado ante todo en la organización y el procedimiento para la preparación del presupuesto, las maneras para la presentación de solicitudes de fondos, la forma del propio documento del presupuesto y asuntos similares”.⁹⁶

El punto detrás de su argumentación era la “utilidad social”. Aunque una organización esté operando con eficiencia, hay que preguntarle si su trabajo merece la pena ampliarse o reducirse, o quizá terminarse, pues ello será importante sólo si cumple la con la utilidad social.⁹⁷ Todos los cambios influyen directamente en una transformación en las transferencias de fondo y recursos; es decir, un cambio en el proceso presupuestario, un

⁹⁶ V. O. Key, Jr., “La falta de una teoría presupuestaria” (1940), en Shafritz y Hyde, *op. cit.*, p. 239.

⁹⁷ Es significativo anotar una evaluación adicional sobre el ámbito de la presupuestación: “Los organismos no han logrado formular principios convincentes, sean descriptivos o normativos, con respecto a la asignación de los fondos públicos, pero dentro de ámbitos limitados, han creado una maquinaria gubernamental que facilitará la consideración de diversos gastos interrelacionados” (*ibid.*, p. 244).

problema de eficiencia visto desde el mirador organizacional. Desde otra perspectiva, Key toca un punto muy incierto: el problema de los fines de la administración; es decir, en principio, un tema político y no administrativo, pero que parte del segundo.

Una vez aprehendidos los primeros temas de la administración (separación política-administración y la administración científica), el problema que siguió fue dar forma a las necesidades del Estado de bienestar y la expansión de las actividades administrativas en la sociedad; así como la entrada —debido al principio democrático, progresista y de justicia social— de los distintos grupos sociales. En pocas palabras, lo que se necesitaba era una administración más especializada. Para alcanzar esta especialización y sobre todo para resolver los problemas de coordinación, surgió el estudio de las organizaciones. Este tipo de estudio sistematizó los principios de administración, sobre todo en la fórmula del POSDCORB. A este modelo le siguieron otros, como el de las organizaciones formales e informales y el de la eficiencia en el proceso presupuestal.

El problema de la administración pública no se resuelve nunca, pues no es un “problema”. Por un lado, hay una tendencia a la autonomía (científica) de la administración; por el otro, hay un impulso particularista de los grupos de interés; y finalmente, hay una lógica política del proceso democrático.

CONCLUSIÓN: UN TEMA DE CARL SCHMITT

En 1930, Carl Schmitt dictó en Barcelona una conferencia incitante, polémica, brillante y por lo demás pesimista. En ella, exponía cómo en la historia de Occidente los individuos fueron construyendo espacios neutrales donde dirimieron sus conflictos, sus diferencias y encontraron un campo abierto a sus libertades. El primero de ellos apareció con la

instauración de la “tolerancia religiosa” en el siglo XVII, pues al desvincular a los hombres de sus diferencias de religión se solucionaron las disputas: no importaba si una persona era católica, protestante, judía, todos debían ser —en ese ámbito— tratados de manera indiferente. De ahí, la esfera de neutralidad pasó al campo de los sistemas filosóficos, políticos y morales, en los siglos XVIII y XIX, pues ante los conflictos nacionales y económicos, se supuso que los individuos no debían estar vinculados a ningún tipo de comunidad, asociación o clase, y que sólo se debían contractualmente a su relación con el Estado. Finalmente, hacia principios del siglo XX, Schmitt encontró que el campo de neutralidad había hallado un nuevo cimiento: la técnica.

De las guerras religiosas se pasó a las guerras nacionales y, por fin, a las guerras económicas. La evidencia de la fe en la técnica, hoy tan extendida, consiste únicamente en que ahora se cree haber encontrado en ella el terreno absoluto y definitivamente neutral. Pues, aparentemente, no hay cosa más neutral que la técnica. [...] Parece que se puede conciliar en ella rápidamente todos los pueblos y naciones, todas las clases y confesiones, todas las edades y sexos, porque todos se sirven con igual naturalidad de las ventajas y comodidades del confort técnico. [...] La esfera de la técnica aparece como la esfera de la paz, de la inteligencia y la reconciliación.⁹⁸

Todo mundo puede servirse de la técnica sin importar religión, clase, nación, cultura; este instrumento es indiferente por completo al sentido de la acción que le den los individuos. Esto aumentaba la probabilidad de que en efecto la técnica fuera utilizada por cualquiera y para cualquier fin. Así, la sociedad del siglo XX erigió a la “neutralidad” como un valor en sí mismo.

Efectivamente eso ocurrió: en el ámbito preciso del Estado moderno, la neutralidad fue tomada como un valor, y el uso de la técnica fue privilegiado como principio. Había que constituir el espacio neutral, impersonal, indiferente al sentido que cada individuo le

⁹⁸ Carl Schmitt. “El proceso de neutralización de la cultura”, Revista de Occidente, Tomo XXVII, 1930, pp. 214 s.

imprimía a sus acciones. Se arrogó entonces al instrumento, la herramienta, la técnica del Estado para conformar un campo neutral: su administración pública.

Este fue, durante las primeras décadas del siglo XX, el impulso de los especialistas: hacer neutral a la administración pública, indiferente a las distinciones sociales y desvinculada y separada particularmente del espacio de mayor conflicto: la política. Igualmente, la “técnica” fue tomada como base para mirar y pensar a la administración como una máquina. En este sentido y resumiendo lo dicho en el capítulo, el estudio de la administración pública como mecanismo quiso verla como algo ajeno a las tensiones políticas, relativamente inmune a sus presiones o capaz de gestionarlas de manera neutral.

Este punto es la pieza central de la primera etapa de la historia de la administración pública. Sin dudarlo demasiado, la necesidad de neutralidad de la administración condujo a que se subrayaran los factores materiales y a que desestimaran los factores humanos: había principios, reglas, criterios, recursos, procedimientos, pero nunca “seres humanos”.

Y esto último es lo que marca la diferencia de las primeras escuelas de la administración pública con respecto a sus descendientes: los seres humanos. La neutralidad de la técnica no permitió que los individuos fueran mirados con mayor detenimiento, con más profundidad.

Al referirse a las consecuencias de la creencia religiosa de la sociedad de su tiempo en la técnica, Carl Schmitt también veía un problema. La técnica era el último ámbito de la vida humana que podía neutralizarse, porque en principio era neutral de naturaleza: la técnica es una herramienta, un instrumento, de la cual no resulta ninguna decisión humana o cultural. Incluso, comenzaba a ver amenazante el espacio de neutralidad consagrado a la técnica: “[m]ientras que una religión vulgar de las masas esperaba de la neutralidad aparente de la técnica el paraíso humano, sentían aquellos grandes sociólogos que le

tendencia, que ha dominado todas las etapas del espíritu europeo moderno, amenaza ya a la cultura misma”.⁹⁹

Para Schmitt ya no había más que hacer, ese debía ser un tránsito a otro momento en donde se vería que una cultura despojara la neutralidad de la técnica:

El proceso de la neutralización progresiva de las distintas esferas de la vida cultural ha llegado a su fin, porque ha llegado a la técnica. La técnica ya no es suelo neutral en el sentido de aquel proceso de la neutralización; toda cultura fuerte se servirá de ella. Por eso no puede ser más que un estado provisional el concebir el siglo actual, en sentido cultural, como un siglo técnico. El sentido definitivo resulta sólo cuando se muestre qué clase de cultura es bastante fuerte para apoderarse de la nueva técnica y cuáles son las verdaderas agrupaciones amigas y enemigas que crecen sobre el suelo nuevo.¹⁰⁰

Schmitt no sabía al decir estas palabras qué vino después y cuáles fueron los usos que ciertas culturas le dieron a la técnica. Pero lo que veremos adelante, a partir del siguiente capítulo, es el esfuerzo de la disciplina por despojar a la administración de su “neutralidad”.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 218.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 219 s.

CAPÍTULO TRES

“Más que ninguna guerra anterior, [la segunda Guerra Mundial] fue un conflicto de máquinas: aviones y tanques, columnas motorizadas y artillería pesada, barcos y submarinos. Por su naturaleza, semejantes artefactos son el producto de la gran inventiva científica y de la habilidad técnica”.¹ La Guerra Mundial fue la manifestación más acabada de esa parte de la modernidad que siempre quiso alcanzar un orden impersonal y racionalizado: neutral, donde primara la organización burocrática y técnica de la sociedad y donde todo aspecto mecánico imperara sobre el ámbito humano. Pero, conforme más se conocen los detalles, más se analizan los hechos, mientras más se reflexiona acerca de lo ocurrido, más se sabe que ese orden parecía en algún sentido equivocado. Auschwitz o Hiroshima, cualquiera, fueron una posibilidad del proceso de racionalización de Occidente, una expresión aniquilante y brutal a la que podía llegar la sociedad moderna. Sin duda, las cosas tenían que cambiar, y la transformación que siguió fue producto de esa crisis moral. Así, parecía claro que lo primero que debía cambiar era la concepción sobre el individuo: la vida humana, ante cualquier cosa, debía ser lo más importante.

Con base en lo anterior, el objetivo de este capítulo es mostrar precisamente las bases del cambio en las teorías de la administración hacia una mirada más preocupada por el ámbito humano de las organizaciones. El dato principal es la concepción del individuo

¹ David Thomson. Historia mundial de 1914 a 1968, trad. Edmundo O’Gorman, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1970, (Breviarios, 142), p. 197. El énfasis es mío.

como valor. En ello hay un hecho fundamental: a partir de la segunda Guerra Mundial se hizo tangible la enorme influencia que ejercieron las explicaciones de la psicología en la disciplina de la administración.

Comenzaré presentado los postulados de Herbert A. Simon, quien es considerado el “padre intelectual” de la teoría de la administración pública contemporánea, pues su postura es importante porque a partir de él se conducen las discusiones de la disciplina. Simon fue quien introdujo en la administración varios tópicos de origen psicológico que por ende, como se verá, otorgaron mayor importancia al individuo en las organizaciones. Después, se presentarán algunos de los postulados más importantes de la psicología humanista, personificada en la figura de Abraham Maslow, y las ideas que son transmitidas hacia la administración, evidentes en los textos de Douglas MacGregor.

DE LA INCOMODIDAD AL CAMBIO

En 1944 apareció un libro que simbolizó la renovación de los diferentes debates con respecto a la administración pública reconocida como una disciplina científica social: El comportamiento administrativo de Herbert A. Simon. A partir de su publicación, esta obra se convirtió en una referencia necesaria para todos los estudiosos de la administración —ya fuese privada o pública— pues sometía a debate los puntos más relevantes para comprender a los individuos y las organizaciones; pero sobre todo porque sintetizó el cambio en los ámbitos de investigación administrativa.

El origen de la propuesta de Simon se halla en su incomodidad con respecto a los estudios administrativos de su época, en particular hacia la “ciencia de la administración”. De ahí que su libro tuviera dos propósitos principales: definir el “vocabulario” más

conveniente para tratar los asuntos administrativos desde una perspectiva rigurosamente científica y establecer un “esquema” de análisis realista que permitiera un mayor entendimiento de los fenómenos administrativos.

Si en principio Simon sólo pretendía “interpretar las organizaciones en términos de sus procesos de toma de decisiones”,² su importancia y su éxito se encuentran en el escándalo desatado por el desafío directo contra los, hasta entonces llamados, “principios de la administración”, los cuales rebautizó con el nombre de “proverbios de la administración”.³ Según Simon, hasta entonces, se había estudiado a la administración con base en una serie de principios que poco decían de la realidad de las organizaciones.

Herbert Simon reorganizó estas las propuestas y las presentó sintetizadas en cuatro principios, los más comunes, que regían el estudio de la administración. Estos principios estaban relacionados con las maneras de incrementar la eficiencia administrativa: 1) especializando de tareas entre los elementos del grupo; 2) disponiendo los miembros del grupo una jerarquía determinada de autoridad, de unidad de mando; 3) reduciendo el alcance de control a un número más pequeño de individuos, en un punto cualquiera de la jerarquía y 4) agrupando a los trabajadores para su control, de acuerdo con la finalidad, el proceso, la clientela o el lugar de la organización.

A partir de esta labor de síntesis, Simon realizó su crítica a cada uno de los principios. Con respecto al primero, la especialización, aclaró que éste no es un “principio”,

² La cita es del primer párrafo de la introducción a la tercera edición norteamericana de El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa (1944), trad. Amando Lázaro Ros y Elida Beatriz Messina, Buenos Aires, Aguilar, 1978, p. ix.

³ Aunque la idea de los “proverbios” aparece en la edición original del libro, su mayor difusión ocurrió a partir de la publicación del artículo de Simon “The Proverbs of Administration”, Public Administration Review, en 1946. La traducción más reciente se encuentra en: Herbert A. Simon, “Los proverbios de la administración”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica, 1999.

sino una característica intrínseca de los grupos que pretenden organizarse, pues no todos los miembros pueden realizar las mismas actividades. Según Simon, “el verdadero problema administrativo no es el de especializar, sino el de especializar de una manera determinada y siguiendo determinadas líneas que conducirán a la eficiencia administrativa”.⁴

El segundo de los principios, el referente a la unidad de mando, repite el sentido de la crítica: no es un “principio que pueda ser violado; porque es físicamente imposible que un hombre obedezca dos órdenes contradictorias”.⁵ Dicho de otra forma, las decisiones están determinadas por el canal de comunicación de autoridad, el cual no se puede duplicar sin provocar un problema de ineficiencia. Lo importante para Simon es aclarar que la unidad de mando, como tal, difícilmente ha existido alguna vez: en realidad; la autoridad se encuentra dividida en zonas de la organización.

El alcance del control, el tercer principio, en estricto sentido puede entrar en contradicción con el de unidad de mando y el de especialización, pues habría que escoger entre estos para saber hasta dónde llegan las órdenes emitidas: “un alcance restringido del control, dentro de una gran organización con relaciones entre sus miembros, produce inevitablemente un excesivo papeleo porque cada contacto entre los miembros de la organización debe ser llevado hasta un superior común”.⁶

Asimismo, el cuarto y último principio, al igual que los anteriores, también parece meramente descriptivo y carece de consistencia conceptual: “la finalidad, el proceso, la clientela y el lugar son bases de organización que compiten entre sí, de manera que en algún punto dado de la división es necesario sacrificar las ventajas de tres de ellas para

⁴ Simon. El comportamiento administrativo, op. cit., p. 22.

⁵ Ibid., p. 23.

⁶ Y más adelante aclara el punto: “Esto traerá como consecuencia [...] que tales asuntos tengan que atravesar, en sentido ascendente, varios niveles de autoridad para ser decididos, y luego en sentido descendente, en forma de órdenes e instrucciones” (ibid., p. 28).

conservar las ventajas de la cuarta”.⁷ El criterio para todos es el de la “eficiencia”, pero ésta no puede considerarse un principio, sino una definición de la administración.

Ninguno de estos principios sirve como tal para guiar un análisis riguroso de la administración. Por ello, la primera tarea que debe cumplir una “ciencia de la administración” no es establecer los principios con los cuales se va a regir, sino un conjunto de “conceptos”, útiles y operativos en cualquier análisis. Los “principios de la administración” resultan ser meramente descriptivos de la sola estructura de las organizaciones, por ello el verdadero trabajo analítico y explicativo para Simon comienza por la identificación de un nuevo objeto de estudio: el individuo dentro de la administración.

Según Simon, una teoría de la administración debe interesarse por los factores que determinan (y limitan) el comportamiento de un miembro de la administración. El individuo se encuentra limitado “por capacidad, hábitos y reflejos que no pertenecen al dominio de lo consciente”; también “por sus valores y por los conceptos de finalidad que influyen en él al tomar sus decisiones”; y finalmente “por la extensión de su conocimiento de las cosas relacionadas con su tarea”.⁸ Si los estudios técnicos —es decir los estudios empíricos— eran raros y escasos en ese entonces, Simon se sorprendía más de no encontrar estudios en torno de los aspectos humano y social de la administración. Los estudios de administración debían centrarse en los empleados operativos de más bajo nivel; y para lograr una investigación con alcance integral en toda la organización —su estructura y funcionamiento— la mejor manera para hacerlo era tomar como unidad de análisis la decisión: el proceso para tomarla y el proceso para ponerla en práctica. Mirar la decisión

⁷ Ibid., p. 29.

⁸ Ibid., p. 39.

como objeto de análisis le permitió a Simon construir todo su sistema conceptual en torno a los procesos decisorios y lo que ello dice de la organización, pues una decisión se corresponde metodológicamente con la categoría del individuo: es él quien decide y quien acata.

Más allá de la “decisión”, la unidad más pequeña de análisis es la “premisa” de la decisión, la cual puede ser fáctica o valorativa: la primera encierra los elementos “de hecho” de la decisión y la segunda los elementos “de valor”. No obstante, hay que apuntar que la clara identificación y separación entre elementos fácticos y valorativos resulta complicada: en principio es una distinción de origen kantiano, que había sido retomada por Max Weber, pero que es inexacta.⁹ Esta distinción, en primer lugar, ayuda a saber si una decisión es correcta o no;¹⁰ más adelante, sirve para distinguir entre medios y fines y, sobre todo, para entrar en el debate sobre la separación entre política y administración.

⁹ Como bien ha señalado Luis F. Aguilar Villanueva, la “conclusión kantiana de una doble dimensión de la historia social, la dimensión fenoménica subordinada a causas y la dimensión práctica referida a fines, establece en verdad la irreductibilidad entre ser y deber-ser, entre hechos y valores, entre condiciones de acción y sentido de la acción” (Weber: la idea de ciencia social, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, t. 1, p. 34). Es decir, es imposible, desde Kant, saber más allá de los “hechos” y los “valores”. Sin embargo, como también está reseñado por Aguilar, para Kant la manera de acercarnos a unos y a otros por medio de la razón es muy diferente. En principio los postulados de una ciencia se construyen de manera a priori, pues su validez necesaria, universal e incondicionada, no se deriva de las experiencias particulares y contingentes (a posteriori). En este sentido sólo es posible “conocer” científicamente los hechos (sociales), objetos de experiencia, de una manera causal; es decir, se estudian no como fines, sino como efectos: “la historia social está engarzada y conectada por el determinismo objetivo y no por la teleología del sujeto” (ibid., p. 32). Así, sólo es posible “pensar” (no “conocer”) una posibilidad para analizar a la persona como un fin en sí misma, en sus valores, siempre y cuando pasemos al ámbito del deber-ser construido. En términos muy kantianos “lo que pierde el conocimiento de la razón pura lo recupera el postulado de la razón práctica” (ibid., p. 34).

¹⁰ La distinción entre ambas es importante: “Las proposiciones fácticas son afirmaciones acerca del mundo que podemos ver y su manera de operar. En principio, las proposiciones de hecho pueden ponerse a prueba para determinar si son verdaderas o falsas [...] Para determinar si una proposición es correcta, debe comparársela directamente con la experiencia —de los hechos—, o debe llevar, por razonamiento lógico, a otras proposiciones comparables con la experiencia. Pero las proposiciones fácticas no pueden derivarse de las éticas por ningún proceso de razonamiento, ni las proposiciones éticas pueden compararse directamente con los hechos, ya que afirman deberes más que hechos. Por consiguiente, no hay manera de demostrar, empírica o racionalmente, la corrección de las proposiciones éticas”. Esta última, la proposición valorativa, “desempeña una función imperativa y no es ni verdadera ni falsa, ni correcta ni incorrecta” (Simon, op. cit., p. 45).

Simon participó de manera decisiva en el debate sobre la posibilidad, hasta ese entonces no aceptada completamente, de analizar científicamente las cuestiones “valorativas”. Los valores pertenecen al ámbito de las ciencias sociales —aunque gran parte del debate haya dicho lo contrario— pues resultan ser las motivaciones iniciales que determinan lo que queremos conocer, las preguntas y las respuestas: “[l]os valores son objetos de decisión, más allá de las posibilidades de la razón científica”.¹¹ Para la corriente la cual representa Simon, los valores pueden ser convertidos en objeto de estudio: interesa saber heurísticamente su origen y sus efectos; es decir, descubrir, analizar, predecir y modificar de forma científica la valoración, el comportamiento moral de los individuos. “Así como, científicamente, los valores son no sólo hechos, del mismo modo los hechos son nunca valores”.¹² Según Simon, al hacer analizables los valores se dan la vuelta a la convicción de que era imposible estudiar cuestiones calificadas de irracionales, como se entendía que lo eran los valores. Y una de las primeras consecuencias de esto es la cercanía que adquieren los problemas políticos y administrativos. Esto último es importante, pues a partir de la época en que aparece la propuesta de Simon la distinción entre ámbitos político y administrativo comienza a perder validez efectiva.¹³

Simon enfatiza que “[e]l proceso de validar una proposición fáctica es completamente distinto del proceso de validar un juicio de valor. El primero es validado

¹¹ Al respecto, Luis F. Aguilar ha señalado “[los valores] al no ser objetos de conocimiento ni conceptos unívocos, caen fuera del ámbito posible de la ciencia. Por tanto, sobre el hecho que hayan sido queridos y deseados y, de esta manera constituidos en valores, la ciencia no puede más que guardar silencio” (*op. cit.*, t. 2, p. 539).

¹² *Ibid.*, p. 546.

¹³ En palabras de Herbert Simon, “Goodnow, en la exposición original de la función de la política y de la administración en el Gobierno, no acierta a trazar una línea cuidadosa entre los dos” (*op. cit.*, p. 53), pues considera que es muy difícil, por no decir imposible, que se identifique a la política con la “decisión” y a la administración con la “acción”. Simon destaca que el mismo Goodnow acepta en algún momento que en la administración quedan incluidos varios elementos y procesos “decisorios”, por lo que la distinción no se mantiene.

por su conformidad con los hechos; el segundo, por el principio de autoridad”.¹⁴ Y la distinción vuelve a ser importante, pues la validación de las decisiones de la administración pública no es del todo clara. Para Simon, los procesos fácticos no sólo corresponden a la administración y los juicios de valor no sólo corresponden al legislativo —quien es el encargado de la interpretación de los deseos del pueblo—, “probablemente lo más exacto será decir que la consecución de la responsabilidad democrática, en el gobierno moderno, exigirá una aproximación a las líneas de demarcación que hemos indicado entre legislador y el administrativo”.¹⁵ Por la poca claridad en la responsabilidad de la decisión entre el legislador y el administrador se concluye que no hay una separación clara entre política y administración.

La conclusión de Simon no es menor, por el contrario, significa una importante contribución al tema de la división política-administración. La separación entre “valores” que son decisiones políticas y “hechos” que son acciones administrativas sostuvo durante mucho tiempo la diferencia entre los ámbitos independientes de la política y la administración. El punto es que al poner en duda esta separación, se pone en entredicho la idea de la administración neutral. Con ello, Simon y aquellos que pertenecieron a su generación caminan en contra de los fundadores de la disciplina, para quienes la “neutralidad” era el valor más importante. Pero sobre esto se hablará más adelante.

Vista con detenimiento, la propuesta de Simon va más allá del encuentro de la pura decisión como objeto de estudio; su trabajo consiste en presentar todo el ambiente que rodea a la decisión —y con ello entiéndase el individuo— y las consecuencias que se derivan de su elección. En este sentido, lo más significativo es la racionalidad que da origen

¹⁴ Ibid., p. 55.

¹⁵ Ibid., p. 57.

a la decisión, la racionalidad que está detrás del comportamiento administrativo, del proceso de “elección racional” entre alternativas y sus consecuencias. En este punto se puede entender la importancia de los postulados de Simon, pues éstos replantearon el entendimiento y la comprensión en torno a la racionalidad humana.

Simon aceptó la tendencia “racionalista” de su estudio,¹⁶ pero no afirmó definitivamente que los seres humanos son siempre racionales. Según Simon, éste es un “falso concepto” que influyó a las que llama teorías políticas utilitarias y a gran parte de la teoría clásica que califica de racionalista; y que en realidad ya habían sido refutadas por las propuestas psicológicas y sociológicas de su tiempo. (Aunque en nota al pie, las referencias teóricas del debate suscitado por Simon son muy claras:

Nadie expone mejor el ingenuo criterio utilitario de modo más sorprendente que Jeremy Bentham en [The Principles of Morals and Legislation]. Por otra parte, el racionalismo está más implícito en Adam Smith. Véase An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [La riqueza de las naciones]. Quizá hayan sido los freudianos quienes con mayor fuerza han impulsado la crítica del racionalismo, pero se trata de un tema de aceptación general entre casi todas las escuelas modernas de la sociología y psicología. Véase por ejemplo, Harold Lasswell: Psychopathology and Politics [...]; Sigmund Freud: “The Unconscious”, Collected Papers [...]; Vilfredo Pareto: The Mind and Society [...].)¹⁷

El debate se abre, nuevamente, en la distinción misma entre los hechos y los valores de una decisión, que están relacionados con los medios y los fines. “En el proceso de decisión resultan elegidas las alternativas que se consideran medios adecuados para alcanzar los fines que se desean. Sin embargo, los fines mismos son, con frecuencia, simples instrumentos para conseguir objetivos más definitivos. La racionalidad se interesa

¹⁶ Cabe decir que Simon entiende como “racionalista” a la corriente de pensamiento, su contemporánea, que entendía el comportamiento humano como una actividad plenamente racional, donde los individuos hacen un cálculo preciso de sus opciones y deciden por aquella que maximice su beneficio. No se refiere a la larga tradición occidental de pensamiento racionalista.

¹⁷ Ibid., pp. 59-60, nota 1.

en la construcción de cadenas medios-a-fines”.¹⁸ El comportamiento de los individuos, visto desde la decisión, logra integrarse por medio de una “estructura jerárquica de los fines”, porque entonces las opciones se establecen de tal forma que cada una es “valorada” con respecto a los propios fines últimos.

No obstante, ni las organizaciones, ni los individuos consiguen una integración “completa” de las cadenas de fines y medios, y por ende, no lo consiguen en el comportamiento. Como el mismo Simon reconoce, a pesar de la utilidad analítica de la distinción, el esquema medios-fines tiene limitaciones importantes:¹⁹ no permite una adecuada comparación de opciones al momento de tomar la decisión; no alcanza una separación útil entre los componentes fácticos y los valorativos y proporciona una comprensión incompleta del comportamiento individual.

Analizados con cuidado, los sujetos y las organizaciones se enfrentan a un conjunto de comportamientos alternativos, algunos de los cuales ya están en su conciencia y otros no. Lo importante es que “[l]a decisión, o elección, tal como se emplea este vocablo, es el proceso mediante el cual una de estas alternativas de comportamiento para cada momento es elegida para ser realizada”.²⁰ Es interesante en este caso decir que en el fondo del debate abierto por Simon está la discusión sobre la racionalidad en la obra de Max Weber. Como se verá a continuación, el debate sobre las formas de la racionalidad tiene su origen en los diferentes tipos de racionalidad estudiados por Weber.²¹

¹⁸ Ibid., p. 60.

¹⁹ En palabras de Simon, la distinción medios-fines no coincide con la distinción entre hechos y valores: “una cadena medios-a-fin es una serie de anticipaciones que ligan un valor con las situaciones que lo realizan, y estas situaciones, a su vez, con los comportamientos que las producen. Cualquier elemento de esta cadena puede ser <<medio>> o <<fin>>, según se trate de su conexión con el extremo de la cadena correspondiente al valor o con el extremo correspondiente al comportamiento” (ibid., p. 71).

²⁰ Ibid., p. 65.

²¹ Francisco Gil Villegas (“El concepto de racionalidad en la obra de Max Weber”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 1984, núms. 117-118, pp. 25-47) ha expuesto los cuatro diferentes tipos de

La construcción racional del proceso de elección tiene su origen en la propuesta analítica de John von Neuman y Oscar Morgenstern: The Theory of Games and Economic Behavior.²² Según este tipo de razonamiento (rational choice), hay una serie de supuestos, de pasos previos, que se deben cumplir para alcanzar una decisión “racional”: la enumeración de todas las estrategias alternativas de acción; la determinación de todas las consecuencias que cada una sigue y la valoración comparativa de cada consecuencia. Simon está de acuerdo en que este esquema es muy útil para ordenar el proceso decisorio; pero reconoció que es imposible que ocurra en la realidad: es inverosímil que una persona conozca “todas” sus alternativas y “todas” sus consecuencias, pues en este caso las consecuencias futuras estarían determinando las decisiones del presente. Lo que sucede en la práctica es diferente: el individuo se “forma expectativas” de las consecuencias futuras. Así, el esquema de elección racional, aplicado principalmente en la economía, es matizado por los argumentos de Simon.

Para decirlo con claridad, la racionalidad²³ “se ocupa de la elección de alternativas preferidas de actividad de acuerdo con un sistema de valores cuyas consecuencias de

racionalidad que se hayan en la obra weberiana: teórica, instrumental, formal y sustantiva. Para los fines de este trabajo conviene anotar la definición de los tres últimos tipos. La racionalidad instrumental implica “la consecución metódica de un determinado fin práctico a través de un creciente cálculo preciso de los medios más adecuados para ello. Es una racionalidad que opera bajo el esquema de medios (o instrumentos para la obtención de fines concretos)” (ibid., p. 40). La racionalidad formal es “El cálculo puro en términos de reglas abstractas [...] las decisiones se toman con base en esas reglas y no con relación a personas concretas. Es decir, el cálculo y el universalismo en referencia a regulaciones estipuladas se oponen estrictamente a las cualidades personales” (ibid., p. 42). Y la racionalidad sustantiva “ordena directamente la acción en patrones, [...] se basa en postulados de valor pasados, presentes o potenciales. Un postulado valorativo implica conjuntos enteros de valores que varían en omnicomprensividad, contenido y consistencia interna. Así, este tipo de racionalidad existe como manifestación de la capacidad inherente del hombre para la acción valorativa” (ibid., p. 43).

²² Este libro se publicó por primera vez en 1944 en la editorial Princeton University Press; aunque muchas de sus propuestas ya habían sido difundidas años antes por ambos autores en diferentes publicaciones.

²³ La cual se puede definir en varios sentidos: “puede llamarse <<objetivamente racional>> a una decisión si es en realidad el comportamiento correcto para maximizar unos valores dados en una situación dada. Es <<subjetivamente racional>> si maximiza la consecuencia relativa al conocimiento real del sujeto. Es <<conscientemente>> racional en la medida en que el ajuste de los medios a los fines sea un proceso consciente. Es <<deliberadamente racional>> en la medida en que el ajuste de los medios a los fines haya

comportamiento pueden ser valoradas”.²⁴ Una vez definida de esta forma, Simon pudo elaborar la principal aportación, no sólo a la administración o la economía, sino al conjunto de las ciencias sociales: el concepto de la racionalidad limitada.

Lo primero que se debe aceptar para entender este concepto es que la elección, la decisión, se lleva a cabo en un medio ambiente de “supuestos”, de premisas que el individuo toma como base, y que su comportamiento depende de los límites de estos supuestos. Hasta cierto punto un individuo puede elegir el ambiente que le permite tomar la decisión —y modificarlo deliberadamente—, pero pertenece a una organización, forma parte de una institución, que encamina de entrada sus decisiones y establece el medio ambiente. Simon lo dice de esta manera: “[u]na de las funciones que realiza la organización consiste en situar a sus miembros en un medio ambiente psicológico que adapte sus decisiones a los objetivos de la organización y que les proporcione la información necesaria para tomar estas decisiones correctamente. [...] la organización permite al individuo aproximarse razonablemente al objetivo de la racionalidad”.²⁵ Luego entonces, lo más importante es establecer las limitaciones organizacionales de la racionalidad.

(Avanzado el punto es muy importante anotar que las fuentes teóricas de Simon y su propuesta se hallan en la sicología. En primer lugar cita el texto de Tolman: Purposive Behavior in Animals and Men, por ser uno de los primeros textos enfocados en cuestiones de elección y finalidad. Y aunque acepta que hay una fuerte rivalidad entre las escuelas de sicología —antes como ahora—, Simon prefiere la “pragmática” para referirse a los

sido realmente deliberado” (Simon, op. cit., pp.73 s.). Véase esta clasificación a la luz de la clasificación presentada por Francisco Gil Villegas (art. cit., pp. 40-44) y piénsese nuevamente en la influencia de la obra weberiana en Simon.

²⁴ Ibid., p. 73. Enfatizo un punto: hay un proceso que determina las preferencias entre las consecuencias, a lo cual se le llamo “valoración”: “A cada estrategia corresponde una sola serie de consecuencias. El comportamiento racional entraña la enumeración de las consecuencias en su orden de preferencia y la elección de la estrategia que corresponde a la alternativa más elevada de la lista” (ibid., p. 70).

²⁵ Ibid., pp. 76-77. El énfasis es mío.

conceptos de hábito o atención, en especial las obras clásicas de los psicólogos estadounidenses William James, The Principles of Psychology, y John Dewey, Human Nature and Conduct.)²⁶

En segundo lugar, la racionalidad limitada se funda en la idea de que el comportamiento de un ser humano revela sólo “segmentos” de racionalidad, y en cada uno de estos segmentos hay una racionalidad particular y no existe una conexión fuerte entre ellos. De ahí surge la primera característica de la racionalidad limitada: el conocimiento de las consecuencias es fragmentado. Así, la racionalidad está limitada por la falta de conocimiento. La decisión será factible en la medida que corresponda a un sistema “cerrado” de consecuencias. La segunda característica del tipo de racionalidad simoniano es la forma imperfecta de anticiparse a las acciones y valorarlas. Esta valoración es limitada por la poca exactitud y consistencia de los individuos para señalar los elementos distintivos de valor en el proceso de tomar una decisión; no se le puede dar el mismo peso a todos los valores. Y la tercera condición de la racionalidad limitada consiste en atender al hecho de que en el comportamiento real al hombre sólo se le ocurren algunas posibilidades alternativas. Esto sucede así pues no “todas” las posibilidades llegan a ser valoradas, por lo que no se pueden conocer las consecuencias posibles de las alternativas.

En resumen, la racionalidad limitada consiste en suponer que los seres humanos establecen un nivel máximo de resultados favorables y aceptables, y no todas las opciones imaginables (es decir, un número mínimo de cursos de acción y su proyección ulterior a futuro) y que de éstos escogen el que “satisfaga sus necesidades” y no el que maximice su utilidad. Según Simon, lo relevante de esta idea de racionalidad es que permite apreciar la función de las organizaciones sociales en el comportamiento. Así, “[l]as organizaciones e

²⁶ ibid., p. 77, nota 1.

instituciones permiten que cada individuo del grupo forme sólidas expectativas en cuanto al comportamiento de los demás miembros en determinadas condiciones”.²⁷ Pero además,

proporcionan los estímulos generales y las directrices de la atención que canalizan los comportamientos de los miembros del grupo, y ofrece a esos miembros los objetivos intermedios que estimulan la acción. [...] El más alto nivel de integración a que llega el hombre consiste en tomar una serie existente de instituciones como una alternativa y en compararla con otras series. Es decir, cuando el hombre vuelve su atención al marco institucional que, a su vez, suministra el sistema dentro del cual operan sus procesos mentales, está estudiando verdaderamente las consecuencias de las alternativas de comportamiento en el nivel más elevado de integración.²⁸

En la perspectiva de Simon, el comportamiento llamado organizacional es “el logro de la racionalidad humana en sentido amplio”: el individuo racional es un individuo organizado, institucional. Existen límites que la psicología ha impuesto a la elección individual, manifestadas en la influencia que las organizaciones tienen en su comportamiento. Así, “[s]us decisiones no deben ser sólo el producto de sus propios procesos mentales; deben también reflejar consideraciones más amplias a las que el grupo organizado debe dar fuerza”.²⁹

Como consecuencia de ello, Simon propone el concepto de hombre administrativo, en contraposición al conocido hasta ese entonces “hombre económico”. El hombre administrativo toma decisiones en el marco de su estructura psicológica (la personalidad) y dentro de los límites institucionales de las organizaciones a los cuales pertenece. La decisión de este hombre no surge de la nada, siempre aparece como consecuencia de una experiencia previa, como resultado del marco psico-social.³⁰ Detrás, puede decirse, está la

²⁷ *Ibid.*, p. 96.

²⁸ *Ibid.*, p. 97.

²⁹ *Ibid.*, p. 98.

³⁰ Puede entenderse al hombre administrativo de la siguiente manera: “Al contrario [del hombre económico], los individuos colocan su deliberación y elección dentro del marco de su propia biografía y personalidad y/o dentro de los confines de las organizaciones a las que pertenecen y en las que están socializados. El ejercicio de la racionalidad no comienza sin precedentes y sin horizontes. Se realiza a partir y

idea del “individualismo metodológico” (el cual supone que la sociedad puede ser analizada sólo cuando los fenómenos se pueden reducir a proposiciones sobre el comportamiento humano), donde a diferencia del modelo económico, se sabe que las elecciones no son libres.³¹

La última preocupación de Simon es cómo hacer compatibles, cómo lograr el equilibrio entre los intereses individuales y los intereses colectivos de la organización; en otras palabras, cómo se define el comportamiento administrativo. Esta preocupación resulta muy importante porque en la propuesta de Simon se establece la idea, originalmente de Jeremy Bentham, del individuo como factor irreductible a los datos de la organización.

En primer lugar, para que las personas acepten su condición de miembros de una administración, debe ser evidente para ellos que la actividad de la organización contribuye a sus fines personales. Para conseguir esto, las organizaciones cuentan con varios recursos: alicientes para participar, las contribuciones personales y el control —bien ejercido— sobre los empleados. Para todo ello es importante que la organización constantemente se adapte a los valores cambiantes de los “clientes”; este cambio en los objetivos de la organización

dentro de las experiencias, conceptos, reglas, estrategias de análisis, métodos, planteamientos, teorías, tecnologías... que forman parte de la propia vida, de la sociedad y de las instituciones. Ese marco psicosocial define el cálculo de las consecuencias e influye en la elección misma. No es un marco arbitrario ni quimérico, por cuanto la historia de las decisiones personales y sociales permite discriminar entre las opciones de acción, seleccionando las que tuvieron eficacia real o disminuyeron daños, y descartando las acciones empíricamente fallidas, nocivas, ilusorias. En el momento de decidir hay una sabiduría biográfica e institucional. Una estructura de personalidad, un sistema social, una cultura, una organización, que nos proveen de conocimiento y patrones de comportamiento probados <<correctos>>, y nos ahorran tomar en consideración opciones de acción que no llevan a ninguna parte. [...] La propia experiencia, la historia social y la organización administrativa depuran y enriquecen el marco de las decisiones” (Luis F. Aguilar Villanueva, “Las contribuciones de la teoría a la decisión política”, en Blanca Torres (comp.), Interdependencia: un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos, México, El Colegio de México, 1990, p. 289).

³¹ Esta es otra de las herencias de la obra de Max Weber, para quien el individualismo metodológico “fue una propuesta de construcción de los conceptos como acciones de individuos y, más precisamente, como acciones-relaciones sociales de individuos, con lo que se evita el defecto de una exclusiva clasificación y explicación de los hechos sociales como acciones individuales de individuos, pero también el exceso de entender las entidades y movimientos sociales como <<colectivos>>: todo concepto colectivo es lógicamente un concepto de acción-relación social de individuos” (Luis F. Aguilar Villanueva, “El individualismo metodológico de Max Weber”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 1987, Núm. 130, p. 171).

hacia sus grupos de clientes, puede asegurar su cooperación conjunta. De igual importancia es la lealtad que la organización logre acumular de sus miembros: un valor personal de trabajar en la administración; ya sea una lealtad hacia los objetivos o hacia la propia administración. Pero no sólo es necesaria la “cooperación” de los individuos, sino también la buena “coordinación” que haya entre ellos para llevar a cabo los objetivos de la organización: todo basado en el criterio de eficiencia.

En resumen, la respuesta de Herbert A. Simon a su incomodidad intelectual con respecto al estado de la teoría de la administración representó toda una generación de especialistas que promovieron un cambio significativo dentro de los temas que son debatidos en la disciplina y, sobre todo, en la manera de entenderlos. No sólo pretendió descalificar los principios de la administración científica, sino que propuso un nuevo camino para el estudio de la administración, más allá de la pura descripción de las estructuras administrativas.³² El nuevo objeto de estudio fue la “decisión”. Ésta y, más específicamente, sus dos componentes —las premisas fáctica y valorativa—, le permitieron establecer las nuevas directrices de investigación y le dieron nuevos argumentos para los viejos debates. En primer lugar, la identificación de una unidad de análisis en la decisión, aceptando la posibilidad de ver científicamente el componente valorativo, significó de manera evidente dirigir la mirada hacia el individuo.³³ Y en segundo lugar, al diluir la antes

³² Como una pequeña referencia de que en efecto no todos han estado de acuerdo con las propuestas simonianas, Christopher Hood y Michael Jackson piensan que la propuesta de Simon ha sido muy poco productiva, pues: 1) los proverbios no han sido definitivamente destruidos por la ciencia positivista; 2) la lógica de Simon no ha influido en la manera de argumentación; 3) el positivismo causa menos respeto del que causaba hace 50 años (La argumentación administrativa, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Coahuila-Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 68-70). Sin embargo, mi opinión es que, al contrario, Simon sin duda influyó enormemente en la manera de argumentar en las teorías de la administración.

³³ “<<Individuo>> es aquella realidad o hecho cuyo carácter de factualidad o empiricidad es selectivamente discriminado y reordenado por un principio-criterio de conocimiento predado a la experiencia, que es el <<valor>>, en cuanto es concebido como el antecedente del descubrimiento, formación o realización social de un valor, de una cultura, o bien como entidad o momento que materializó y expresó un espacio y

tajante división entre política y administración, puso en duda la posibilidad de una administración neutral.

Simon es notable en la teoría de la administración y en las ciencias sociales por el desarrollo de los conceptos de “racionalidad limitada” y “hombre administrativo”. En otros términos, hay un interés por considerar una racionalidad sustantiva por encima de la racionalidad formal-instrumental. Con base en una disputa contra el utilitarismo y el racionalismo extremos, propuso que la racionalidad, y por ende el comportamiento de los individuos, está limitada por su “condición humana”, por sus limitaciones para conocer todas sus posibilidades y consecuencias; de ahí que los hombres deban conformarse con llegar a conocer algunas de sus opciones y elegir aquella que satisfaga sus necesidades más apremiantes. Todo lo cual ocurre en un margen ya establecido de comportamiento: las organizaciones funcionan como mecanismos integradores de intereses particulares y colectivos. En Simon, la organización pierde entidad, deja de ser una “máquina” y se diluye en las reglas que condicionan la “conducta” de los individuos.

Pero lo más importante para este trabajo es que Simon introdujo en la administración los conceptos e hipótesis que había propuesto hasta ese entonces la psicología. Es aquí precisamente, con esta nueva perspectiva metodológica, que el individuo y su psicología adquieren una importancia relevante para los estudiosos de la administración.

EN POS DE LAS NECESIDADES SUPERIORES

He insistido que la sicología fue una disciplina científica que influyó ampliamente la reformulación del campo de estudio de la administración; sin embargo, no me he detenido a mostrar en qué consiste, cuáles son los términos y cómo se construyen las ideas de la sicología. No de toda la sicología, cabe decir —lo cual sería casi imposible—, sino de una escuela, la que más presencia tuvo a partir de la segunda mitad del siglo XX y la que mejor presentó la revaloración del individuo: la escuela humanista.

Es importante mencionar que la influencia de la sicología tanto en la administración como en las demás ciencias sociales y humanidades no fue un hecho fortuito, casual, espontáneo; por el contrario, el peso de la sicología deriva de la importancia que adquirió como manera de explicar el mundo a partir de la segunda Guerra Mundial y del interés explícito de los gobiernos por incorporar activamente el conocimiento psicológico en sus políticas. Esto fue muy evidente en los Estados Unidos, pues como en ningún otro lugar del mundo los psicólogos obtuvieron ilimitada credibilidad y autoridad para hablar de casi todos los temas;³⁴ así lo ha dicho una especialista, “el progreso de la sicología ha cambiado a la sociedad estadounidense. Los norteamericanos, hoy día, es probable que midan sus experiencias personales y sociales de acuerdo con el cálculo de la salud mental y emocional”.³⁵

La segunda Guerra Mundial no sólo fue una guerra de armas y combates, también fue una guerra psicológica. Por medio de la radio o volantes, se intentaba evitar un

³⁴ “The late twentieth-century United States, we are likely to believe what psychological experts tell us. They speak with authority to a vast audience and have become familiar figures in most communities, in the media, and in virtually every corner of popular culture. Their advice is a big business. It is taken for granted that they have a right to a central place in debates about the current state and future directions of American society. From families to governments, from abuse and recovery to war and urban violence, from the mysteries of individual subjectivity to the manifest problems of our collective social life, few institutions, issues, or spheres of existence remain untouched by the progress of psychology in American society” (Ellen Herman, The Romance of American Psychology. Political Culture in the Age of Experts. Berkeley, University of California Press, 1995, p. 1).

³⁵ Loc. cit. Traducción propia.

desmoronamiento neurótico (con lo cual se perdiera cohesión) y mantener la moral positiva de aquellos que peleaban en el frente —los soldados tenían que creer en lo que estaban peleando, y no bastaba con los argumentos nacionalistas sobre la independencia y la autonomía—, lo mismo que destruir la moral de los enemigos. Así, “los sicólogos fueron indispensables en el éxito de la guerra en los ámbitos de la administración de los humanos, la moral del enemigo y la inteligencia”.³⁶

A partir de entonces, y por varias décadas —durante la conocida Guerra Fría entre las dos superpotencias—,³⁷ los sicólogos fueron esenciales lo mismo en políticas militares que en las sociales o de bienestar social.³⁸ Se consideraba que la “salud mental” era una parte fundamental del régimen democrático por lo que ciertos Estados tomaron la función de evitar frustraciones, curar traumas y enfermedades y, en el fondo, proteger la autoestima de sus ciudadanos. Esta responsabilidad se acentuó durante la década de los sesenta (y parte de los setenta) cuando los movimientos de la “contra cultura” cobraron entusiasmo por la búsqueda de una liberación individual, en todos los sentidos.

En este sentido, la escuela de la sicología humanista “personificó la creencia de que una sicología normal, optimista podría proveer los dos prerequisites desesperadamente necesitados de una nación que buscara renovación y revitalización —la salud mental y el comportamiento democrático— pues ninguno de los dos había sido muy evidente en la

³⁶ *Ibid.*, p. 47.

³⁷ “Existían ya todos los factores de un delicado equilibrio de poderes entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, cada uno sostenido por grupos de pueblos directamente bajo su influencia. Había una carencia de una <<tercera potencia>> efectiva. La derrota de Alemania, Italia y el Japón, el debilitamiento temporal de todas las potencias de la Europa occidental, el incierto futuro de la Comunidad Británica, la continuación de la guerra civil en China y la inquietud política por todo el sureste de Asia, dejaban todo el mundo dominado por el aparente e inminente conflicto entre los dos superpoderes” (David Thomson, *op. cit.*, p. 213).

³⁸ “Between 1945 and the mid-1960’s, the U.S. military was, by far, the country’s major institutional sponsor of psychological research, a living illustration of what socially minded experts could accomplish, especially with a <<not too gentle rain of gold>>” (Herman, *op. cit.*, p. 126).

segunda Guerra Mundial”.³⁹ Uno de los primeros psicólogos humanistas en entender y atender, como lo hiciera Simon, el comportamiento humano y su relación con las organizaciones fue Abraham H. Maslow. En la década de los cuarenta, durante la Segunda Guerra Mundial, comenzaron a publicarse los artículos de Maslow, una obra dedicada a un mismo tema: la motivación humana.

En un primer trabajo de 1943,⁴⁰ Maslow presentó algunas de las condiciones que se debían atender para desarrollar acertadamente una “teoría” de la motivación. En primer lugar, es necesario que la integridad de una organización sea la base sobre la cual se construya el entendimiento de la motivación; rechazando lo que él llamó el “modelo del hambre” como plataforma para esta teoría, pues ésta se refiere a los impulsos somáticos y localizables.⁴¹ Tal teoría, en segundo lugar, debe centrarse en los objetivos últimos o básicos de los humanos y desarrollarlos como fines, no como medios o fines intermedios. Lo que se busca es enfatizar las motivaciones inconscientes sobre las conscientes: hay que buscar los objetivos básicos.⁴² En tercer lugar, se deben localizar e interpretar los canales por medio de los cuales se manifiestan las motivaciones, tomando en cuenta que un solo acto puede tener varias motivaciones.

Algo muy importante: todos los estados orgánicos se consideran motivados o motivadores. Sin embargo, las necesidades aparecen jerárquicamente: el surgimiento de una necesidad ocurre cuando se ha satisfecho otra más básica. No sólo se toman en cuenta las motivaciones que sucedan de forma integrada, también serán primordiales aquellas que

³⁹ *Ibid.*, p. 241.

⁴⁰ A. Maslow, “A Preface to Motivation Theory”, *Psychosomatic Medicine*, 5 (1943), pp. 85-92.

⁴¹ De igual forma, Maslow también rechaza que esta teoría de la motivación se sustente en un análisis de los comportamientos de los animales; lo cual sería, por decir lo menos, equivocado: todo debe de centrarse en los humanos.

⁴² Maslow también aclara que no es recomendable que se hagan listas de los “impulsos motivadores”, pues teórica y prácticamente no puede llevar a ningún lugar. Es muy difícil acertar en los niveles de especificidad o generalidad de los impulsos, por eso sólo se habla de las motivaciones.

ocurran de maneras aisladas, segmentadas, parciales. Finalmente, Maslow aclara que su teoría de la motivación no es una teoría conductista, pues las motivaciones son parte, no el todo, para explicar las conductas humanas —hay otros ámbitos de explicación como el biológico-fisiológico y el cultural.

(Según Maslow, su teoría se encuentra dentro de la tradición que llama “psicología funcionalista” —que según Simon es la “tradición pragmática”— representada por los reconocidos psicólogos estadounidenses William James y John Dewey, y desarrollada por los escritos de Wertheimer, Goldstein, la propuesta Gestalt, además de tener presuntas herencias de Sigmund Freud y Adler, aunque en estricto sentido le sea contraria.)

La teoría de la motivación de Maslow está estructurada a partir de la definición de cinco tipos diferentes de necesidades: fisiológicas, de seguridad, de amor, de estima y de autorrealización. Y bien: “las necesidades que se toman generalmente como punto de partida para una teoría de la motivación son los llamados impulsos fisiológicos”.⁴³ Este tipo de necesidades son dominantes, pues se refieren a las condiciones básicas de supervivencia humana: “Una persona que carece de alimentos, seguridad, amor y estima, probablemente sentirá con más fuerza el hambre de comida antes que de otra cosa”.⁴⁴ Todo gira alrededor de la necesidad de saciar el hambre; si se garantizaran los alimentos a cualquier individuo en esta situación, diría sin duda que con eso sería “eternamente feliz”. Sin embargo, una vez que se ha “satisfecho” la necesidad fisiológica, aparece irremediamente otra.⁴⁵

⁴³ Abraham Maslow. “Una teoría de la motivación humana” (1943), en su libro Motivación y personalidad, Madrid, Ed. Díaz de Santos, 1991, p. 21.

⁴⁴ Ibid., p. 23. Un apunte, con respecto de este tipo de necesidades y el mundo que se imagina Maslow, es interesante: “Las condiciones límite son, casi por definición, raras en la sociedad pacífica que funciona con normalidad” (ibid., p. 24).

⁴⁵ “La principal consecuencia de este enunciado es que la gratificación se convierte un concepto tan importante como la privación en la teoría de las motivaciones, porque libera al organismo de la dominación de una necesidad relativamente más fisiológica, permitiendo, por tanto, que surjan otros fines más sociales” (ibid., p. 25).

Surgen, entonces, las necesidades de seguridad. La mejor manera que encuentra Maslow para explicarlo es usando el ejemplo de los niños, pues son estos antes que nadie quienes más necesitan de la seguridad que les proveen sus padres ante peligros del ambiente. Pero de igual forma, un individuo adulto que se sienta demasiado amenazado por el ambiente, no quedará satisfecho hasta que este ámbito este asegurado. En este caso resulta interesante ver el contexto que le da Maslow a su propuesta, sus esperanzas — principalmente si se piensa es el tiempo de la Guerra Mundial—: “[l]a buena sociedad pacífica y estable, que marcha bien, hace que sus miembros se sientan bastante seguros ante animales salvajes, temperaturas extremas, asaltos de delincuentes, crímenes, el caos, la tiranía, etc. Por tanto, en sentido muy real, no tienen necesidades de seguridad como motivadores activos”.⁴⁶

Si tanto las necesidades fisiológicas y de seguridad están bastante satisfechas, surgirán las necesidades de amor, afecto y pertenencia a un grupo. Las necesidades de amor suponen dar y recibir afecto. Cuando están insatisfechas, una persona sentirá intensamente la ausencia de amigos, de compañero o de hijos. Tal persona sentirá hambre de tener relaciones afectuosas con personas en general —de llegar a tener un lugar en su grupo o en su familia—, y se esforzará intensamente por conseguir esta meta. Deseará conseguir ese lugar más que nada en el mundo [...]. Ahora las punzadas de la soledad, el destierro, el rechazo, la ausencia de amistad y el desarraigo son preeminentes.⁴⁷

El balance sobre la sociedad de su tiempo continua siendo sugestivo: “[en] nuestra sociedad, la frustración de estas necesidades es el núcleo que más a menudo se encuentra en casos de mala adaptación y de una psicopatología más grave. El amor y el cariño, así como

⁴⁶ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 28 s.

su posible expresión de la sexualidad,⁴⁸ suelen ser considerados con ambivalencia, y habitualmente están protegidos con muchas restricciones e inhibiciones”.⁴⁹

Y al igual que en los casos anteriores, una vez que se han satisfecho las necesidades “de amor”, surgen necesidades más avanzadas en el interior de los seres humanos: las “de autoestima”.

Todas las personas en nuestra sociedad (salvo unas pocas excepciones patológicas) sienten la necesidad o el deseo de una valoración generalmente alta de sí mismas, con una base firme y estable; tienen necesidad de autorrespeto o de autoestima. Así que estas necesidades se pueden calificar en dos conjuntos subsidiarios. Primero están el deseo de fuerza, logro, adecuación, maestría y competencia, confianza ante el mundo, independencia y libertad. En segundo lugar, tenemos lo que podríamos llamar el deseo de reputación o prestigio (definiéndolo como un respeto o estima de otros), el estatus, la fama y la gloria, la dominación, el reconocimiento, la atención, la importancia, la dignidad o el aprecio.⁵⁰

En general, la satisfacción de las necesidades de estima es la que va a producir en los individuos los sentimientos de confianza, dignidad, capacidad receptiva, adecuación; y al contrario, la desviación de estas necesidades va a producir sentimientos de inferioridad, debilidad e impotencia.

Finalmente, el último conjunto de necesidades son las de “autorrealización”. Esto quiere decir: “[l]o que los humanos puedan ser, es lo que deben ser. Deben ser auténticos con su propia naturaleza”.⁵¹ Cada individuo tiene una forma de autorrealizarse diferente, por lo que esta es una de las necesidades más complicadas de satisfacer. Maslow concluyó, que la sociedad de su tiempo sabe mucho sobre las otras necesidades, pero muy poco sobre esta última. Ahí el objetivo de gran parte de su trabajo: “mis cuidadosos esfuerzos por

⁴⁸ Hay que seguir la acotación de Maslow: “Algo que debe subrayarse al llegar aquí es que el amor no es sinónimo de sexo” (*ibid.*, p. 30).

⁴⁹ *Loc. cit.*

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 30-31. En el primer tipo de necesidades, Maslow cita a Erich Fromm (*Escape from Freedom*) como la mejor referencia para entender del tema; y en el segundo, encuentra que Alfred Adler, Sigmund Freud y sus seguidores son quienes más han desarrollado el tema.

⁵¹ *Ibid.*, p. 261. El énfasis es mío.

descubrir el hecho empírico de que las personas se autorrealizan, son altruistas, abnegados, autotranscendentes, sociales, etc”.⁵²

La construcción teórica de Maslow tiene un conjunto de supuestos que resulta muy importante destacar. En principio, sostiene que “[c]ada uno de nosotros posee una naturaleza interna”; una naturaleza que es posible descubrir (no inventar) mediante un método científico. Esta naturaleza, según hasta donde es conocida, no es perversa o mala, por el contrario “[l]as necesidades básicas (vida, inmunidad y seguridad, pertenencia y afecto, respeto y auto-realización), las emociones humanas básicas y las potencialidades humanas elementales son, según las apariencias, neutrales, promorales o positivamente <<buenas>>”;⁵³ y en la medida que esta naturaleza interna es “buena” es más conveniente exteriorizarla, y no reprimirla. Por ello el nivel más elevado de necesidades se corresponde directamente con esta naturaleza interna: una persona que está motivada por las necesidades de autorrealización, lleva a la cumbre sus potencialidades, capacidades y talentos, cumpliendo en todo momento con una misión y, primordialmente, con un conocimiento y aceptación de su naturaleza intrínseca. Cabe mencionar que en el modelo de Maslow hay una jerarquía de necesidades, básicamente moral, y por demás arbitraria: según él, lo más encumbrado, lo más bueno es que los humanos encuentren su naturaleza interior.

En la base de la idea de Maslow hay un “despliegue” conceptual de la dualidad cuerpo y alma. Maslow no sólo incorporó la teoría sicoanalítica —aunque cabría decir que mediante una interpretación errónea—, sino que realizó un proceso al que se (mal) llamó la humanización de Freud: “[p]ara decirlo de manera más sencilla, es como si Freud adujera la parte de enfermedad de la psicología y nosotros tuviéramos que completarla con la otra

⁵² Abraham Maslow, El hombre autorrealizado. Hacia una psicología del ser, trad. Ramón Ribé. Barcelona, Kairós, 1973, p. 12.

⁵³ Ibid., pp. 25-26.

mitad, la de la salud”.⁵⁴ Por un lado, hay necesidades que refieren directamente al cuerpo: las fisiológicas y de supervivencia segura; y por otro, hay necesidades que se refieren al “alma”: amor, estima y autorrealización.

Freud nunca estableció una distinción entre cuerpo y alma. Lo que se entiende a partir de Maslow es que las necesidades del alma no son iguales, sino superiores.⁵⁵ En ese sentido, todos los elementos “destructivos” desaparecen, se consideran —al contrario de Freud— deformaciones o deficiencias, pero no entran en un cuadro de normalidad. Así, las condiciones del orden liberal democrático coinciden con las necesidades del alma.⁵⁶ Gracias a esto, Maslow ganó enorme popularidad, pues todas aquellas deformaciones y monstruosidades del alma, que habían aparecido en la segunda Guerra Mundial y que se clasificaron dentro del cuadro de una “personalidad autoritaria”, son sacadas y apartadas de lo que se entiende por la naturaleza humana, y se transformaron en patologías, en enfermedades que es necesario curar y pueden ser curadas.

Maslow encuentra en la filosofía existencialista —tal como él lo dice— un fundamento para su proyecto. A partir de la postura existencialista de que “[u]na persona es simultáneamente actualidad y potencialidad”;⁵⁷ el “primer deber profesional es el estudio de la persona como individuo, más bien que el de los determinantes sociales extra-

⁵⁴ “Quizá esta psicología de la salud será fuente de nuevas posibilidades de control y perfeccionamiento de nuestras vidas, así como de convertirnos en personas mejores. Tal vez resulte más provechosa que el simple preguntarse <<cómo curarse>>” (*ibid.*, p. 28).

⁵⁵ Otra de las manifestaciones de esta actitud es la de Fromm, según Maslow: “Eric Fromm ha hecho un importante e interesante esfuerzo por distinguir entre los placeres superiores y los inferiores, como tantos otros hicieron anteriormente. Se trata de una necesidad crucial para irrumpir a través de la relatividad ética subjetiva y al mismo tiempo es un requisito previo para una teoría científica de los valores. Distinguir entre el placer de la escasez y el placer de la abundancia, entre el placer <<inferior>> de satisfacer una necesidad y el placer <<superior>> de la producción, creación y desarrollo de la penetración”. (*ibid.*, p. 58).

⁵⁶ “During the 1950s, Maslow attempted to make liberal democratic values integral to a definition of mental health and psychological maturity. This was part of the general humanistic project to test the feasibility of democracy by wiring individual dignity, tolerance, freedom of choice, and similar virtues into the unfolding process of normal human development” (Ellen Herman, *op. cit.*, p. 270).

⁵⁷ Maslow, *op. cit.*, p. 34.

psíquicos”.⁵⁸ La importancia del individuo deriva de esa “potencialidad individual”: según lo entiende Maslow las personas necesitan de comida, seguridad, amor y respeto, todo lo cual proviene de su medio ambiente; sin embargo, el desarrollo de la individualidad consiste en el descubrimiento de la verdadera y completa interioridad, la autenticidad, que impulsará hacia el exterior la realización personal, según lo necesita la naturaleza interior.

Para Maslow hay individuos que quieren ser auténticos y, por ende, buenos. En la medida que un hombre es auténtico, encuentra y realiza la bondad potencial de su naturaleza interior: “[I]a individualidad auténtica puede definirse en parte por la capacidad de oír estas voces-impulso dentro de uno mismo, es decir, saber lo que uno realmente quiere o no quiere, aquello para lo que es apto y aquello para lo que no se es apto”.⁵⁹ Maslow piensa que las fuentes de la “humanidad” están dentro del propio individuo, no en la sociedad. Este punto es muy importante, pues la sociedad al contrario de ayudar a la búsqueda de la autorrealización y la autenticidad, estorba, y mucho peor es una fuerza represiva en el desarrollo de la humanidad individual. Resulta entonces necesario que ante la necesidad de buscar su naturaleza interior, los individuos entre en un proceso de “terapia” para poderse liberar de las ataduras de la sociedad.

(Cabe mencionar que Maslow, como miembro de la psicología humanista, no fue el único que manifestó esta apreciación por la autenticidad y la necesidad liberarse de la opresión de la sociedad. Otro contemporáneo y colega suyo, Carl Rogers, decía algo muy similar: “la naturaleza del ser humano es constructiva y digna de confianza, cuando funciona

⁵⁸ Ibid., p. 36. “El énfasis del existencialismo sobre la soledad radical del individuo es para nosotros útil recordatorio no sólo para que sigamos elaborando los conceptos de decisión, responsabilidad, elección, auto-creación, autonomía y de la identidad misma. Hace también más problemático y más fascinante el misterio de la comunicación entre entidades aisladas por medio, por ejemplo, de la intuición y la empatía, el amor y el altruismo, la identificación de los otros y la homonomía en general. Consideramos todas estas cosas como demostradas. Sería mejor si las consideráramos como milagros por explicar” (ibid., pp. 37 s).

⁵⁹ Ibid., p. 237. El subrayado es mío.

libremente”.⁶⁰ Pero la sociedad ha impuesto restricciones a los individuos por lo que no encuentran su verdadera identidad. Para deshacerse de esa condición restrictiva, los individuos necesitan una psicoterapia —centrada en la categoría del “cliente”, que muestra la democratización de las relaciones sociales—⁶¹ conducida al descubrimiento de lo que cada uno desea verdaderamente, desechando “todo lo que hay de artificial en su vida o que le es impuesto o definido desde afuera”).⁶²

La naturaleza interior, la autenticidad es una potencialidad y no un resultado final: tiene una historia vital y por ello hay que considerarla desde su evolución. Pero el punto es que la interioridad llega a realizarse (autorrealizarse) debido a factores extra-psíquicos (cultura, familia, medio ambiente, educación). Como lo dice Maslow, “muy pronto estos objetivos, necesidades y tendencias quedan ligados a los objetos (<<sentimientos>>) por canalización, aunque también por asociaciones aprendidas arbitrariamente”.⁶³ Hay aquí dos cuestiones sumamente importantes, y que dicen mucho del espíritu detrás de las ideas de Maslow: primero, es posible “construir” un puente entre los factores externos al individuo y relacionarlos con su interior; y segundo y más interesante, que el objeto de la naturaleza interior son los “sentimientos”, aquello que es, sin duda, lo más auténtico en los individuos. En el ámbito de los sentimientos se deben de enfocar los intentos de autorrealización. Incluso, en un extremo, el proceso de autorrealización puede manifestar sentimientos de

⁶⁰ El proceso de convertirse en persona. Mi técnica terapéutica. México, Paidós, 1997, p. 174.

⁶¹ “Roger’s terminology was important; he was largely responsible for the widespread adoption of the term <<client>> in the mental health field. <<Client>> gradually replaced <<patient>>, at least outside of psychiatry, illustrating the democratization of therapeutic relationship and the retreat from (or sometimes even outright rejection of) the medical model in which a dependent and suffering individual relied on the kindness of an omniscient doctor” (Herman, op. cit., p. 266).

⁶² Rogers, op. cit., p. 155.

⁶³ Loc. cit. El énfasis es añadido.

pesar o sufrimiento, y sin embargo, no es pertinente —según Maslow— que tratemos de evadirlos pues se estaría contradiciendo a la naturaleza interior.⁶⁴

Lo importante en la obra de Maslow es la valoración enfática del individuo y sus sentimientos, debido a las necesidades de autorrealización. La consecuencia del argumento es que en la búsqueda de esa naturaleza interna es posible que haya un amalgamiento — como lo desean los administradores— entre el interés individual y el colectivo, y más que un cruce entre ambos, en el fondo llegan a confundirse, a ser lo mismo:

Las personas que se auto-realizan poseen una fuerte tendencia a fundir el egoísmo y el altruismo en una unidad superior, superordenada. El trabajo tiende a confundirse con la diversión. Vocación y pasatiempo se hacen una misma cosa. Cuando el deber es agradable y el placer es el cumplimiento del deber, ambos pierden sus fronteras y oposición. Se descubre que en la más elevada madurez se incluye una cualidad de infantilidad y que los niños sanos poseen algunas de las cualidades de autorrealización madura. La división entre lo interior y lo exterior, entre el yo y los demás, se difumina y se pierde precisión, y ambos elementos aparecen como permeables mutuamente en los niveles superiores del desarrollo de la personalidad.⁶⁵

Por ello no resulta extraño ver que los estudiosos, lo mismo que los administradores, estén sumamente interesados en que los miembros de una organización alcancen la realización personal en el marco de ésta misma, en la persecución de los mismos fines.

Resumiendo deprisa: si en principio, el proyecto de Maslow sólo era buscar las motivaciones inconscientes de los individuos y la manera en que se manifiestan, al final resulta ser una propuesta exitosa que revalora la posición del individuo en la sociedad, pues

⁶⁴ “Si el sufrimiento y el pesar resultan a veces necesarios para el desarrollo de la persona, deberemos aprender en consecuencia a no protegerla automáticamente contra ellos como si siempre fueran malos. Algunas veces pueden ser buenos y deseables desde el punto de vista de la bondad de sus efectos. No permitir que las personas soporten su propio sufrimiento y evitárselo, puede resultar una especie de superproteccionismo que, a su vez, implique una cierta falta de respeto hacia la integridad, la naturaleza y el desarrollo futuro del individuo”. (*ibid.*, p. 31). Sobre las transformaciones del significado que la sociedad occidental ha dado al sufrimiento es imprescindible la lectura de Fernando Escalante Gonzalbo, La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento, México, Paidós, 2000.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 255.

en la idea no hay nada más preocupante que descubrir de la naturaleza interior de cada una de las personas, pues se sabe —se quiere saber— que esta interioridad es originalmente buena. Según Maslow, los hombres tienen la necesidad superior de autorrealizarse, es decir conocer la autenticidad de su naturaleza interna y descubrir su bondadosa humanidad. El problema es que éste es un proceso de búsqueda interior, pues no está en los factores externos, en la sociedad, la cual, dicho sea de paso, constriñe la propia individualidad.

Finalmente, la propuesta de Maslow permite concretar en los sentimientos, en la emotividad individual un objeto de atención del proceso de autorrealización. En la medida que las propias organizaciones se enfoquen en el descubrimiento de esa naturaleza interior, será posible encontrar un vínculo entre el individuo y sus factores externos.

HACIA LA ADMINISTRACIÓN DE LAS EMOCIONES

No fue Abraham Maslow —y las propuestas que como la suya venían de la psicología humanista— quien influyó directamente en el estudio de la administración, y de ahí hacia la administración pública. Hay una mediación e interpretación de los postulados de la psicología hacia la administración que se debe considerar. Douglas M. McGregor, en su exitosa obra The Human Side of Enterprise,⁶⁶ dio forma al cambio al que me refiero dentro de la teoría de la administración.

Para McGregor hay dos maneras de clasificar a todas las teorías de la administración: aquellas que pertenecen a la “Teoría X” de la administración, y aquellas

⁶⁶ Existe traducción al español como: El lado humano de las organizaciones, trad. Andrés M. Mateo. México, McGraw-Hill, 1980.

que pertenecen al conjunto de la “Teoría Y”. La “Teoría X” se puede resumir de la siguiente manera:

i) La administración es responsable de organizar los elementos de la empresa productiva —dinero, materiales, equipo, mano de obra— en interés de los fines económicos. ii) Con respecto a la gente, éste es un proceso de dirigir sus esfuerzos, motivarlos, controlar sus acciones y modificar su conducta para satisfacer las necesidades de la organización. iii) Sin esta intervención activa de la administración, la gente se mostraría pasiva —y hasta resistente— a las necesidades organizativas. Por tanto, habrá que convencer a la gente, premiarla, castigarla, controlarla: habrá que dirigir sus actividades.⁶⁷

Para que esta teoría sea consistente con la realidad del mundo en el que opera, es necesario que detrás de ella haya una perspectiva, una creencia propia, de lo que es el hombre.

McGregor describe de la siguiente forma el tipo de humano que supuestamente se están imaginando quienes son partidarios de la Teoría X.

El hombre promedio es, por naturaleza, indolente: trabaja lo menos posible. Carece de ambición, le disgusta la responsabilidad y prefiere que lo guíen. Es esencialmente centrado en sí mismo e indiferente a las necesidades de la organización. Por su naturaleza misma, es resistente al cambio. Es crédulo, no muy brillante: fácilmente podrán engañarlo el charlatán y el demagogo.⁶⁸

Sin embargo, para este autor, los descubrimientos de las ciencias sociales y de la psicología de su tiempo refutaron esa creencia convencional acerca del hombre y la naturaleza humana. Más adelante agrega: “[t]al vez la mejor manera de indicar por qué es inadecuado el enfoque convencional de la administración sea considerar el tema de la motivación”,⁶⁹ y con ello lo que hace es retomar los postulados de Maslow y transplantarlos en el estudio de las organizaciones. Para McGregor hay también necesidades que “motivan” cierto tipo de actitudes: las necesidades fisiológicas y de seguridad. Para

⁶⁷ Douglas M. McGregor, “El lado humano de la empresa” (1957), en su obra, Mando y motivación, México, Diana, 1970, p. 23.

⁶⁸ Loc cit.

⁶⁹ Ibid., p. 24.

McGregor no hay necesidades de amor, sino que las llama “sociales”; y las necesidades de “autoestima”, las llama “necesidades del ego”. Ambos vuelven a coincidir en las necesidades de “autorrealización”.

En este caso, el esquema reproduce la idea de que el hombre es naturalmente “bueno” y en la socialización se ha pervertido. De nuevo los rasgos “negativos” se convierten en una enfermedad producida por la sociedad. En ello lo que hay es el origen de la cultura “terapéutica”.⁷⁰ Lo más importante de MacGregor es que la administración, en algún sentido, va a ser una especie de terapia. Esta cultura terapéutica utiliza los motivos de la autenticidad, pero los hace inofensivos, por su vaguedad.

Nos estaremos equivocando si atribuimos su pasividad, su hostilidad, su negativa a aceptar responsabilidades a su inherente “naturaleza humana”. Estas formas de conducta son síntomas de enfermedad, de frustración de sus necesidades sociales y del ego. El hombre cuyas necesidades de nivel inferior están satisfechas ya no se ve motivado a satisfacerlas. Para todos los fines prácticos, han dejado de existir.⁷¹

En esa medida la administración, según McGregor, ya no puede encargarse de las necesidades fisiológicas y de seguridad; sino que debe dedicarse a las necesidades sociales y del ego.

No obstante, “[la administración] no puede proporcionar al hombre respeto a sí mismo ni el respeto de sus compañeros, ni la satisfacción de sus necesidades de autorrealización”.⁷² El problema, insiste, radicó en que la administración había estado concentrada en las necesidades de los niveles inferiores, por lo que se ha privado de poder hacer uso de los mecanismos de motivación en los recursos tradicionales: recompensas, incentivos, amenazas, entre otros. Se concluye, en este panorama, que la teoría

⁷⁰ Ya el argumento lo había señalado Maslow: “El apremio hacia la salud es lo que hace posible la terapéutica. Es una condición sine qua non” (El hombre autorrealizado, op. cit., p. 45).

⁷¹ McGregor, “El lado humano de la empresa”, op. cit., p. 28.

⁷² Ibid., p. 29.

convencional por dirección y control, la Teoría X, era inadecuada para “motivar” a los individuos, pues no influye directamente en su conducta.⁷³

Luego entonces, para McGregor fue necesaria una nueva teoría que permitiera administrar a los empleados; una teoría que encontrara la motivación de las personas. Y a esta la llama la “Teoría Y”:

i) La administración es responsable de organizar los elementos de la empresa productiva —dinero, materiales, equipo, mano de obra— en interés de fines económicos. ii) Las personas no son, por naturaleza, pasivas o resistentes a las necesidades de la organización. Se han vuelto así como resultado de la experiencia tenida en organizaciones. iii) La motivación, el potencial de desarrollarse, la capacidad de asumir responsabilidades, la disposición a una conducta directa hacia las metas de la organización se encuentran presentes en las personas. No es la administración la que los pone ahí. Es responsabilidad de la empresa hacer que las personas reconozcan y desarrollen por sí solas estas características humanas. iv) La tarea especial de la administración consiste en ofrecer condiciones de organización y métodos de operación tales que la mejor forma en que las personas puedan alcanzar sus propias metas sea dirigiendo sus propios esfuerzos hacia los objetivos de la organización.⁷⁴

La diferencia entre ambas teorías, la X y la Y, es que en la primera hay una suerte de control externo de la conducta de los miembros de la administración, mientras que en la segunda se fomentan los mecanismos de autocontrol y autodirección. Se trata de “gestionar” las motivaciones humanas; cosa que en el contexto de los estudios conductistas parecía factible, pero antiliberal. “Las oportunidades de estudiar y manipular los componentes básicos de la motivación y el comportamiento humanos [...] aparecieron frecuentemente durante la Guerra Fría. El planeta era todavía un laboratorio de psicología”.⁷⁵

⁷³ Simon ya apuntaba en este sentido: según él, los mecanismos tradicionales para ejercer la autoridad mediante la dirección y el liderazgo eran muy limitados pues no aseguraban del todo la cooperación ordenada de los miembros. Y sin embargo, prefería métodos como el convencimiento, la persuasión o la lealtad —en una veta más psicológica— para atender a los problemas de autoridad.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 30-31.

⁷⁵ Ellen Herman, *op. cit.*, p. 134.

Sin embargo, el lenguaje se modifica y se adapta a las necesidades de la sociedad liberal, que promueve la “auto-realización”.

El nuevo lenguaje de la autenticidad permite mirar la gestión de la conducta de modo “aceptable”. No sólo porque, como he anotado, se hace coincidir con los principios de la sociedad liberal democrática, sino también porque el proceso de descubrimiento de la autenticidad tiene como trasfondo el mind-cure movement,⁷⁶ de una religiosidad de espíritu saludable, que describió William James⁷⁷ hace años, la cual permite una actitud de franco optimismo y confianza en los procesos de cambio.

Vale la pena a estas alturas, para reforzar el rechazo de este cambio a las viejas teorías, leer completa la acusación de McGregor:

Las condiciones impuestas por la teoría convencional de la organización y por el enfoque de la administración científica durante el pasado medio siglo han atado a los hombres limitados que no utilizan sus capacidades, han inhibido la aceptación de responsabilidades, fomentando la pasividad, eliminando el sentido de todo trabajo. Las costumbres, actitudes y expectativas del hombre —todo su concepto de ser miembro de una organización industrial— han quedado condicionadas por la experiencia adquirida en estas circunstancias.

Hoy día la gente se ha acostumbrado a verse dirigida, manipulada y controlada en organizaciones industriales y a enfocar fuera del trabajo la satisfacción de sus necesidades sociales, egoístas y de realización. Esto puede decirse de gran parte de la administración, así como de los trabajadores. La auténtica “ciudadanía industrial” es una idea remota y no realista [...]⁷⁸

Hay una serie de “pasos” que es necesario andar para instaurar una administración como la quiso McGregor. En primer lugar, una política clara de descentralización y delegación, para que los empleados puedan tomar responsabilidad de sus acciones, y en esa

⁷⁶ Este movimiento de cura mental “era un movimiento religioso más o menos en forma, mezclado con una vaga inspiración científica, y de intención prácticamente terapéutica [...]. su fundamento último estaba en una actitud vital: en el temperamento religioso optimista, que confía en la bondad originaria de la creación y se traduce en sentimientos efusivos de alegría y libertad” (Fernando Escalante Gonzalbo, “La redención terapéutica. Especulación a partir de un tema de William James”, Estudios Sociológicos, 19 (2001), p. 348).

⁷⁷ Las variedades de la experiencia religiosa, trad. J. F. Yvars, Barcelona, Península, 1986.

⁷⁸ D. MacGregor, op. cit., p. 31.

medida satisfagan sus necesidades del ego. En ese sentido, es necesario también ampliar el trabajo de los empleados. En segundo lugar es importante la participación y la administración consultiva, es decir darle (alguna) voz a los empleados para formular las decisiones. Y en tercer lugar, hay que instaurar un mecanismo de evaluación del desempeño, pues en la medida que los empleados son más responsables, también deben de evaluar sus contribuciones a los objetivos de la empresa; en donde resultan medianamente satisfechas las necesidades egoístas y de autorrealización. Finalmente, “[sólo] la administración que tiene confianza en las capacidades humanas y que va autodirigida hacia los objetivos de la organización (y no hacia la conservación del poder personal) puede captar todas las repercusiones de esta nueva teoría”.⁷⁹

Esta idea de una nueva administración con base en la Teoría Y tomó fuerza en los años posteriores. Warren Bennis fue uno de los que recorrieron el camino para tratar de establecer este tipo de administración. En un artículo publicado en 1967, Bennis comienza diciendo “[r]ecientemente, predije que en los próximos 25 a 50 años participáramos en el fin de la burocracia tal como la conocemos, y en el surgimiento de nuevos sistemas sociales más apropiados a las exigencias de industrialización del siglo XX [...]. Veo ahora que mi predicción ya es una clara realidad, de modo que a la predicción se le adelantó la práctica”.⁸⁰ El “fin de la burocracia” será uno de los temas más recurrentes desde entonces; y casi siempre, como Bennis, desde algún argumento psicológico: “[existen] al menos cuatro amenazas importantes para la burocracia. La primera es humana, básicamente

⁷⁹ Ibid., p. 34.

⁸⁰ Warren Bennis, “Las organizaciones del futuro”, en Shafritz y Hyde, Clásicos de la administración pública, op. cit., p. 485 (la publicación original es del Personnel Administration, en 1967). El énfasis es mío. “Esta predicción se basó en el principio evolutivo de que cada época desarrolla una forma organizativa apropiada a su genio, y que la forma prevaleciente de organización jerárquica piramidal conocida por los sociólogos como ‘burocracia’, y por casi todos los hombres de negocios como ‘esa maldita burocracia’, no se ajustaba a las realidades contemporáneas” (loc. cit.).

psicológica”.⁸¹ Este cambio “sicológico” quiere decir un cambio en la conducta empresarial, ocurrida por varios factores:

Un nuevo concepto de hombre, basado en un mayor conocimiento de sus necesidades completas y cambiantes, que ha venido a remplazar a la idea sobresimplificada e inocente del hombre. Un nuevo concepto de poder, basado en la colaboración y la razón, que remplaza al modelo basado en la coerción y la amenaza. Un nuevo concepto de los valores organizacionales, basado en ideales democráticos humanísticos, que viene a remplazar al sistema de burocracia mecanicista y despersonalizada.⁸²

Es importante transcribir su impresión con respecto al origen de estas ideas, y las implicaciones que esto tiene para la administración:

Estoy convencido de que el éxito de The Human Side of Enterprise de McGregor se basó en una rara empatía con vasto público de empresarios que estaban dispuestos a aceptar una alternativa a la concepción mecanicista de la autoridad. Preveía una vívida utopía de relaciones humanas más auténticas de lo que partían la mayor parte de las prácticas organizacionales. Además, yo sospecho que el deseo de relacionarse tiene poco que ver con el motivo de lucro per se, aunque a menudo se le racionaliza con si así fuera. El verdadero impulso de estos cambios se debe a necesidades poderosas, no sólo de humanizar la organización, sino de utilizarla como un crisol del desarrollo y crecimiento personal de la autorrealización.⁸³

Todos estos cambios, según Bennis, traen consigo una serie de tareas a realizar, las cuales divide en cinco categorías. 1) La integración entre las necesidades individuales — incentivos, recompensas, motivaciones— y la organización, para lograr una transacción satisfactoria entre ambos. “El problema de la integración surge de nuestra sociedad consensual, donde los apegos personales desempeñan una gran parte, donde el individuo es apreciado, donde hay una preocupación por su bienestar y no sólo en el sentido de la

⁸¹ “Las tres últimas son 1) un cambio rápido e inesperado; 2) un crecimiento de tamaño, en que el volumen de las actividades tradicionales de la organización no basta ya para sostener el crecimiento, y 3) la complejidad de la tecnología moderna, en que se requiere una integración de actividades y personas de competencias muy diversas y sumamente especializadas” (ibid., p. 486).

⁸² Ibid., pp. 488 y 490. Énfasis en el original.

⁸³ Ibid., p. 490. El énfasis es añadido.

higiene que pudiera tener un veterinario, sino como personalidad moral e integrada”.⁸⁴ 2) Llevar a buenos términos el cambio en la influencia social, respecto al problema del poder y de cómo se distribuye. 3) La colaboración entre procesos organizacionales y las fuerza centrífugas que dominaban, en estereotipos y conflictos, las naciones y comunidades; es decir, terminar con el fatal desencuentro con el “otro”, entre un “nosotros buenos” y un “ellos malos”.⁸⁵ 4) El problema de la adaptación causado por el medio “turbulento”, dinámico e incierto. 5) El que llama problema de la revitalización: un ambiente paradójico entre crecimiento y decadencia; donde lo que queda por hacer es “revitalizar”. Esto último se logra desarrollando las capacidades de aprendizaje, recuperación y codificación de la información para que se pueda aprovechar; crear métodos para mejorar el aprendizaje; adquirir y aplicar mecanismos de retroalimentación y autoanalíticos.

La burocracia que conocemos sería remplazada por “sistemas adaptativos, de solución de problemas, temporales, de diversos especialistas, unidos por especialistas en coordinación y evaluación de tareas en flujo orgánico”.⁸⁶ Esta estructura “orgánico-adaptativa” es la síntesis de lo que se espera de la administración pública desde mediados del siglo XX. “La estructura orgánico-adaptativa debería intensificar la motivación y con ello la eficiencia, porque aumenta las satisfacciones intrínsecas a la tarea”; y más adelante se concluye que “[e]xiste una armonía entre la necesidad que tiene la persona educada de tareas significativas, satisfactorias y creadoras, y una estructura flexible en la organización”.⁸⁷

⁸⁴ Ibid., p. 491.

⁸⁵ El origen de esta propuesta se haya en la lectura de Bennis a Carl Rogers, “Dealing with Psychological Tensions”. PONER REFERENCIA COMPLETA

⁸⁶ Ibid., p. 497.

⁸⁷ Ibid., p. 498. El énfasis es mío.

Pero todo este cambio requiere de una preparación específica por parte de los directivos.⁸⁸ Uno de los factores para desarrollar esta preparación, es el fomento de la lealtad, que a su vez favorece el desarrollo profesional de los funcionarios. Pero como nos dice Bennis, “[los] otros factores incluyen la búsqueda de la autorrealización, de un desarrollo personal que acaso no esté relacionado con la tarea. Estoy consciente de que esta observación pone en entredicho cuatro siglos de arraigada ética protestante”.⁸⁹

Para concluir: la penetración de los postulados de psicología humanista en la administración resulta efectiva y contundente. A partir de esta influencia, la administración estará enfocada en las necesidades superiores (las del alma, las de la autorrealización) utilizando los mecanismos de la “motivación”. Ello bajo los supuestos de que todo lo demás está bien, que están satisfechas las otras necesidades y que los hombres son “buenos” y “espirituales”. La administración deja presuntamente de ocuparse de saciar las necesidades básicas (inferiores) de los burócratas –aquellas de comida, casa, sustento— y comienza a enfocarse en la satisfacción de las necesidades elevadas (buenas) de los individuos –estas de amor, estima y realización personal. Los individuos ya no están en la administración porque tengan la obligación contractual que se paga económicamente, sino que pertenecen a la administración porque se sienten motivados a hacerlo pues encuentran que en ella se realizan como individuos.

La novedad consiste en la responsabilidad que adquieren las organizaciones para hacer que sus miembros reconozcan y desarrollen las metas de su interioridad, que alcancen

⁸⁸ “[M]e parece que se nos debería preparar en una actitud hacia la investigación y la novedad y no hacia el contenido particular de un trabajo; la preparación para el cambio significa desarrollar ‘hombres que aprendan’ ” (ibid., p. 499). “En resumen, he sugerido que el director de administración y desarrollo del futuro tenga en reserva al menos seis funciones nuevas y distintas: 1) preparación para el cambio; 2) asesoramiento de sistemas; 3) creación de nuevos incentivos; 4) socialización de adultos; 5) formación de equipos de colaboradores para la solución de problemas, y 6) creación de objetivos y compromisos supraorganizacionales” (ibid., p. 505). Énfasis en el original.

⁸⁹ Ibid., p. 501.

su naturaleza interna. Trabajar en la administración va resultar una suerte de terapia. Por ello, se trata de gestionar las motivaciones, que significa en el extremo del argumento “administrar las emociones”; lo cual puede hacerse de un modo aceptable gracias al lenguaje público de la autenticidad. La administración confía en las capacidades humanas y esta dirigida, por el empate de intereses individuales y organizacionales, hacia la autodirección con base en los objetivos complementarios.

Finalmente, lo que se anuncia es el fin de la burocracia: el fin de una visión mecanicista de la administración. Se cree en la posibilidad de construir organismos a partir de relaciones con sentido humanista y de autorrealización, donde se intensifiquen las acciones de motivación y las actividades propias de la administración no sean rígidas e inamovibles, sino flexibles y adaptables a las circunstancias cambiantes.

CONCLUSIÓN: EL REGRESO A ROUSSEAU

La batalla más grande de Rousseau fue de él contra todos los demás y la victoria más ilustre de Jean-Jacques fue hallar su naturaleza interior. Aunque resulta difícil asegurar que ambas cosas ocurrieron en realidad, posiblemente nadie duraría en pensar que su batalla diaria es contra una sociedad opresiva y que no hay gloria mejor que encontrarse a uno mismo. Prescindiendo de cualquier profunda interpretación, puede decirse que estos tópicos rousseauianos han conducido, a su manera, una de las aspiraciones más importantes de la conciencia moderna: la liberación del hombre.

El esquema de explicación, de liberación, de Rousseau no es complicado, y para cualquiera en nuestros días puede resultar simple y conocido. En principio, todos los hombres son buenos, y para saberlo necesitan conocer su naturaleza interior que es

básicamente buena. El proceso no es sencillo, pero las fuentes de esa bondad se encuentran en la humanidad de cada uno. Cada individuo descubre que es diferente a los demás, que es auténtico. Esta autenticidad se manifiesta mediante los sentimientos: “siempre saldrá un nuevo conocimiento de mi naturaleza y de mi humor a través de los sentimientos e ideas con que mi espíritu se alimenta [...]”.⁹⁰

Sin embargo, la sociedad ha impuesto un orden perverso, represivo, que corrompe y destruye esa misma autenticidad, que constriñe la manifestación de la naturaleza interna.

Por ello, Rousseau lucha contra esas limitantes y encuentra razones para la rebeldía:

Mientras actúo libremente, soy bueno y no hago más que el bien; pero tan pronto como siento el yugo, bien de la necesidad, bien de los hombres, me convierto en rebelde, o mejor en reacio, y entonces soy nulo. Cuando hay que hacer lo contrario de mi voluntad, no lo hago pase lo que pase; no hago tampoco mi voluntad porque soy débil. Me abstengo de actuar; como toda mi debilidad es para la acción, toda mi fuerza es negativa, y todos mis pecados son de omisión, raramente de comisión. Nunca ha creído que la libertad del hombre consista en hacer lo que se quiere, sino en no hacer nunca lo que no quiere, y tal es lo que siempre he reivindicado y con frecuencia mantenido, por lo que he sido el mayor escándalo para mis contemporáneos.⁹¹

A lo largo de más de dos siglos, muchos han encontrado en Rousseau las razones para sentirse oprimidos y los motivos para liberarse, de las maneras más distintas que se pueda imaginar. En este capítulo, lo que se ha visto es que, como consecuencia de la guerra, mucha gente encontró las razones para sentirse oprimido y la necesidad de ser liberado de un orden social destructivo y amenazante. Entonces, emprendieron el camino de regreso a Rousseau.

En sus paseos, decía Rousseau: “comencé a verme solo en la tierra, y comprendí que mis contemporáneos no eran, en relación conmigo, más que seres mecánicos que sólo

⁹⁰ Jean-Jacques Rousseau, Las ensañaciones del paseante solitario, trad. Mauro Armiño, Madrid. Alianza. 1979, (El Libro de Bolsillo, 707), p. 33.

⁹¹ Ibid., p. 105.

actuaban por impulso y cuya acción yo sólo podía calcular por las leyes del movimiento”.⁹²

Al igual que él, durante y después de la guerra, muchos comenzaron a ver sólo seres mecánicos que actuaban por un cálculo.

Inició así un cambio en el pensamiento de muchos. A partir de entonces se creyó que los individuos son buenos y la sociedad es mala, que todos los hombres tienen una necesidad superior de autorrealizarse y que en esta búsqueda de su naturaleza interna, su autenticidad, hay que luchar en contra de una sociedad artificial e impersonal. La búsqueda de la autenticidad terminó por deshacerse de las normas de vida de una sociedad que había enloquecido.

Lo mejor de este cambio, en el ámbito específico de la administración, es que los individuos fueron considerados como el valor más importante en las organizaciones, las cuales dejaron de ser máquinas y se disolvieron en los aspectos de la conducta humana, particularmente en las motivaciones que los impulsan a cumplir con su trabajo y, en ese sentido, a satisfacer sus necesidades, principalmente las superiores.

⁹² Ibid., p. 127. El énfasis es mío.

CAPÍTULO CUATRO

Durante y, sobre todo, después de la segunda Guerra Mundial, en casi todos los países occidentales fue apremiante la necesidad de reestablecimiento, reforma y reconstrucción de los órdenes político, económico, social, cultural; era imprescindible contener la proclividad de la sociedad al conflicto y la inestabilidad. Esto requirió una enérgica y vigorosa acción gubernamental y administrativa, y casi ningún Estado evitó el ejercicio de un amplio control en la vida social y económica: se debía alcanzar un equilibrio entre el impulso al desarrollo económico y la procuración de estabilidad social.

El incremento de las actividades administrativas y la intervención del Estado, principalmente, en la economía y la sociedad requirieron por necesidad de un desarrollo en la disciplina científica de la administración pública, pues los especialistas y académicos debían responder con propuestas innovadoras a las nuevas responsabilidades del Estado. Cabe decir que esta exigencia de las condiciones gubernamentales y administrativas a las disciplinas sociales, específicamente a la administración pública, naturalmente tuvo como base la enorme influencia que la psicología tuvo en las explicaciones sobre la sociedad y, particularmente, sobre el individuo.

Por ello, el objetivo del presente capítulo es presentar las principales innovaciones en la disciplina de la administración pública, entre el final de la segunda Guerra Mundial y el inicio de la década de los setenta, que fueron motivadas por la ampliación de las funciones del Estado y por una suerte de imperialismo de la psicología. El capítulo comienza

con un apartado en donde, brevemente, se muestran algunas de las principales características del fortalecimiento del Estado de bienestar de la posguerra. A continuación, se expondrán las opiniones de los autorizados especialistas de la época quienes reclamaron un cambio en la administración pública, motivados por las aportaciones ejemplares de la psicología. Así, el capítulo pretende mostrar que la influencia de la psicología en la administración pública significó, primordialmente, la revalorización del lugar del individuo en las organizaciones públicas —y, por ende, la enorme importancia de los aspectos y herramientas motivacionales— (tal como se verá en el tercer apartado) y la desaparición de la neutralidad de la administración, por lo que los temas de la política son retomados de nuevo como objeto fundamental de la disciplina (lo cual se verá en el cuarto apartado). Finalmente, en la última parte, se indicará cómo esas innovaciones requeridas en la administración pública fueron, también, el origen de una de las ramas de la disciplina más sólidas desde la época: la escuela de las políticas públicas.

SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR

El Estado apareció no sólo como responsable absoluto del orden público, de la defensa exterior, del imperio de la ley, sino como distribuidor más justo de la riqueza, como protector y previsor futuro de los sectores más débiles y como mecanismo generador de empleo y de ingresos. El enorme incremento del control estatal, la planeación económica y la detallada regulación de la vida cotidiana, que eran consecuencias inevitables de la Guerra Mundial, impuso y, después, acostumbró a los individuos a la acción gubernamental. Las tendencias que aparecieron durante la primera Gran Guerra y la depresión macroeconómica de los años treinta, se manifestaron más acentuadas y con mayor alcance, y las metas tales

como la seguridad social y la oportunidad de trabajo para todos exigieron una organización estatal más permanente y más completa de la que había existido antes. Esta fue la época de pleno crecimiento y consolidación del Estado de bienestar y de una administración pública robusta y por demás progresista. No se dudaba que el Estado y su administración eran las organizaciones públicas idóneas para que, mediante el uso de leyes, recursos económicos y empleados,¹ se establecieran políticas y programas que aseguraran la nueva convivencia social.

En los años cincuenta, la seguridad contra la amenaza militar externa y la sublevación interna fue la preocupación principal de las grandes naciones occidentales. Pero mientras más perduraron la paz y el orden —aunque fuese de manera relativa—, los gobiernos pusieron mayor atención a la prosperidad económica. “El decenio de 1960 fue un periodo de prosperidad y de optimismo político”.² Mientras en Estados Unidos se declaró una época de “infinitos” recursos económicos para gastar en objetivos políticos y económicos, en Europa comenzaron a crecer en gran proporción los índices de producto interno bruto de cada país con lo que se incrementaron los ingresos individuales y aumentaron al mismo tiempo los programas estatales de bienestar. La necesidad de reconstrucción nacional y la prosperidad económica dieron confianza y certidumbre a las acciones estatales para actuar en los diferentes ámbitos: económico, político y social.

En el ámbito económico, el Estado como nunca antes tuvo una activa participación en la regulación y control de las variables macroeconómicas.³ De hecho, una de las

¹ Véase para esta clasificación el libro de Richard Rose, El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 68.

² Ibid., p. 58.

³ Se retomó la teoría de Keynes según la cual era preciso y posible eliminar el desempleo mediante un aumento en la capacidad de adquisición de las masas que opere, a su vez, como causa para el incremento de la producción y, por consiguiente, del empleo. Para ello es necesario que el Estado asuma la orientación y

características del Estado benefactor fue su conversión en “empresario”, mediante la estatización o nacionalización de las empresas privadas, participando con el capital privado en empresas mixtas o adueñándose de ellas, pero bajo una figura jurídica privada. En el extremo podía decirse que el Estado era la forma y el espacio mismo de organización de las relaciones de producción y trabajo, por lo que todas estas relaciones se institucionalizaban y legitimaban socialmente sólo por la intervención del propio Estado.

Pero la estructuración de este nuevo y poderoso sector público en la economía no fue sencilla. Por un lado, el Estado tenía la función de proveer y mantener las condiciones básicas del status quo económico adaptándolo a las exigencias de aquel entonces (consolidación del desarrollo económico de posguerra) y excluyendo los disturbios para su buen funcionamiento; por el otro, el Estado debía “corregir” no superficial, sino profunda, sistemáticamente el status quo, cuyo efecto fue la estructuración y estratificación de ciertas clases sociales (donde algunos vieron la aparición de socialismo democrático).⁴

Dentro del ámbito político, el Estado de bienestar se caracterizó por ser un “Estado de asociaciones”, es decir, un Estado donde tuvieron una importancia decisiva no sólo los individuos y los partidos políticos, sino también las grandes organizaciones o asociaciones que, a su vez, pudieron influir en los partidos o ser influidos por estos.⁵ El Estado en cierto sentido promovió, mediante acciones de corporativización, la estructuración, la institucionalización y la formalización de grupos sociales. Así, en “la nueva escena estatal

control del proceso económico, sin la necesidad de adquirir la propiedad de los medio de producción o alterar la estructura de la economía capitalista. Véase J. M. Keynes, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, trad. Eduardo Hornedo. México. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1965. Sobre casos particulares donde ocurrieron reformas keynesianas puede leerse: Margaret Weir y Theda Skocpol, “Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión”, trad. Fernando Aguiar. Zona Abierta, Núm. 63/64, 1993. pp. 73-153.

⁴ Manuel García-Pelayo, Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid. Alianza. 1977, p. 23.

⁵ Ibid., p. 40.

[irrumpió] la masa, las grandes organizaciones de masa gremiales y políticas, asociaciones patronales, sindicatos, partidos”.⁶

Este proceso de articulación de la enorme pluralidad de organizaciones sociales y políticas permitió que el Estado de bienestar se caracterizara, también, por tener cierta capacidad para producir la integración de la sociedad nacional, una unidad sin perjuicio de la propia determinación de las asociaciones. Pero además, el Estado de bienestar presumía el mantenimiento de los principios y normas democráticas en la medida que se promovía la participación de toda la sociedad mediante las distintas formas de asociación institucional.

En el ámbito social se instauraron varios sistemas para resguardar la continuidad de la convivencia. La “seguridad social”,⁷ por ejemplo, fue un raro sistema basado en la fe ciega de que todo en el futuro es progreso, de que se permitiría aunar la reducción progresiva de la jornada laboral (lo que genera mayores periodos de ocio) con un aumento exponencial de la productividad del trabajo. La amplia gama de subvenciones públicas a un conjunto considerable de actividades cotidianas y las políticas sociales⁸ —desde la educación primaria y la salud integral hasta la construcción y arrendamiento de viviendas— se fundamentó en la creencia de que el incremento de la riqueza social era imparable, lo cual haría posible el aumento continuo de los ingresos fiscales del Estado.

⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, Política y racionalidad administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982, p. 67.

El esquema de seguridad social que se consolidó después de la segunda Guerra Mundial obligaba al Estado a inscribir a los recién nacidos en registros civiles y, a partir de entonces, a asegurarles constantemente las condiciones necesarias de educación, salud, vivienda —y, como se verá más adelante, también de estabilidad emocional—: lo cual terminaba cuando el Estado se encargaba del sepelio de los difuntos y organizar la sucesión de sus bienes.

⁸ El sentido de las políticas sociales era remediar las condiciones de los estratos sociales más desprotegidos. En general, son políticas sectoriales destinadas no tanto a transformar la estructura social cuanto a remediar los peores efectos de los cambios económicos, aunque no de una manera proactiva sino reactiva.

Junto a ese progreso material que supuso la “seguridad social” se desarrolló también un concepto más amplio de justicia (humana). Las actividades del Estado benefactor pretendieron lograr una distribución más justa de los satisfactores básicos para la vida. A pesar de que quedaba mucho por hacer, era indudable que la educación pública, las pensiones para la vejez, los planes para evitar el desempleo, los servicios sanitarios y un sistema de imposición redistributiva hacían una vida más prolongada y más valde para los gobiernos. La presión social de este sistema de seguridad social sobre el Estado obligó a éste a ampliar y profundizar su condición de Estado de “bienestar”.

Esta obligación estatal suponía que “el Estado era incapaz de subsistir sin proceder a la reestructuración de la sociedad y la sociedad por su parte era incapaz de subsistir sin la acción estructuradora del Estado”.⁹ El Estado no se limitó a asegurar las condiciones básicas de un orden social supuesto, ni a vigilar los disturbios de los mecanismos autorreguladores, también fue el regulador decisivo del sistema social —como del económico. Resultó que el Estado y la sociedad ya no fueron órdenes autónomos, autorregulados y unidos por un número limitado de relaciones que recibían e intercambiaban insumos y productos definidos; sino dos sistemas fuertemente interrelacionados entre sí a través de relaciones complejas, con factores ordenadores que estuvieron fuera de los respectivos sistemas y con un conjunto de subsistemas relacionados.¹⁰

También, como ya se adelantó en el capítulo anterior, el Estado fue responsable de la estabilidad emocional de sus ciudadanos. Al terminar la segunda Guerra Mundial, se

⁹ García-Pelayo, op. cit., p. 24.

¹⁰ No fue extraño pensar que se estaba en una cierta decadencia de la teoría general del Estado para dar paso a la teoría del sistema político que engloba los mismos factores estatales que sociales. De hecho, “la función directiva del Estado ha sido hecha posible, además de por la ciencia y la técnica económicas, por el enorme desarrollo de las técnicas de control y de programación, de la teoría y el análisis de sistemas, de la investigación operacional, de la teoría de juegos, etc.” (ibid., p. 20).

fortalecieron las políticas que atendían la salud mental de los habitantes, los cuales utilizaron mayores servicios terapéuticos, mientras que los terapeutas consolidaron, puede decirse, su autoridad científica. Recuérdese que el ideal democrático liberal — principalmente en Estados Unidos— estaba sostenido también por una idea concreta del bienestar mental.¹¹

Además, el Estado de bienestar implicó también un cambio (una superación para algunos) del Estado de Derecho, pues no sólo aseguraba derechos para limitar la acción del propio Estado, sino contenía derechos a las prestaciones y servicios públicos. Esto exigió una armonización entre la racionalidad jurídica y la racionalidad técnica. El Estado de bienestar cumple con el Estado de Derecho, y ejerce sus acciones mediante la legislación.

Todo ello requirió ejecutar acciones y programas que tuvieron una tendencia muy clara hacia implantar en la sociedad, en la política y en la economía un tipo de organización específico que estaba basado en el principio de estabilidad o autogobierno, que respondía a las condiciones de operación del modelo estabilizador. Sin embargo, esta misma tendencia de acción estatal “sólo se lograr[ía] al convertir a la sociedad en materia pasiva de administración central, en planeación global y carácter técnico y sin oposición política alguna”.¹²

¹¹ “During the twenty-five years after 1945, the federal government moved toward methodically governing the mental health of ordinary U.S. citizens, those ordinary citizens moved toward enthusiastically consuming psychotherapeutic services, and psychological experts moved to solidify their authority over aspect of individual and social life implicated in the manufacture of normality and psychological well-being. The work of theorist and clinicians affiliated with humanistic psychology, such as Rogers and Maslow, demonstrated that the durability of democratic ideas and institutions might even depend upon an intentional quest for better-than-normal psychological development. The absence of mental illness and presence of mental health were no longer sufficient. An ongoing process of conscious becoming, of self-actualization, in psychotherapy or elsewhere, was necessary to cultural as well as to personal evolution” (Ellen Herman, The Romance of American Psychology. Political Culture in the Age of Experts, Berkeley, University of California Press, 1995, pp. 274 s.).

¹² Luis F. Aguilar, op. cit., p. 72.

Finalmente, el fortalecimiento del Estado de bienestar significó dos cambios en las características de su relación con los otros ámbitos. Primero, la distinción entre “lo público” y “lo privado” tuvo una nueva connotación. El espacio de lo público se identificó completamente con todo lo social en su conjunto, y la “realización de lo social” se vinculó inextricablemente con lo estatal: todo aquello que era gubernamental era público.¹³ (Quedaba entonces en lo privado, aquello netamente personal, psicológico e interpersonal, y las actividades económicas de intercambio que sólo incrementaban el ingreso privado sin importar las consecuencias sociales.)

Segundo, como se expuso en el capítulo anterior, la época posterior a la segunda Guerra Mundial intensificó el individualismo. “La demanda de bienestar individual es sagrada e irrefutable y es parte del carácter de un derecho natural [...]. El bienestar del Estado de bienestar es más positivo, tiene más sustancia [en términos individuales]”.¹⁴ Sin embargo, si en primer lugar se puso al individuo, inmediatamente se debió poner a la comunidad. El Estado tenía que proveer lo mismo bienestar individual que comunitario.

El Estado de bienestar es el guardián y promotor responsable del bienestar de la comunidad completa, que es muchas veces más compleja que la suma total del bienestar de todos sus miembros individuales integrados por simple adición. Las demandas de los individuos deben ser definidas y limitadas siempre en conveniencia dentro de la forma compleja y definida del bienestar de la comunidad, y es por ello que el derecho al bienestar no puede tener nunca la estatura completa de un derecho natural. La armonización de los derechos individuales y el bien común es un problema que enfrentan todas las sociedades humanas.¹⁵

El Estado de bienestar implicaba el control activo de las variables macroeconómicas; la articulación institucional de la pluralidad de las asociaciones

¹³ Véase *ibid.*, p. 57.

¹⁴ T. H. Marshall, “Social Selection in the Welfare State”, en *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1965, p. 236. Traducción propia.

¹⁵ *Ibid.*, p. 237.

políticas; la regulación y reestructuración del sistema social y el cuidado especial de la estabilidad emocional de los individuos. Y por lo tanto, éste fue un Estado principalmente administrativo, pues puede decirse que su legitimidad no residía sólo en el consentimiento de la legalidad, sino en la ejecución (performance), en la funcionalidad y eficacia de su gestión. La función principal del Estado administrativo no es sólo, como se dijo antes, legislar, sino, ante todo, actuar: el locus pasó a las instancias gubernamentales y administrativas. El hecho importante para el presente trabajo es que esa función administrativa del Estado fue únicamente posible por la que Daniel Bell llama “tecnología intelectual”, es decir, el conocimiento para definir la acción estatal y para identificar los medios para llevarla a cabo. En las páginas que siguen presentaré en qué consistió esa nueva tecnología intelectual, representada en la disciplina de la administración pública.

DE LA SICOLOGÍA A LA ADMINISTRACIÓN

A partir de la segunda Guerra Mundial, y principalmente después de que terminó, se abrió un periodo de gran expansión y cambio para la administración pública y, en ese sentido, para su academia. Las actividades administrativas de la época comenzaron a necesitar e incorporar a especialistas en la toma de decisiones y diseño de programas y políticas.¹⁶ Y como ya se apuntó en el capítulo anterior, muchos de los especialistas que tuvieron influencia fueron sicólogos. Sin duda, la influencia de la sicología en la administración pública —no sólo en la administración— se hizo sentir muy pronto a finales de la década de los cuarenta. Fueron los temas y términos psicológicos los que permearon en los estudios

¹⁶ Al darse a la publicidad de forma súbita el Proyecto Manhattan, se dio a conocer una gran participación científica del gobierno federal de los Estados Unidos en una función política.

administrativos, abriendo nuevos temas a debate (como las cuestiones políticas) y, sobre todo, y más importante, dándole al individuo un nuevo lugar en el entendimiento general de la administración pública.

Por ejemplo, para Paul Appleby, el trabajo en la administración pública, el trabajo de los funcionarios públicos, difiere mucho de otro tipo de labores administrativas. Appleby, en el libro Big Government, comienza su reflexión hablando de las características particulares del trabajo de los administradores públicos —donde se enfatiza el hecho de tener que hacerse cargo de los recursos y servicios públicos—, para luego destacar que la verdadera diferencia con respecto de otras actividades se refiere a lo que llama, recurriendo a un término de la psicología, la “actitud gubernamental”. Este tipo especial de “actitud” significa tener un enorme sentido de acción (en oposición a un sentido de reacción): el sentido de tomar decisiones rápidas que tengan la capacidad para manejar y organizar grandes recursos e información. Sobre todo, la actitud gubernamental se distingue por el desarrollo del sentido de la “responsabilidad pública”. “En términos generales, la función y la actitud gubernamental tienen al menos tres aspectos complementarios que sirven para diferenciar al gobierno de todas las demás instituciones y actividades: gran alcance, impacto y consideración; responsabilidad pública; carácter político”.¹⁷

Esto último es muy importante, pues se puede ver que la distinción analítica entre la administración y la política —retomada y redefinida por Simon, gracias a un postulado psicológico— se desvanece. Según Appleby, los administradores también tienen que tomar decisiones, muchas de las cuales tienen un carácter político. (Para Appleby, los programas

¹⁷ Paul Appleby, “El gobierno es diferente” (1945), en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 269.

gubernamentales “apolíticos”, en realidad, contradecían la experiencia del gobierno estadounidense.) Su conclusión es que: “[el] gobierno es diferente, porque el gobierno es política”.¹⁸ Hay en esto algo sugestivo: al mismo tiempo que se destaca el carácter político de los administradores, la “neutralidad” moral es sustituida por una idea de moral pública. El debate será entonces sobre el significado, definición y contenido de los valores relativos al interés público.

Para otros, la penetración de los postulados psicológicos en la administración pública significó mucho más que el simple manejo de términos, conceptos e ideas, indicó un cambio mayor en la manera de entender la función del aparato administrativo en la sociedad, principalmente el lugar que los miembros, los funcionarios públicos, ocupan dentro de las organizaciones y las relaciones que hay alrededor de ellas. Hay en el fondo una nueva manera de concebir a los individuos, por lo que se vuelve necesario plantear una nueva forma de observar los problemas de la administración.

Aunque desde una posición no propiamente de la administración pública, sino de la sociología, uno de los primeros en manifestar esa nueva forma, con base en postulados de psicológicos, fue Robert K. Merton. Para él, el modelo de administración burocrática — como la describió Weber— era idóneo sólo para los fines de eficiencia técnica.¹⁹ Según Merton, la burocracia había tenido esquemas particulares para hacer que los empleados trabajen de forma motivada, como el servicio a la legalidad. Sin embargo, esta situación se había ido deteriorando: “[la] adhesión a las reglas, concebidas originariamente como

¹⁸ Ibid., p. 272.

¹⁹ “El mérito principal de la burocracia es su eficiencia técnica, con una gran estimación por la precisión, la rapidez, el control externo, la continuidad, la discreción y la óptima restitución del gasto que representa. La estructura se aproxima a la eliminación completa de relaciones personalizadas y de consideraciones no racionales (hostilidad, ansiedad, complicaciones sentimentales, etc.)” (“Estructura burocrática y personalidad” (1940), en Teoría y estructura sociales, trad. Florentino M. Torner y Rufina Borques. México. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1980, p. 276).

medio, se transforma en un fin en sí misma; tiene lugar el proceso familiar de desplazamiento de metas por el cual <<un valor instrumental se convierte en un valor final>>”.²⁰ La conclusión, de terminología psicológica, era que el simple cumplimiento de las normas ya no servía para la continuidad de la eficiencia:

mediante la formación de sentimientos, la dependencia emocional de símbolos y posiciones burocráticas, y la intervención afectiva en esferas de competencia y autoridad, se producen prerrogativas que implican actitudes de legitimidad moral que establecen como valores por su propio derecho y ya no se les considera meramente como medios técnicos para hacer expeditiva la administración. Puede advertirse la tendencia de ciertas normas burocráticas, introducidas originariamente por razones técnicas, a hacerse rígidas y sagradas.²¹

Ocurre que los burócratas se entrenan en la incapacidad, pues tienen funciones desinhibidoras de la motivación para el trabajo. Por lo cual, como lo propone Merton, los “estudios empíricos de la acción recíproca entre la burocracia y la personalidad aumentarían de manera especial nuestro conocimiento de la estructura social”.²² Y uno de los objetos de estudio son los “valores”: “un examen detallado de los mecanismos para impregnar de valores sentimentales los códigos burocráticos sería instructivo tanto desde el punto de vista sociológico como psicológicamente”.²³

Pero el diagnóstico más interesante respecto al cambio en la administración pública fue el de Robert A. Dahl. Para éste, la ciencia de la administración pública de su época, finales de los cuarenta, tenía tres problemas: el esclarecimiento del lugar que ocupan los “valores” en el estudio de la administración; el entendimiento de la naturaleza de los seres humanos y la posibilidad de los estudios administrativos comparativos que permitieran descubrir ciertas generalidad más allá de las diferencias sociales. Según Dahl, las viejas

²⁰ Ibid., p. 279.

²¹ Ibid., p. 282.

²² Ibid., p. 285. El énfasis es propio.

²³ Ibid., p. 286.

escuelas de administración pública tenían una especie de incapacidad para mirar estos problemas. Su dictamen con respecto a aquellas escuelas dice mucho del modo cómo se les percibía:

En un intento de hacer la ciencia de la administración pública análoga a las ciencias naturales, las leyes, o leyes en potencia, son desposeídas de valores normativos, de las distorsiones causadas por la incorregible psique individual y de los efectos presumiblemente irrelevantes del entorno cultural. A menudo se arguye que los principios de la administración pública tienen una validez universal independiente, no sólo de los fines morales o políticos, sino también de la personalidad frecuentemente inconformista del individuo y del ambiente social y cultural.²⁴

Dahl atina, efectivamente, en lo que se refiere al propósito de las viejas escuelas de administración pública: pretendían ser una ciencia que estableciera leyes universales — como las naturales— y para ello dejaban de lado las cuestiones morales y políticas, sobre todo se desentendían de las consideraciones “individuales” —y en este sentido “valorativas”. En esto último Dahl encuentra un grave error: mientras que las ciencias sociales continuasen envueltas en la que llama “falacia naturalista” sería imposible su progreso. Para Dahl no hay duda que las ciencias sociales están relacionadas con el tratamiento de las cuestiones valorativas: “[m]ucho se podrá ganar si el contrabando clandestino de valores morales en las ciencias sociales se pudiera convertir en honesto comercio abierto”.²⁵

En la administración pública las estimaciones valorativas resultan mucho más relevantes que en la administración privada. Esta preocupación más amplia “inevitablemente enreda los problemas de la administración pública en los lazos de las

²⁴ Robert A. Dahl. “La ciencia de la administración pública: tres problemas” (1947), trad. Francisco Sempere y Pedro Corsi, Revista de Administración Pública, 1979, Núm. 40, p. 11.

²⁵ Ibid., p. 12.

consideraciones éticas”.²⁶ Se debe aceptar que los valores son importantes en la medida que fijan los fines que la administración debe seguir, dada la posición de ésta última en el orden social. El problema es que, en las sociedades democráticas, los fines siempre están en disputa y, por ende, no es posible distinguir con claridad los fines de los medios. Dado esto, el estudioso de la administración pública no puede evitar preocuparse por los fines; de hecho —dice Dahl— mal harían si por lo menos no hacen explícitos los fines o los valores que dan fundamento a su doctrina.²⁷

No obstante, la cuestión de la administración pública, para Dahl, está en un lugar muy específico:

La mayor parte de los problemas de la administración pública giran en torno a seres humanos; y el estudio de la administración pública debe ser, por tanto, esencialmente el estudio de los seres humanos tal y como se comportan, y como se pueda esperar o predecir que se comporten bajo circunstancias especiales. Lo que demarca el área de la administración pública, de las correspondientes a la psicología, la sociología o las instituciones políticas, es su interés por el comportamiento humano en el área de los servicios prestados por las agencias gubernamentales.²⁸

²⁶ *Ibid.*, p. 13.

²⁷ Según Dahl, “el rehusar reconocer que el estudio de esta disciplina debe estar fundamentado en alguna aclaración de fines, es perpetuar el galimatías de la ciencia en el área de los propósitos morales” (*ibid.*, pp. 14-15). Por ello es que propone que se establezca una hipótesis básica de análisis y que haya un condicionamiento “honesto” de los fines.

²⁸ *Ibid.*, p. 15. Según Dahl lo que ocurre es que el interés por el comportamiento humano es una limitante para las potencialidades de la ciencia de la administración. “Primero, disminuye la posibilidad de usar procedimientos experimentales; y el experimento, aunque quizá no indispensable para el método científico, es de gran ayuda. Segundo, ese mismo interés por el comportamiento humano limita seriamente la uniformidad de los datos, ya que el punto de referencia es diferenciado y muy variable: hombre o mujer. Tercero, porque los datos concernientes al comportamiento humano constituyen una masa increíblemente nueva y compleja, la parte correspondiente a la preferencia de lo observado es exagerada y las posibilidades de una verificación independiente se encuentran disminuidas. Cuarto, el interés por los actos humanos debilita la confiabilidad de todas <<las leyes de la administración pública>>, ya que se conoce demasiado poco de los resortes que muevan la acción humana para asegurar, con exactitud, o por lo menos con una alta probabilidad, las predicciones sobre la conducta del hombre” (*ibid.*, p. 16).

Para Dahl muchos de los postulados de la administración pública derivan de una idea de “la naturaleza del hombre” que no es sostenible.²⁹ De acuerdo como lo entiende Dahl, a los viejos administradores no sólo no les importaban los fines, sino que suponían un hombre responsable y esencialmente racional, que aceptaba la lógica de la organización y que no protestaba en contra de ella o la sustituía por otra.

En contraste, para Dahl una administración pública no alineada a principios organizacionales podría aceptar y utilizar mejor la “personalidad” distintiva y variada de sus miembros. Por ello, la nueva generación de estudiosos de la administración pública otorgó una importancia franca al tema de la “personalidad”. La literatura de administración pública “busca el ordenamiento sistemático de las funciones y las relaciones humanas de tal forma que las decisiones organizacionales puedan y sean basadas en la certeza de que cada paso tomado sirva realmente al propósito de la organización como un todo”.³⁰ Así, no hay duda que

Si alguna vez debe existir una ciencia de la administración pública, ella debe derivar de un entendimiento del comportamiento humano en el área demarcada por las fronteras de la administración pública. Esta área, para estar seguros, no puede nunca estar claramente separada del comportamiento humano en otros campos; todas las ciencias sociales son dependientes de las motivaciones del hombre y de sus respuestas.³¹

²⁹ Esta visión del individuo, que para Dahl es incorrecta tiene un origen claro: “[e]l rápido crecimiento de la mecanización, la rutina y la especialización en el trabajo, siguió incrementando la cualidad técnicamente racional de la producción capitalista. Era quizá inevitable que surgieran conceptos que subordinaran caprichos individuales y discrepancias con los requerimientos ordenados del proceso productivo, ya que fue esta misma subordinación la que llevó a cabo el reemplazamiento de las instituciones feudales y mercantilistas, por el capitalismo. La organización (pero no el control) de la producción se convirtió en el interés del ingeniero; y debido a las prácticas restrictivas autorizadas por la tradición, las normas protectoras de los gremios; las regulaciones benevolentes de la monarquía mercantilista, e incluso los ideales no adquisitivos del individuo habían sido borradas, por lo que ya era factible organizar la producción sin mucha consideración hacia la personalidad individual variable de aquellos involucrados en el proceso productivo” (loc. cit.).

³⁰ Fritz Morstein Marx, Elements of Public Administration, 1946. cit. en ibid., p. 19.

³¹ Loc. cit. El énfasis es mío.

Finalmente, el reparo de una nueva teoría de la administración pública en los componentes valorativos y en la ubicación de los individuos dentro de las organizaciones tiene como consecuencia que, en adelante, sería muy poco probable, cuando no imposible, creer que un principio de administración pública tiene validez en cualquier Estado o nación, o que las prácticas exitosas de una administración tendrán el mismo resultado en un medio político, económico, sociocultural diferente.³² Con esto Dahl propuso, por un lado, el estudio comparativo de la administración pública; pero por otro, volvió a contradecir los postulados de las viejas escuelas —en especial una idea de Woodrow Wilson— para quienes los principios de administración se aplicaban en cualquier país, prescindiendo de consideraciones nacionales o locales.

En resumen, Dahl proponía una nueva ciencia de la administración pública (comparativa) que no fuera neutral ante miramientos valorativos o normativos y que además tuviera siempre como eje de análisis las motivaciones y el comportamiento de los individuos. Por ello propuso que hubiera una estrecha colaboración con la psicología (social): los estudiosos de la administración deberían en todo momento tener presentes las premisas teóricas de ésta disciplina si querían entender ampliamente su objeto de estudio.

Esta propuesta tuvo eco inmediato entre los especialistas; y uno de los primeros en comentarla fue Herbert A. Simon. Según Simon, Dahl estaba en lo correcto al hacer un llamado a considerar el ámbito valorativo de la administración pública. Ello le llevó a pensar en la posibilidad de disolver la separación de ésta con respecto a otras ciencias sociales —en especial la ciencia política— y a argüir en contra de la especialización:

³² “Las variaciones que los estudios de las comparaciones trataban de entender y explicar después de la segunda Guerra Mundial se expandieron para abarcar no sólo los derechos humanos, sino también el espectro de las diferencias sociales de todas partes del mundo” (Robert C. Fried. “Administración pública comparada: la búsqueda de teorías”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 425).

Por este camino, la administración rechaza su obsesión por un rango limitado de valores, reestablece su derecho a considerar la aplicación de su conocimiento a problemas de política pública y pierde su identidad como separado de la ciencia política o, incluso, de la ciencia social. Puesto que si la administración pública ha de ser una ciencia aplicada, no puede reconocer fronteras que fueron establecidas con motivos de especialización académica y que limita el sistema de valores en el cual ella pueda interesarse. No puede ignorar la teoría de la soberanía o de la representación, meramente porque éstas no son consideradas tradicionalmente cuestiones de administración pública.³³

Simon se inscribe en un grupo de nuevos científicos (rebeldes, según él) que, como Dahl, buscan crear una ciencia del comportamiento humano en las organizaciones gubernamentales, edificándola sobre los cimientos de la psicología (social). Pero a diferencia de aquel, Simon no cree que los estudiosos deban “hacer uso” de la psicología, sino aceptarse a sí mismos como “psicólogos”:

La administración pública [...] no puede ser concebida como un campo puramente pasivo que acepta las conclusiones de los psiquiatras y los psicólogos acerca de la “naturaleza humana” y luego aplica estas conclusiones al área del comportamiento en la organización. La administración es en sí misma un área importante del comportamiento humano y social, y la investigación en administración es investigación en psicología y sociología, capaz de aportar, como de aceptar, nuevos conocimientos en estos campos. El investigador en administración debe considerarse a sí mismo, no meramente como una persona cuyo trabajo está relacionado con la psicología social, sino como una persona que es un psicólogo social concentrándose en un área especial de comportamiento humano. Su entrenamiento debe ser guiado de esta forma.³⁴

Por ello, seguramente, Simon en coautoría con Donald Smithburg y Victor Thompson redactó su propia propuesta de entrenamiento de los administradores públicos. Según estos, el estudio de la administración pública puede tener dos objetivos —aunque en la realidad se encuentren entrelazados. Por un lado, entender cómo se comportan las

³³ Herbert A. Simon. “Un comentario a <<La ciencia de la administración pública>>” (1947), trad. Pedro Corsi. *Revista de Administración Pública*, 1979, Núm. 40, p. 29.

³⁴ *Ibid.*, pp. 30-31.

personas en las organizaciones y cómo funcionan; y por el otro, proponer recomendaciones prácticas referentes sobre la manera más eficiente de organización.

Para alcanzar esto es necesario que el conocimiento sobre la administración sea “amoral”: no porque sea imposible, en los términos weberianos, decir si algo es bueno o malo, sino porque debe ocuparse de los mecanismos para “manejar” a otros seres humanos, las técnicas para influir el comportamiento. Es decir: es amoral en cuanto es un saber técnico. El problema radica en la importancia que ha adquirido el individuo, en reflexionar sobre el hecho de que “uno de los valores más importantes de la civilización occidental es la dignidad del ser humano como individuo. No es fácil expresar todo el significado de este valor, pero sin duda alguna significa, entre otras cosas, que los seres humanos no pueden ser manipulados como títeres sujetos a cordeles que los mueven”.³⁵

El objetivo de Simon era la búsqueda de un empate entre los intereses particulares y de la organización:

la dignidad humana sólo podrá ser respetada en una situación administrativa en que todos los participantes salgan ganando, en una forma u otra, con la realización de los fines de la organización. En cualesquiera de estas situaciones, la administración puede ser “cooperativa” en el más amplio sentido de la palabra. Puede ser un constante proceso de acción recíproca de comportamiento, cuyo plan es influido por las reacciones de la clientela y de todos los participantes en la organización con la misma frecuencia que por el designio consciente de manipulación de un “jefe”.³⁶

Como antes lo había señalado Simon, las organizaciones funcionan como mecanismos integradores de intereses individuales y colectivos, en este caso político-

³⁵ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, Administración pública (1950), México, Editorial Letras, 1968, p. 19. El énfasis es mío.

³⁶ Loc. cit.

administrativos.³⁷ Así, el trabajo de Simon termina por llevar las propuestas de El comportamiento administrativo a la administración pública.

Hay una incomodidad con la especialización y fragmentación de las ciencias sociales, por lo que se propone superar los límites metodológicos y desvanecer la independencia de unas con respecto de otras. En el caso de la administración pública, el rechazo hacia la separación metodológica entre política y administración —y por ende la negación de una administración neutral—, lleva a la segunda hacia un campo donde importan mucho más los aspectos de la primera. Lo interesante es que en el lugar de la neutralidad (moral) aparece un idea de moral pública, donde conciernen al conocimiento administrativo los valores relativos al interés público, a la precisión de conocer las necesidades de la sociedad y que el gobierno mejore sus decisiones públicas.

Las nuevas propuestas de administración pública rechazan las viejas escuelas principalmente por su falta de atención hacia los seres humanos, hacia el individuo. Las rechazan porque las viejas escuelas proponen una administración neutral, y por tanto: impersonal, sin importar los individuos. Hay un llamado muy importante hacia el estudio de los valores dentro la administración; y al entendimiento de las organizaciones públicas como un elemento que amalgama los intereses individuales con los político-administrativos. Como se presentó, la revaloración del individuo fue posible gracias a la influencia y utilización de las ideas, hipótesis y términos de la sicología, gracias al cuidado especial de aspectos como la personalidad y las motivaciones. En el fondo significó la

³⁷ He aquí uno de los problemas con respecto a la administración pública estadounidense, pues es más difícil amalgamar ambos intereses “[e]n un pueblo que posee una tradición de confianza en sí mismo [y] es muy probable que predomine una gran renuncia a confiar en el gobierno como modo de resolver los problemas de la comunidad” (*ibid.*, p. 23).

búsqueda de una gestión que, con base en la creencia de que se buscaba la autorrealización de los individuos, utilizó otro tipo de recursos de control de los funcionarios públicos.

EL INDIVIDUO EN LA ADMINISTRACIÓN

La nueva concepción de la administración, de una burocracia rígida que es sustituida por un sistema orgánico-adaptativo, donde hay una preocupación mayor por las necesidades “superiores” de los individuos, permea sin demasiados obstáculos en los temas y debates de la disciplina. Como se verá en este apartado, hubo, grosso modo, una revaloración de los aspectos humanos, del individuo como valor en las propuestas de estudio de la administración pública.

Dwight Waldo, uno de los académicos publiadministrativistas más importantes de la segunda mitad del siglo XX en Estados Unidos, hizo la primera evaluación de la situación de la disciplina hacia finales de los cuarenta. Según Waldo, la administración pública se encontraba dominada por una ideología “ortodoxa” y el “evangelio de la eficiencia”, aunque comenzaban a aparecer estudios empíricos con pocas aspiraciones teóricas. Para esta ideología, la democracia y la eficiencia son la misma cosa, y lo mismo cree en la separación entre “administración” y “política”, que en las virtudes de la ciencia: “[p]ara el ortodoxo, <<ciencia>> significa descubrimiento de hechos, rechazo de la teoría y tal vez pragmatismo. El concepto de que hay <<principios>> científica y éticamente válidos que se pueden descubrir mediante el estudio científico también constituye un lema ortodoxo”.³⁸

³⁸ Dwight Waldo, The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration, Nueva York, The Ronald Press Company, 1948, p. 20.

Al igual que Herbert Simon, como se presentó en el capítulo anterior, Waldo describe que en su tiempo comienza a dudarse de las suposiciones de la “administración científica”. Primero, que un estudio serio desde la administración permitiría ver que la democracia y la eficiencia no pueden significar lo mismo; segundo, que no existe una separación política-administración como tal, no hay una separación entre las oficinas de decisión y las ejecutorias del gobierno;³⁹ y tercero, que las suposiciones con respecto de la ciencia y los principios se hacen cada vez más críticas y sutiles. Quizá lo más importante sea la siguiente conclusión: “[e]l pensamiento administrativo afectará y reflejará los hechos futuros. Pero no será una de las Primeras Fuerzas, al menos en el futuro próximo. El número de sus devotos y la gama de influencia son demasiado limitados”.⁴⁰ Y reconoce que a pesar del cambio, los principios de la administración científica seguirán imperando el estudio y la práctica de la administración pública. “Este punto de vista ‘ortodoxo’ dista de ser una fe indiscutida; pero en general, sigue siendo el evangelio en nuestras escuelas”.⁴¹

Las preocupaciones de Waldo, lo mismo que las de Simon, sin duda representaron de forma inmejorable el espíritu no sólo de los especialistas de la época, sino también dentro del gobierno estadounidense. Por la misma época aparece el Informe de la Comisión Hoover, que delineó los cambios en la administración pública desde finales de los cuarenta.

³⁹ “Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política”: “No puedo ver como haya de alcanzarse una explicación de la vida política de nuestro tiempo sin esta clase de giro humilde hacia una observación de primera mano del gobierno en acción, de las funciones que la gente realiza colectivamente mediante su uso, de cómo se organiza mejor por toda la comunidad. En nuestra época, una teoría de la administración pública significa también una teoría de la política”, p. 126. (John Gaus, “Trends in the Theory of Public Administration”, Public Administration Review 10 (1950), pp. 167-168).

⁴⁰ Waldo, op. cit., p. 22.

⁴¹ Ibid., pp. 306-307. Waldo publicó años más tarde un libro con el propósito de fusionar algunas ideas de la vieja ciencia ortodoxa de la administración con las principales aportaciones de la nueva escuela de administración pública. Véase Dwight Waldo, El estudio de la administración pública, Madrid. Aguilar, 1961.

Según este Informe se hicieron varios “descubrimientos”;⁴² y con base en éstos se propusieron ciertas reformas.⁴³

Cabe destacar que el Informe presenta y critica una de las características más importantes de los gobiernos de finales de la segunda Guerra Mundial como se dijo al principio del capítulo: la concentración del poder en las ramas de la administración pública y, a la vez, la ampliación de las funciones de la administración en la sociedad. “Más allá de la necesidad de mayor autoridad y discrecionalidad del Ejecutivo, el presidente y los más altos funcionarios de la rama ejecutiva requieren instrumentos más adecuados en las áreas de administración fiscal, servicios de personal, abastecimiento y mantenimiento para que los negocios públicos se dirijan con eficiencia y economía”.⁴⁴ En ese sentido, “[p]robablemente ningún problema de la administración del gobierno es más importante que el de conseguir un equipo capaz y concienzudo de servidores públicos. Por desgracia, las prácticas del personal en el gobierno federal dan poco margen al optimismo en el sentido de satisfacer estas necesidades”.⁴⁵ Así, de acuerdo con espíritu de la época, no sólo

⁴² Estos fueron: 1) que la rama ejecutiva del gobierno estaba dividida en una gran cantidad de agencias que posiblemente se podría hacer inmanejable; 2) que el Presidente y los jefes de departamento no tenían los instrumentos necesarios para realizar sus programas y políticas y menos aun para evaluarlas; 3) no había un interés en formar servidores profesionales; 4) los informes y reglamentos estaban indebidamente detallados y rígidos; 5) se debían mejorar los procesos presupuestarios; 6) realizar la descentralización de las actividades de contabilidad; y 7) los servicios estaban muy mal organizados e inadecuadamente coordinados.

⁴³ Agrupar ordenadamente bajo el presidente las funciones de gobierno en departamentos; establecer claras líneas de control desde el presidente hasta los jefes de departamento operarios; darle al presidente y a jefes el personal más eficiente; incorporar una mayor cantidad de administradores capaces y prepararlos para ascender en cualquier tipo de oficina; exigir y garantizar la responsabilidad de los administradores mediante una pauta de controles mucho más amplia favoreciendo la iniciativa y el espíritu de empresa; y permitir que los departamentos y agencias manejen por sí mismas una mayor parte de los servicios administrativos.

⁴⁴ “Informe de la Comisión sobre Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (fragmento de la Comisión Hoover)” (1947), en Shafritz y Hyde, Clásicos de la administración pública, op. cit., p. 328.

⁴⁵ Ibid., pp. 330-331. El énfasis es propio.

era importante la autoridad ejecutiva, sino además asegurar sus facultades administrativas y de entre ellas, la más importante: la que se refiere al “personal”, a los recursos humanos.⁴⁶

Uno de los tópicos que más se repitieron dentro de la administración pública, como consecuencia de las hipótesis psicológicas, fue el de las “organizaciones informales”: un ordenamiento sistemático de las funciones y las relaciones humanas que frecuentemente dominan la estructura formal de la organización. Philip Selznick, un investigador muy cercano al pensamiento de Herbert Simon, desarrolló el tema de la “cooptación” dentro de las organizaciones. Para Selznick, hay dos factores para que las organizaciones, cuando comienzan a entrar en crisis, recurran a los métodos de cooptación. La primera, cuando se pone en duda lo que llama weberianamente la “legitimidad de la autoridad del grupo” o de la dependencia de gobierno; pues quienes quieran ejercer cualquier tipo de control deberán tener el consentimiento de los gobernados. Y la segunda, cuando se hace necesario que las grandes administraciones, o el Estado mismo, establezcan formas de autogobierno.

En general, la cooptación más eficaz, para evitar la crisis en las organizaciones, es cuando se ejerce mediante vías informales, pues se requiere responder a la presión de los individuos o intereses de grupos que pueden imponer sus demandas. Así lo dice Selznick, “[l]a importancia de la cooptación para el análisis organizacional no sólo reside en que haya un cambio o un ensanchamiento de la jefatura y que ésta sea una respuesta adaptativa, sino

⁴⁶ Como señala Lloyd G. Nigro, la perspectiva de los “recursos humanos” es fundamental: “Desde los años treinta, la administración del personal público ha reconocido (a veces con renuencia) que, para ser eficaces, los gerentes deben ejercer por lo menos alguna influencia sobre ciertas políticas y prácticas del personal: sin embargo, un vínculo visiblemente positivo entre la función del personal y el papel de la gerencia surgió de aceptar el enfoque de las relaciones humanas por parte del personal público. Utilizando este vehículo, la administración del personal público expandió sus fronteras para incluir temas como la motivación, el liderazgo, la comunicación, la asesoría y la psicología del adiestramiento. Muchos aspectos de las relaciones humanas aplicadas debían atenderlos quienes desempeñaban papeles de supervisión, de modo que —según se razonaba— los gerentes y los administradores eran responsables de ciertos aspectos vitales de la función del personal organizacional. En estas áreas, el papel prescrito para los especialistas en personal consiste en dar información y apoyo, pero la realización de estas actividades debe quedar a cargo del supervisor” (“Personal <<para>> y personal <<por>> los administradores públicos: cómo salvar la brecha”, en Lynn y Wildavsky, op. cit., p. 261). El énfasis es mío.

también en que este cambio tenga consecuencias sobre el carácter y la función de la organización o cuerpo gobernante”.⁴⁷

Años después, Selznick en otro texto⁴⁸ desarrolló otro tema de importancia fundamental para las organizaciones, y que tiene como motivo un tema proveniente de la psicología: el liderazgo. Según éste, la función de un dirigente institucional es ayudar a formar el “ambiente” en que opera la organización y definir nuevas direcciones institucionales por medio de contratación, preparación y negociación.

Incluso, en el mismo sentido de la influencia de la psicología en la administración, surgieron algunos trabajos desde la propia psicología. Quizá el más importante de la época fue el texto de Daniel Katz y Robert L. Kahn, quienes intentaron unificar la administración con la ciencia conductual.⁴⁹ Para ellos, “[e]n casi todas las estructuras sociales el esfuerzo y la motivación humanas son la principal fuente de mantenimiento; por ello, aunque el enfoque teórico está dedicado a las relaciones, éstas incluyen a los seres humanos. Si nos interesan los aspectos específicos de la función de mantenimiento con base en la conducta humana, estamos a nivel sociopsicológico”.⁵⁰

La psicología social debía dedicarse a describir y analizar a las organizaciones con base en la idea de los “sistemas abiertos”, lo cual significaba dar énfasis a la evidente dependencia de la organización respecto su ambiente o entorno. Este estudio del sistema

⁴⁷ Philip Selznick. “El mecanismo de cooptación” (1949), en Shafritz y Hyde. Clásicos de la administración pública, *op. cit.*, p. 311. Énfasis en el original. Este texto está tomado del libro de Selznick, TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization (Berkeley, University of Berkeley Press, 2ª ed., 1984), donde examina cómo la Autoridad del Valle de Tennessee (TVA por sus siglas en inglés) estableció mecanismos de cooptación en el proceso de creación política para impedir que ciertos elementos externos no amenazaran la organización.

⁴⁸ Leadership and Administration, Nueva York, Harper and Row, 1957.

⁴⁹ Se ha ignorado esa gran área de la conducta del hombre en las organizaciones y las instituciones, así como el carácter psicológico de tales agrupamientos; sin embargo, en el mundo occidental de hoy día el individuo pasa la mayoría de sus horas diurnas en organizaciones e instituciones” (Katz y Kahn, Psicología social de las organizaciones, trad. Federico Patán, México, Trillas, 1979 [1966], p. 9).

⁵⁰ Ibid., p. 17.

abierto ponía de relevancia el insumo “energético” de cualquier organización, según lo cual “[l]os conceptos, pertenecientes a esta teoría, de insumo energético y mantenimiento apuntan a los motivos y conducta de los individuos”.⁵¹ La definición del entorno de la organización no sólo se limitaba a los factores (físicamente) externos de la organización, sino también ponderaba como un entorno la psicología individual de sus miembros: un ambiente interior determinado que provee energía, impulso a la propia organización.

También en la misma línea de influencia que ejerció la psicología en la administración pública surgió otra propuesta con respecto al ámbito de las organizaciones que además tuvo una enorme penetración principalmente en las teorías económicas: los ciclos vitales de Anthony Downs, que trataron de entender el comportamiento de las oficinas burocráticas mediante una analogía con los ciclos humanos.⁵² Ya una década antes a la propuesta de los ciclos vitales, Downs había establecido el marco de referencia básico para la “economía de la elección pública”.⁵³ Para Downs, las oficinas se crean de maneras diferentes: por medio de la rutinización del carisma —recuperando una de las aportaciones más importantes de la teoría weberiana—, haciéndolo de manera deliberada o mediante un “espíritu empresarial”. Ésta última, según Downs, es la manera menos estudiada: donde un grupo de “fanáticos”, en “espíritu emprendedor espontáneo” —auténtico—, desean llevar a cabo una idea a gran escala.

Una vez que se logra echar a andar esta idea, que se materializa en algún tipo de empresa (es decir, una vez que nace una organización), se vuelve necesario que esta organización logre una autonomía respecto otras organizaciones; es decir, es obligatorio que esta empresa demuestre ante su público, ante sus clientes potenciales, que sus

⁵¹ *Ibid.*, p. 21.

⁵² Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Company, 1967.

⁵³ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Boston, Harper Collins Publishers, 1957.

funciones son valiosas y con ello justifica mantenerse en vida —así una organización alcanza la madurez. En caso de ser una oficina de gobierno, deberá demostrar ante los políticos que sus actividades merecen parte del presupuesto, pues generan apoyo político en la medida que satisfacen necesidades sociales. Y aunque esta autonomía nunca se puede lograr por completo, sí puede alcanzarse un “umbral inicial de supervivencia”; esto significa que la oficina llegue a obtener un espacio entre el público, que tenga la capacidad para hacerse de nuevos clientes.

El crecimiento y la maduración de las oficinas —y esto es lo importante para nuestro tema— implica un nuevo carácter en el personal que la opera. En este momento de relativa madurez, las oficinas requieren enfatizar los mecanismos de “cooperación” entre sus miembros y las funciones generales. Un éxito asegura que la organización llegue a la etapa de envejecimiento. Se aplica, entonces, lo que Downs llama la “teoría del conservadurismo creciente”: las organizaciones tienden a volverse más conservadoras conforme envejecen, a menos que experimenten un rápido cambio interno en el personal.

El análisis de Downs sobre la burocracia estadounidense intentaba desarrollar leyes y proposiciones para predecir la conducta de las dependencias administrativas y los funcionarios públicos. La base de esta conjetura estaba en el descubrimiento de que la conducta administrativa está motivada por la búsqueda de la supervivencia y el aseguramiento de la propia conservación, principalmente por los mecanismos de cooperación entre los individuos y la organización. Cabe decir que esta apreciación de Downs no está sostenida única y exclusivamente por los postulados de la sicología, sino también por los fundamentos de la economía de la época, disciplina para la cual también el individuo está en el centro de sus explicaciones.

Como la de Downs, muchas de las posturas de la administración pública después de la segunda Guerra Mundial fueron influidas con fuerza por la economía, con lo cual se revaloró igualmente la posición de los individuos en las organizaciones públicas. La economía miraba al individuo como un ser racional en espacios institucionales, interactuando con otros a través de reglas e incentivos. No obstante, es necesario establecer que la influencia de la economía en la administración pública rebasa los límites de este trabajo, por lo que no se hablará de ella extensamente (quedará pendiente para otro tipo de investigación), pues además el objeto hasta aquí ha sido la influencia de la psicología en la administración y las consecuencias de ésta.

(Sin embargo, la explicación sobre la enorme importancia de los individuos en la administración estaría incompleta si no se menciona, por lo menos forma breve, en qué consistió la revalorización individualista hecha por la economía. A diferencia de la psicología —que ve humanos básicamente buenos que deber ser motivados—, la disciplina económica ve actores oportunistas y calculadores que se mueven en las estructuras de la administración pública; es decir, los actores (políticos y burocráticos), calculan constantemente las limitaciones de los marcos organizativos e institucionales y buscan espacios de acción para proteger sus intereses. Para la economía, en la administración pública hay tomadores de decisiones que utilizan herramientas diversas, cooptando, negociando y usando como guía no sólo el interés general, sino el de sus organizaciones y oficinas.)

Quizá el principal representante de la escuela económica de la administración pública, después de Downs, fue William A. Niskanen.⁵⁴ Para éste, los asuntos gubernamentales son un espacio de información asimétrica, de actores oportunistas, donde

⁵⁴ Véase de él Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine Atherton, 1971.

los diferentes grupos de las burocracias juegan con base en sus propias capacidades de información. La separación de poderes, consustancial a la democracia representativa, generaba un “juego sub-óptimo”, donde hay dos tipos de jugadores (“burócratas” y “representantes”) que dependen de las asimetrías de información y de poder, lo cual termina por ser una acción ineficiente. Esto porque los representantes tienen en realidad una desventaja de información con respecto de las burocracias; así, estas son capaces de negociar presupuestos que no estén ligados a la satisfacción de la sociedad ni a la producción de resultados controlados por los representantes.⁵⁵

Todos estos nuevos tópicos se refirieron a ideas que aparecieron a partir de la revaloración del individuo en la administración pública, por influencia de la sicología. La más importante de ellas fue alcanzar una adecuada integración entre motivaciones individuales y fines de la organización. En este sentido, se entendió que una reforma administrativa exitosa dependería del cuidado que se pusiera en el personal administrativo. La importancia del individuo deriva en una serie de temas nuevos en el campo de la administración pública: desde el fenómeno de las administraciones preocupadas por establecer en su estructura alguna unidad dedicada a factores humanos, a las emociones humanas, hasta el establecimiento y análisis de mecanismos de “cooptación”, “liderazgo” o “cooperación”.

ADIÓS A LA DICOTOMÍA: LA POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN

⁵⁵ A pesar de la fama del modelo de Niskanen, este puede tener algunas críticas: “toda teoría que representa a los políticos como objetos pasivos de la manipulación de la agenda es un modelo de equilibrio parcial. Es seguro que los políticos podrán manejarse si reconocen los peligros inherentes de la información asimétrica y si toman medidas de defensa” (Jonathan Bendor, “Modelos formales de la burocracia: una reseña”. en Lynn y Wildavsky, *op. cit.*, p. 495).

Otro de los tópicos que aparecieron con la nueva perspectiva de la administración pública fue el (re)descubrimiento de sus componentes políticos, y la negación de su neutralidad.⁵⁶

Esta eliminación de la neutralidad de la administración pública abrió nuevos debates, y de entre estos tres fueron principales: la distribución de las finanzas de la administración (la presupuestación); la distribución de las capacidades y competencias entre administraciones (el federalismo) y la distribución de poder entre el gobierno federal y los grupos de interés. El primero de los debates que tomó el nuevo camino fue el de la presupuestación. Y quien dio con el dilema principal del presupuesto fue Verne B. Lewis: la escasez de recursos. Como él señaló: “el problema de la escasez surge en conexión con las asignaciones”.⁵⁷

La importancia adicional del trabajo de Lewis radica en la introducción de las herramientas de la economía en el análisis de la administración pública. Desde esta perspectiva, los resultados del presupuesto debían valer lo que sus costos, con lo cual se puso en práctica el concepto de “utilidad marginal” que permitió comparar valores relativos.⁵⁸ En el caso de la presupuestación, como se verá a continuación, el cambio radica —en parte por la introducción de la teoría económica, pero principalmente por las consideraciones “políticas”— en un proceso netamente administrativo: la presupuestación de recursos económicos.

Unos años más adelante se desarrolló una técnica de presupuestación que perduraría por varias décadas, tanto en teoría como en práctica. Tomando las propuestas de la

⁵⁶ “la administración es una parte integrante, interactiva y subordinada del gobierno. una parte del todo. Por lo tanto, no podrá entenderse separada del gobierno. El entendimiento del gobierno es la tarea de la ciencia política. Se sigue de aquí que el estudio de la administración pública forma parte de la empresa más amplia de la ciencia política” (James W. Fesler, “El Estado y su estudio: el todo y las partes”, en Lynn y Wildavsky, *op. cit.*, p. 150).

⁵⁷ Verne B. Lewis, “Hacia una teoría de la presupuestación” (1952), Shafritz y Hyde, *Clásicos de la administración pública*, *op. cit.*, p. 365.

⁵⁸ Con esta perspectiva, Lewis pretende también dar solución a los problemas planteados por V. O. Key Jr., en 1940, ante la falta de una teoría presupuestaria. Puede leerse al respecto la referencia en el capítulo dos de este trabajo.

planeación estratégica de Robert Anthony —el proceso mediante el cual se deciden los objetivos de la organización, los recursos empleados para esos objetivos y las estrategias que se seguirán utilizando los recursos—, se estableció la fórmula presupuestaria del PPB (planear, programar, presupuestar, por sus siglas en inglés: Program, Planning, Budgeting) originada en la Secretaría de la Defensa de los Estados Unidos durante la segunda Guerra Mundial.

Allen Schick dio uno de los primeros pasos para desarrollar esta manera de presupuestación en los términos de la administración pública.⁵⁹ El PPB consistió en centralizar la función de planeación y después delegar las responsabilidades primarias de administración y control.⁶⁰ Lo importante aquí fue el hecho que la presupuestación se convirtió en un instrumento privilegiado, pero sobre todo político, de “planeación” —con lo cual se trataba, nuevamente, de superar la separación política-administración. A diferencia del pasado, donde lo importante era el “desempeño”, con el PPB son más relevantes los “programas”:

El término “presupuestación del desempeño” se utilizaría en lo sucesivo como referencia a las reformas iniciadas por la Comisión Hoover y el término “presupuesto de programa” se empleará con PPB. [...] El PPB está orientado hacia la planeación; su objetivo principal es racionalizar la política ofreciendo i) datos sobre los costos y beneficios de las diversas maneras de alcanzar los objetivos públicos propuestos, y ii) mediciones del producto para facilitar el alcance de los objetivos elegidos.⁶¹

⁵⁹ Su trabajo consistía, principalmente, en hacer una recapitulación de las condiciones por las cuales pasó el proceso presupuestario en Estados Unidos. Según su idea, la primera reforma presupuestaria se llevó a cabo entre la década de los veinte y 1935, donde se enfatizó el sistema de control de gastos. La segunda etapa inició con las políticas del New Deal y hasta la Segunda Guerra Mundial, y en este periodo se dio pie al presupuesto por desempeño. Y finalmente del periodo próximo a la posguerra hasta la década de los sesenta, las reformas presupuestarias han consistido en la institucionalización del PPB (Allen Schick. “El camino a PPB: las etapas de la reforma presupuestaria” (1966), en Shafritz y Hyde. op. cit., p. 449).

⁶⁰ “En el PPB, la presupuestación es un proceso de asignación entre solicitudes competitivas, y el presupuesto es una declaración política” (ibid., p. 460).

⁶¹ Ibid., p. 459.

La introducción del concepto de planeación, con la fórmula de PPB, significará en esa medida una nueva forma de llevar a cabo los actos administrativos, tomando en cuenta que todas las reformas invariablemente tienen consecuencias políticas.

Esta nueva “orientación planificadora”, ya no “administrativa”, según Schick, fue motivada por tres hechos: la introducción del análisis económico —micro y macro— en el diseño de las políticas fiscal y presupuestaria; la creación de nuevas tecnologías de información y de decisiones; y la convergencia gradual de los procesos de planificación y presupuestación. (Algo interesante anotar es que Schick, una vez que hubo desarrollado esta nueva manera “planificada” de presupuestar, intentó no sólo superar al “hombre económico” de la racionalidad economicista, sino que también pretende rebasar al “hombre administrativo” de Simon, proponiendo a su “hombre del presupuesto”, quien se dejaría guiar por un compromiso invariable hacia la regla de la eficiencia, optimizando a cada paso la asignación de los recursos humanos y materiales.)

Quien definitivamente integró el análisis político en el presupuesto fue Aaron Wildavsky.⁶² Según éste, los presupuestos son esencialmente “políticos”, por lo que era necesario estudiarlos con base en cómo y cuáles compromisos políticos se habían hecho para formularlos. Por lo tanto, el análisis debía centrarse en las tácticas que utilizaban los administradores públicos para lograr la aprobación de los presupuestos.

Como se señaló anteriormente, otro ejemplo del cambio en los estudios de la administración pública fue la preocupación por ciertos temas “políticos”: interesaba saber qué mecanismos administrativos condicionan la distribución del poder. Morton Grodzins, por ejemplo, declaró: “[l]a multitud de gobiernos no oculta una simplicidad de sus actividades. No hay una clara división de funciones entre ellos. Si se mira con atención, nos

⁶² The Politics of Budgetary Process, Boston Little Brown, 2a ed., 1984.

parecerá que virtualmente todos los gobiernos participan, de hecho en todas las funciones”.⁶³ Recuérdese que una de las características de la posguerra fue la enorme ampliación de las funciones del Estado, y por ende de la administración pública. Y continúa: “[m]ás precisamente, casi no hay actividades que no cause al gobierno federal, al estatal y a algún gobierno local responsabilidades importantes. Las funciones de los gobiernos de los Estados Unidos son funciones compartidas”.⁶⁴ Es interesante ver en ello la vieja preocupación del pensamiento político estadounidense por el tema del federalismo y de la distribución de competencias y funciones. Léase al respecto: “[n]inguna actividad importante de gobierno de los Estados Unidos es de jurisdicción exclusiva de uno de los niveles, ni siquiera lo que podría considerarse como la más nacional de todas las funciones, como las relaciones exteriores; ni siquiera la más local de las funciones locales, como la protección policiaca y la conservación de los parques”.⁶⁵

(Según Grodzins, el sistema federal estadounidense es como un “pastel de mármol” y no como un “pastel de capas”, porque ninguna actividad es exclusiva de algún ámbito de gobierno. Al contrario, Terry Sanford⁶⁶ desarrolló el concepto de federalismo como “valla de púas”, el cual sostenía que los funcionarios públicos en los diversos ámbitos gubernamentales ejercen considerables poderes sobre los programas intergubernamentales.)

Pero fue Herbert Kaufman quien dio pie al debate sobre las funciones de las distintas administraciones estadounidenses. Para éste, la administración pública ha pasado por diferentes “giros”. Mientras en la década de los treinta, los administradores eran muy bien vistos por la sociedad —incluso para 1945, señala Kaufman, Appleby en sus ensayos

⁶³ Morton Grodzins. “El sistema estadounidense” (1966), en Shafritz y Hyde, *op. cit.*, p. 476.

⁶⁴ *Loc. cit.*

⁶⁵ *Ibid.*, p. 481.

⁶⁶ *Storm over the States*, Nueva York, McGraw-Hill, 1964.

se muestra confiado sobre la aprobación y el consenso—, para la década de 1950 ya no hay mucha gente que aplauda a la administración pública. “[L]a historia administrativa de nuestra maquinaria gubernamental se puede interpretar como una sucesión de giros de esta clase, cada uno causado por un cambio de énfasis entre tres valores: representatividad, competencia políticamente neutral y liderazgo ejecutivo”.⁶⁷ Básicamente, la reforma administrativa que le interesaban a Kaufman era la que tenía que ver con el descontento de varios grupos sociales y políticos, y por ende el problema de la representatividad: “[l]a expresión más generalizada de la inconformidad por la falta de representatividad es la creciente demanda de descentralización administrativa extrema, frecuentemente aunada a la insistencia en que las organizaciones descentralizadas sean dominadas por su clientela local”.⁶⁸

En este caso, ante el reclamo del principio de representación —una “auténtica participación popular en el gobierno”—, se pedía entrada en las administraciones locales: “la insatisfacción contra las burocracias públicas dará armas a los defensores de la jefatura ejecutiva, así como a los partidarios de una mayor representación de los consumidores de los servicios públicos. Las burocracias se verán presionadas tanto desde arriba como desde abajo”.⁶⁹

Sin embargo, el problema más grave que encontró Kaufman fue que, bajo este tipo de reformas, se incorporara en la administración pública gente inexperta, que aunque cercana a sus localidades, no supiera desarrollar al pie de la letra las políticas encomendadas —además con ello se estaría debilitando la base representativa de las

⁶⁷ Herbert Kaufman, “La descentralización administrativa y el poder político” (1969), en Shafritz y Hyde (1969), *op. cit.*, p. 574.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 580.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 587.

instituciones legislativas. Lo que propuso Kaufman fue llevar a cabo una descentralización en dos sentidos: “[s]e harán concesiones a las demandas de mayor influencia local sobre los programas públicos, y se avanzará un poco hacia el establecimiento de funcionarios territoriales, con una autoridad al menos limitada sobre el personal de campo de las oficinas funcionales”.⁷⁰ Con ello, Kaufman esperaba acabar con la insatisfacción de los clientes de la administración pública. El gran cambio en el argumento democrático con respecto a la administración de los treinta a los sesenta fue que la administración sí influye en la política: se reconoció que los grupos sociales utilizan herramientas administrativas con fines políticos.

En el mismo ánimo, Theodore J. Lowi hizo una crítica al gobierno liberal de los Estados Unidos y una condenación a los efectos paralizantes del pluralismo propio de los grupos de interés. Para él, el “liberalismo de los grupos de interés” corrompe al gobierno democrático porque desorganiza y confunde las expectativas acerca de las instituciones. Igualmente, este “liberalismo de grupos de interés hace impotente al gobierno. Los gobiernos liberales no pueden hacer planes. Los liberales abundan en planes, pero son irresolutos en la planeación. El liberalismo decimonónico era simples normas sin planes. Este era un anacronismo en el Estado moderno. Pero el liberalismo del siglo XX resultó simples planes sin normas”.⁷¹ Así también, este mismo liberalismo desmoraliza el gobierno, porque los gobiernos liberales no pueden hacer justicia a todos los ciudadanos. Por último, “el liberalismo de los grupos de interés corrompe al gobierno democrático en la medida en que debilita la capacidad de los gobiernos para vivir de acuerdo con formalismos democráticos. El liberalismo debilita las instituciones democráticas al oponer el

⁷⁰ *Ibid.*, p. 594.

⁷¹ Theodore J. Lowi, “El fin del liberalismo: la acusación” (1969), en Shafritz y Hyde, *op. cit.*, p. 599.

procedimiento formal a la negociación informal. El liberalismo se aparta de la democracia al apartarse de toda formalidad a favor de la informalidad”.⁷²

Para Lowi, el gobierno de los Estados Unidos, debido a la influencia de los grupos de interés, se encontraba corrompido por desorganizar y confundir las instituciones democráticas, impotente para hacer planes; desmoralizado porque no podía hacer justicia y nuevamente corrompido al separarse del formalismo de la democracia. El gobierno dejaba de ser una institución capaz de tomar decisiones difíciles entre partes en conflicto al convertirse, simplemente, en una compañía de intereses.

Pero la participación (al parecer excesiva) de los grupos de interés no fue el único tema del cual se ocupó la administración pública, gracias a que ya no se exigía su neutralidad política, sino también el del cuidado de las minorías. A principios de la década de los setenta, y en camino hacia una nueva administración, H. George Frederickson sentenciaba que una administración que no se esforzara en cambiar la privación de las minorías en el futuro podría llegar a reprimirlas. Para él, “[l]a dicotomía entre política y administración carece de un aval empírico, pues es bastante claro que los administradores a la vez ejecutan y hacen la política [...] La nueva administración pública intenta responderle de esta manera: las administradores no son neutrales. Deberían estar comprometidos con la buena administración y con la igualdad social como valores, como cosas que deben alcanzarse o como sus razones de ser”.⁷³

Según lo entiende Frederickson, la administración pública está compuesta por campos de batalla de la política, por lo que cada una de las dependencias gubernamentales debería preocuparse por el apoyo de sus “clientes”. Habla entonces de un conductismo de

⁷² Ibid., p. 601.

⁷³ H. George Frederickson, “Hacia una nueva administración pública” (1971), en Shafritz y Hyde, op. cit., p. 648. Énfasis en el original.

segunda generación: “[e]n contraste con sus progenitores, el conductista de segunda generación subraya la parte pública de la administración pública [...] suele estar más interesado en el efecto de esa organización sobre su clientela y viceversa”.⁷⁴ Ese intercambio con la clientela⁷⁵ presupone que deberá realizarse un cambio administrativo, que implique lo que llama “técnicas de preparación emocional”; habilidades de liderazgo y manejo de relaciones interpersonales;⁷⁶ y, para algunos también, las medidas de desempeño.⁷⁷

En resumen, despojar a la administración pública de la necesidad de neutralidad y autonomía ante el campo de la política, y con ello rechazar la validez de la dicotomía política-administración, permitió que los temas de una y otra no fueran exclusivos: donde antes había fronteras claras, en adelante hubo porosidad. Por ejemplo, la sacralización del presupuesto se desvaneció en el reconocimiento de éste como un instrumento político de planeación, negociación y compromisos; el federalismo dejó de tener una rigidez estructural entre los diferentes ámbitos de gobierno, y dio paso a una permeabilidad de temas entre las administraciones, lo cual abrió el debate al problema de la representatividad de la sociedad y los procesos de descentralización. Con la introducción de la política en la

⁷⁴ *Ibid.*, p. 652.

⁷⁵ “El proceso de intercambio de límites describe la relación general entre la organización públicamente administrada y sus grupos y clientes de referencia. Éstos incluyen legislaturas, ejecutivos electos, organizaciones de personal auxiliar, clientes (organizados o particulares) y grupos de interés organizados. El proceso de intercambio de límites también explica la relación entre los niveles de gobierno en un sistema federal. Como las organizaciones públicamente administradas se encuentran en un medio político, social y económico competitivo, suelen buscar apoyo” (*ibid.*, pp. 660 s.).

⁷⁶ “En la medida en que las actividades de desarrollo de la organización produzca un nivel superior de habilidad de liderazgo y comiencen a reducir las defensas del sistema en el terreno de las relaciones interpersonales, habrá que ayudar a los participantes a empezar a reexaminar algunas de las políticas y actividades formales...” (*ibid.*, p. 665).

⁷⁷ “todos los planes probables para aumentar la eficiencia de la educación, la salud y otros servicios sociales dramatizan la necesidad de mejores medidas del desempeño. Quien quiera que tome las decisiones, el funcionamiento eficiente del sistema dependerá de las medidas de sus logros. Si los gobiernos federal, estatales o urbanos administran directamente la prestación de servicios sociales, necesitarán métodos para calificar el éxito de los diversos medios al ofrecer servicios, de modo que puedan escoger los mejores” (Alice M. Rivlin, “Pensamiento sistemático para la acción social”, en Shafritz y Hyde, *op. cit.*, p. 687).

administración importaron también más los grupos de interés y las minorías, es decir, los clientes de las organizaciones, pero no tanto por un criterio de efectividad cuanto por el uso de herramientas administrativas con fines políticos.

LA CIENCIA DE LAS POLÍTICAS

La influencia de la sicología en la administración pública no sólo se manifestó en la revaloración del individuo dentro de las organizaciones públicas, con un cuidado especial por la personalidad y la motivación de los administradores; no sólo disolvió la dicotomía entre política y administración, con lo cual los temas de la primera fueron más importantes para la segunda; sino que además significó uno el impulso —al ser un ambiente de apremio por superar la especialización de las disciplinas sociales— que dio origen a una de las ramas de la administración pública que por más de medio siglo ha sido muy vigorosa: la escuela de las políticas públicas.

Antes de entrar a detalle en el tema cabe mencionar que, a pesar de que muchos analistas consideran a la escuela de las políticas públicas como una disciplina aparte, separada, diferente de la administración pública,⁷⁸ en este trabajo se ha decidido incluirla pues, por un lado, también formó parte sin duda del cambio relatado a lo largo de las últimas páginas y, por el otro, retoma en general los dilemas de la administración pública

⁷⁸ Tal es el caso. por ejemplo, de Mauricio Merino, para quien “El enfoque propuesto por Harold Lasswell desde los años cincuenta, sin embargo, no representa una continuación de la disciplina administrativa ni es consecuencia lógica de su evolución. Las ciencias de las políticas se plantean más bien como alternativa, que desde su origen toma distancia de las concepciones globales y exclusivamente gubernamentales” (“De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional”, en José Luis Méndez (comp.), Lecturas básicas de administración y políticas públicas, México, El Colegio de México, 2000, p. 115).

tradicional, aunque con una perspectiva novedosa. Es decir, la escuela de las políticas públicas es una pieza de la disciplina de la administración pública y de su historia.

Según el llamado padre fundador, Harold D. Lasswell —maestro de Herbert Simon—, el momento para hablar de políticas públicas fue idóneo: “ha existido una viva preocupación en los círculos intelectuales acerca del problema de cómo superar las tendencias de la vida moderna a la división y al aislamiento, y de cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada”.⁷⁹ Se había desarrollado una orientación hacia las políticas que atravesaba todas las especialidades, un disciplina multidisciplinaria.⁸⁰

Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa por el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso. La tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La tarea de la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y la psicología.⁸¹

De acuerdo con esta cita, las ciencias de las políticas se dividen en dos actividades básicas: el conocimiento de una decisión y el propio conocimiento de la decisión. En un artículo escrito un par de décadas después, Lasswell concluiría que

Si resumimos el desarrollo contemporáneo del las policy sciences, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión. El científico de políticas, en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr

⁷⁹ Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas” (1951), trad. María del Carmen Roqueñi, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, (Antologías de Política Pública, 1), p. 79.

⁸⁰ El término “ciencias que estudian las políticas públicas” se escogió deliberadamente con el fin de enfatizar la idea de que era necesaria la intervención de múltiples disciplinas intelectuales para estudiar los problemas, ya que debido a su complejidad sería muy difícil que una sola disciplina lograra dominarlos: “llamarle ciencias, en plural, extendería la invitación a todas las disciplinas científicas a participar sin dar preferencia a alguna de ellas” (Gary Brewer y Peter deLeon, The Foundations of Policy Analysis, Homewood, 1983).

⁸¹ Lasswell, art. cit., p. 80.

decisiones ilustradas en el orden público y civil. En tanto profesional cultiva el interés disciplinado del científico por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público.⁸²

Con esto se dijo que el “conocimiento de” podría ser objeto de la ciencia política o la sociología, debido a sus métodos de descripción, análisis y explicación;⁸³ mientras que el “conocimiento en” con normas racionales de decisión podría ser actividad de la economía, la matemática o la ingeniería,⁸⁴ pues cuentan con métodos analíticos y modelos rigurosos.⁸⁵

No obstante lo anterior, si se vuelve a la cita primera de Lasswell, será visible que hay una idea señalada que no debe dejarse pasar: la utilización de los conocimientos de la psicología en las políticas públicas. Como lo relata Lasswell (siguiendo las ideas de su profesor Charles E. Merriam), durante la segunda Guerra Mundial —incluso, ya desde la Primera Guerra y la Gran Depresión—, las disciplinas sociales que utilizaban métodos

⁸² Harold Lasswell. “La concepción emergente de las ciencias de políticas” (1971), en Luis F. Aguilar (ed.), *op. cit.*, p. 117.

⁸³ Para algunos, en sus orígenes, las políticas públicas estuvieron influidas principalmente por la ciencia política. Según Peter deLeon, “los primeros estudios de políticas públicas estuvieron profundamente influidos por la ciencia política y la administración pública. Ello se debió sobre todo al hecho de que se había puesto el énfasis del conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política tal y como ocurría realmente en los círculos gubernamentales. un campo disciplinario dominado tradicionalmente por los politólogos” (“Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y tendencias determinantes”, *Foro Internacional*, Vol. 33, 1993, p. 92).

⁸⁴ Otros especialistas han sostenido que, al contrario de lo que se anotó anteriormente, las políticas públicas estuvieron influidas por estas disciplinas más técnicas: “Durante cerca de dos decenios, luego de quedar bien establecido que los administradores públicos debían ocuparse inevitablemente de las políticas, surgieron pocas respuestas significativas. Cuando el estudio de las políticas, las ciencias de las políticas, el análisis de las políticas, la evaluación de las políticas —cualquiera que sea el término preferido— se desarrolló rápidamente a fines de los años sesenta y durante los años setenta, la atención, la energía, las ideas y las técnicas provinieron en gran medida de la economía y otras fuentes” (Dwight Waldo, “Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política”. en Lynn y Wildavsky, *op. cit.*, p. 129).

⁸⁵ Cabe señalar como lo dice Luis F. Aguilar que con esta separación “[s]e desdibujó entonces, casi desde el comienzo, el proyecto lasswelliano, dividiéndose entre el análisis de políticas (*policy analysis*), orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad, y el estudio de la elaboración de las políticas (*policy-making study, research*), orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo o un gobierno particular en sus políticas públicas” (“Estudio introductorio” a su edición, *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996, [Antologías de Política Pública, 2], p. 42).

cuantitativos, sobre todo que podían mostrar por medio de un método claro la veracidad científica (en algunos casos numérica) de sus conclusiones, ejercieron una mayor influencia en la elaboración de políticas. Tal fue el caso primero de la economía; y después de la psicología. “El grupo de mayor éxito fue el que diseñó y utilizó <<pruebas de inteligencia>> como un medio expedito de seleccionar el personal idóneo para varias operaciones”,⁸⁶ pues se había progresado ampliamente en la medición de las aptitudes y de la estructura de la personalidad.

La influencia de las ideas psicológicas llevó a enfatizar en las políticas públicas los problemas del hombre en la sociedad, a acentuar la importancia del individuo. Lasswell identificó el problema y la solución:

La ciencia y la política [policy] han evadido toda una serie de factores humanos que obstaculizan la solución de estos problemas [económicos y políticos]. Basados en el trabajo de Freud y otros psicopatólogos, Harry Stack Sullivan y varios siquiátras señalaron detalladamente la importancia fundamental de la auto-estima para la evolución sana de la personalidad humana. En la medida en que los lactantes y los niños sean capaces de amarse a sí mismos, serán capaces de amar a otros. Las interferencias en el desarrollo de una concepción sana del yo desvían la personalidad hacia la destrucción. [...] Una vez que las fuentes de la destructividad humana han sido descubiertas y señaladas, éstas pueden ser modificadas. La base para una profunda reconstrucción de la cultura descansa en el estudio y la reforma constante, y no por (o ciertamente no sólo por) los métodos de agitación social.⁸⁷

También para Lasswell el enfoque científico de políticas no sólo significa el acento en los problemas y los métodos, además requiere que los propósitos valorativos originales de una política se hagan explícitos, pues “[l]as valoraciones dependen de qué consideran los postulados como relaciones humanas deseables”.⁸⁸ Asimismo, es posible leer otra vez que “el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más

⁸⁶ Lasswell, “La orientación hacia las políticas” art. cit., p. 84.

⁸⁷ Ibid., pp. 89-90.

⁸⁸ Ibid., p. 93.

completa de la dignidad humana".⁸⁹ Al igual que ocurre con las demás tendencias de la administración pública, la escuela de las políticas también considera que una parte fundamental son los valores, principalmente aquellos que se relacionan con la "dignidad humana".⁹⁰ En resumen, para Lasswell la propuesta es la siguiente

Podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado. El enfoque de políticas no implica dispersar la energía entre un conjunto de tópicos variados, sino más bien tratar los problemas fundamentales —y con frecuencia no reconocidos— que surgen de la adaptación del hombre a la sociedad.⁹¹

Después de que Lasswell señalara la orientación hacia las políticas, pronto surgieron ramas dentro del propio campo de las políticas públicas. Los especialistas en políticas se podían dividir entre "racionalistas" e "incrementalistas", donde la diferencia básica se refería al entendimiento de la decisión que generaba la política pública. Los primeros sostuvieron que era posible, mediante el análisis, que las decisiones públicas fueras completamente racionales, cuantificables y operativas (como en la ingeniería o la estrategia militar), guiadas por los criterios de eficiencia en la consecución de sus objetivos, seguros por el hacer y cómo hacerlo. Para los racionalistas, era necesario realizar un modelo de solución de problemas que cumpliera con los criterios de eficacia técnica y eficiencia

⁸⁹ Loc. cit. El énfasis es mío.

⁹⁰ Como ha escrito claramente Peter deLeon, "Lasswell y Kaplan definieron a estas ciencias como aquellas que facilitan la función de <<inteligencia necesaria para la integración de valores que se plasman y encarnan en las relaciones interpersonales>>; inteligencia que <<no estima la gloria de un Estado despersonalizado o la eficiencia de un mecanismo social, sino la dignidad humana y la realización de las capacidades humanas>>. Este énfasis en los valores, especialmente en los relacionados con la protección de la dignidad humana, continúa siendo unos de los puntos nodales del enfoque de las ciencias que estudian las políticas públicas. Igual importancia tiene la idea de que estos valores sean una parte reconocida y explícita del análisis de los problemas sociales" (art. cit., p. 104).

⁹¹ Lasswell, "La orientación hacia las políticas, art. cit., p. 102.

económica. No es difícil asegurar que los racionalistas estaban más emparentados con los avances en la ciencia económica y los modelos de elección racional pura.

Sin embargo, tal como ocurrió en muchos ámbitos de la administración pública, las consideraciones sobre la neutralidad respecto de consideraciones valorativas se dilapidó y las cuestiones políticas, sociales, psicológicas, valorativas, resultaron sumamente importantes. De este hecho se nutrieron los demás especialistas de políticas: los incrementalistas. Éstos abundaron en el carácter escurridizo, complejo y fragmentario de los procesos sociales sobre los que intentan influir las políticas. Pareciera ser que el análisis de políticas poco podría hacer para racionalizar distintos factores como los ámbitos de gobierno, la divergencia de intereses, la inexistencia de objetivos claros y compatibles sobre lo que se debe hacer, o las presiones de los individuos y los grupos.

El que se conoce como creador del análisis incrementalista fue Charles E. Lindblom —alumno de Herbert Simon. De manera similar a su maestro, Lindblom⁹² opinaba que la administración pública tenía limitaciones circunscritas, políticas o legales, por lo que sólo podía considerar relativamente pocos valores y, por ende, sólo podía diseñar algunas opciones de políticas. Si podía decirse que había dos métodos para analizar las políticas públicas, el racional y el incremental, Lindblom fue muy claro al señalar su objetivo:

en este ensayo me propongo clasificar y formalizar el segundo método, método al que la literatura ha prestado muy poca atención. Éste se podría describir como el método de las comparaciones limitadas sucesivas. Lo contrastaré con el primer enfoque, que podría llamarse el método racional-omnicomprensivo. De manera más impresionista y breve, se les podrá caracterizar respectivamente como el método de irse por las ramas y el método de ir a la raíz. El primero se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente; el segundo parte de los nuevos

⁹² Según Luis F. Aguilar, Lindblom ampliaba las tesis de “racionalidad limitada” de Simon y las de “sociedad abierta” e “ingeniería social gradual” de Popper: “Si Simon insistía en los límites de la racionalidad, Popper destacaba el carácter progresivo de la racionalidad mediante autocritica y autocorrección. Los dos, a su manera, advertían sobre los riesgos de las políticas majestuosas y empresas taumaturgicas. que no podían descansar en un terreno cognoscitivo consistente y que, por ende, estaban más cercanas a la equivocación que el acierto” (“Estudio introductorio”, en op. cit., p. 47).

fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde el suelo.⁹³

De acuerdo con el segundo método, “el administrador concentra su atención en valores marginales o incrementales. Esté consciente de ello o no, no le parecen muy útiles para su trabajo las grandes formulaciones generales de objetivos, por lo que en la realidad procede a hacer comparaciones específicas marginales o incrementales”.⁹⁴ (Baste decir que también “las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales, no se mueven a grandes saltos”).⁹⁵ Así, las políticas públicas van avanzando de manera incremental, limitada, mediante la comparación y elección cronológica de opciones de políticas. De acuerdo con Lindblom, las políticas no se hacen de una vez todas, sino que se hacen y se rehacen, pues la elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a los objetivos sociales, los cuales también van cambiando. Las soluciones que se presentan no son terminantes y exhaustivas, sino un proceso sistemático experimental que compara una política con la inmediatamente anterior. Al estar relacionado con los objetivos cambiantes de la sociedad o del gobierno, el incrementalismo decide bien sobre aquello que realísticamente se puede realizar.

El modelo incremental de Lindblom abrió la posibilidad al análisis de las políticas de tomar en cuenta muchas más cosas que el simple diseño racional. Sin embargo, el modelo —como cualquiera— no fue perfecto y recibió algunas críticas fundadas. Una de las más importantes fue la de Yehezkel Dror, para quien sin duda el modelo incremental era

⁹³ “La ciencia de <<salir del paso>>” (1959), en su libro Democracia y sistema de mercado, trad. José Estaban Calderón. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas-Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 262.

⁹⁴ Ibid., p. 267.

⁹⁵ Ibid., p. 272.

una buena propuesta, pero que sólo servía en determinadas condiciones: “1) los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorios [...]; 2) no debe variar mucho la naturaleza de los problemas; 3) debe permanecer constante la disponibilidad de los medios para atender los problemas”.⁹⁶

Para Dror el verdadero reto del análisis de las políticas era mejorar la calidad en la toma de decisiones —otra vez política y administración—, lo cual se logra gracias a un aprendizaje sistemático, motivado por la creatividad, y en el desarrollo de habilidades de los directivos y favoreciendo el esfuerzo intelectual; todo lo cual no cree verlo en el análisis de Lindblom. No obstante, a pesar de la crítica no debe pensarse que Dror fue un racionalista; al contrario, veía los beneficios de cierta irracionalidad en la toma de decisiones: “[I]a irracionalidad no sólo es inevitable por la falta de recursos y de capacidad para alcanzar una racionalidad completa, sino que, de hecho, constituye positivamente a una mejor toma de decisiones. El juicio intuitivo, las impresiones holísticas que resultan del empaparse de una situación y la invención creativa de nuevas alternativas son ejemplos de momentos extrarracionales de una elaboración óptima de políticas”.⁹⁷

Pero el incrementalismo no fue el único hijo de las ciencias de las políticas, que tuvo como base el cambio general en la disciplina de la administración pública del cual he venido hablando en todo el capítulo. La porosidad entre los ámbitos políticos y administrativos permitió el surgimiento de otras propuestas interesantes de análisis de políticas públicas. Un ejemplo fue Theodore J. Lowi, a quien se debe la clasificación básica

⁹⁶ “Salir del paso, ¿<<ciencia>> o inercia?” (1964), en Luis F. Aguilar (ed.). La hechura de las políticas, op. cit., p. 257.

⁹⁷ Ibid., p. 263.

de las políticas públicas: regulatorias, distributivas y redistributivas,⁹⁸ donde cada una se diferencia por una estructura política particular.

Esa visión más política de Lowi, que ve la contienda de fuerzas sociales en distintas áreas políticas, tuvo una continuación en el conocido trabajo de Graham T. Allison, donde se propusieron tres diferentes modelos de análisis de las decisiones públicas: modelo 1 de política racional; y los “alternativos”: modelo 2 de proceso organizacional y modelo 3 de política burocrática.⁹⁹ Para Allison, el análisis y la elaboración de políticas no se llevaba a cabo sólo mediante una decisión racional (modelo 1). Al contrario, este proceso ocurre con base en un origen lógico cognitivo desde el cual se llevaban a cabo las decisiones, las acciones y las políticas posteriores. Lo interesante es que propone dos formas distintas a la racional para poder ver cómo se relacionan ciertos componentes, ya sea con base en un determinado proceso establecido administrativamente (modelo 2) o por una razón política (modelo 3). Queda claro con ello que las políticas públicas no se forman sólo en un esquema racional, sino que dependen del ambiente institucional y las condiciones políticas.¹⁰⁰

La misma permeabilidad de la política en los asuntos de la administración pública, y la necesidad de un mejor análisis de políticas, también hizo posible que desde el mirador de

⁹⁸ “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política” (1964), en Luis F. Aguilar (ed.), La hechura de las políticas, op. cit., p. 115.

⁹⁹ “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos” (1969), en Luis F. Aguilar (ed.), La hechura de las políticas, op. cit., pp. 121 s. Este mismo artículo fue ampliado y publicado dos años después como un libro con el título La esencia de la decisión, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1971.

¹⁰⁰ Por un lado, “las políticas públicas han de operar sobre la base de las instituciones dadas, mucho más que sobre las que deberían existir. No constituyen un proyecto de sociedad, sino una respuesta concreta a problemas concretos. Pero su base es una base necesariamente institucional, porque son esas reglas del juego las que dan estabilidad a una sociedad, reducen sus márgenes de incertidumbre y fijan, en consecuencia, los conductos para determinar el sentido último de cada política pública” (Mauricio Merino, art. cit., p. 121); mientras que por otro, “Las políticas públicas no se formulan de una vez y para siempre; evolucionan mediante la interacción continua entre las intenciones de quienes las formulan y los resultados de su ejecución. Este influencia recíproca ocurre primordialmente dentro de las organizaciones, y sin un entendimiento de la dinámica interna de éstas no es posible comprender cabalmente el proceso de elaboración de políticas” (B. Guy Peters, “Política pública y burocracia”, Foro Internacional, Vol. 33, 1993, p. 55).

las políticas públicas se criticaran algunas otras propuestas de la misma disciplina. Ejemplo de esto fue la censura que hizo Aaron Wildavsky —de quien ya se ha hablado— al sistema de presupuestación PPB. En sus palabras, “[estaba] claro que quienes introdujeron el sistema PPB en el gobierno federal de un solo golpe no emprendieron el análisis de políticas sobre el modo de introducir el análisis de políticas en el gobierno federal”.¹⁰¹ El análisis de políticas facilitaría el diseño de programas y presupuestos una vez se hubieran establecido las metas, lo cual debía permitir un margen de error, y el costo de la política hiciera valer el análisis minucioso. Wildavsky acusó que en la realidad nadie sabía hacer presupuestos por programas, pues con el PPB era imposible que se conocieran todas las operaciones y consecuencias de las dependencias públicas, por lo que no se podía planear sin verdaderos estudios analíticos. “Un modo de aumentar la oferta del análisis de políticas, sería mejorar la preparación de las personas que trabajan directamente en las diversas esferas de la política. En lugar de tomar personal preparado en ese análisis y hacerle aprender todo lo relacionado con una esfera política en particular, el personal de esa esfera sería capaz de hacer análisis de políticas”.¹⁰² Nuevamente, el eje en el que se deben centrar las reformas es el del personal, los recursos humanos.

Dicho sea de paso, el reclamo por la poca participación de los analistas de políticas, como lo cita Wildavsky, viene de poco atrás, con el ya mencionado Yehezkel Dror.¹⁰³ Para Dror, los análisis contemporáneos de políticas son muy estrechos, pues no suponen consideraciones políticas. Es decir, para realizar un análisis más completo habría que darle mucha importancia a los aspectos políticos en la toma de decisiones y adopción de las

¹⁰¹ Aaron Wildavsky. “Cómo rescatar del PBS el análisis de las políticas” (1969), en Shafritz y Hyde. *op. cit.*, p. 549.

¹⁰² *Ibid.*, p. 569.

¹⁰³ “Los analistas de políticas: un nuevo papel profesional al servicio del gobierno” [1967], en Shafritz y Hyde. *op. cit.*, *passim*.

políticas; se debería enfatizar la creatividad y la búsqueda de nuevas opciones políticas; depender de los métodos cualitativos de políticas; un pensamiento futurista, etc. En pocas palabras: considerar la factibilidad política de las decisiones. Según Dror, el PPB constituía una invasión de la economía en la toma de las decisiones; lo que imponía una perspectiva, como lo dijo Lindblom, de tratar sólo de “salir del paso”.

Su propuesta pretendió abrir los campos de análisis de la administración pública, por lo que los analistas que se educaran en ella deberían participar más activamente en la formulación de las políticas gubernamentales. El análisis de políticas debería convertirse en una verdadera profesión pública, con todos sus derechos y responsabilidades, para que sirviera como un puente entre la ciencia y la política. Cabe decir que para Dror, la normalidad científica de las políticas públicas no se podía asegurar;¹⁰⁴ sin embargo, veía posible que se mejoraran las capacidades para utilizar prácticamente el conocimiento adquirido por el análisis de las políticas públicas:

En esencia, las ciencias de la política están dirigidas a la reconstrucción explícita de la elaboración de políticas mediante la elaboración consciente de metapolíticas (metapolicymaking). Tal elaboración explícita aspira a quebrar la continuidad histórica de la incompetencia que se oculta tras la expresión “salir del paso a duras penas” (“muddling through”). Hasta ahora, los resultados de las malas decisiones han sido limitados, debido a que el hombre todavía no es capaz de interferir con los procesos básicos ecológicos, demográficos y sociales. Gracias a la ciencia moderna, estas capacidades han aumentado exponencialmente sin ningún cambio paralelo en nuestras habilidades para la elaboración de políticas. La misión principal de las ciencias de políticas es conseguir mejoría radical en las habilidades humanas para dirigir conscientemente los usos de estas nuevas capacidades.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Con base en una lectura de Kuhn, Dror señaló: “Las ciencias de política apenas existen. Cualquier conjunto de paradigmas que se proponga, por tanto, refleja más la opinión de un autor que un consenso establecido entre académicos” (“Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.), El estudio de las políticas públicas, op. cit., p. 122.

¹⁰⁵ Ibid., p. 144.

Quizá el rasgo distintivo de las políticas públicas es que se proponen como una escuela (una disciplina y una profesión) que se dedica a la labor práctica, aplicada, de resolución de problemas.¹⁰⁶

Finalmente, la escuela (o ciencia) de las políticas públicas surge en un ambiente de cambio disciplinario de la administración pública, y de ello se beneficia de distintas formas. Primero, se ubica con claridad en la necesidad de la época por integrar los conocimientos fragmentarios de las distintas disciplinas sociales. Y segundo, pero más importante, fue influida por los postulados de la sicología y principalmente por las consecuencias de asumirlos. Para comenzar, se destacó la importancia de los individuos en las organizaciones gubernamentales y en la sociedad en general. Después, se abrió la posibilidad a explorar formas distintas al método racional puro (neutral) de toma de decisiones, y se encontró un método basado en la incrementabilidad posible de las políticas. La escuela de las políticas públicas aparece en el momento de más vitalidad del Estado de bienestar, donde las posibilidades de acción estatal, administrativa parecían ilimitadas, por ello el estudio de las decisiones que se podían llevar a cabo resultó propicio: había que racionalizar, justificar o amoldar ciertas acciones. (Sin embargo, vale la pena adelantar que las políticas públicas como ámbito de estudio cobrarían fuerza cuando el Estado de bienestar comienza a tambalearse, como se verá en el siguiente capítulo: hubo que preguntarse por qué varias decisiones no tuvieron las consecuencias esperadas.)

¹⁰⁶ Según deLeon, "estas ciencias estaban explícitamente orientadas hacia los problemas y utilizaban una amplia base contextual, en el entendido de que la mayoría de los problemas sociales no pueden abordarse al margen del entorno político, económico, social y cultural en el que se encuentran. Por último, los problemas considerados debían ser socialmente significativos en su esencia y magnitud" (art. cit., p. 96). "La disciplina aparece como un conjunto de conocimientos orientados hacia fines prácticos que constituyen una especie de ciencia del estudio e instrumentación de políticas concretas. El estudio de la política pública podría definirse como una problem oriented science, es decir, una ciencia orientada a detectar y resolver problemas específicos y relevantes, basándose en instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales" (María del Carmen Pardo. "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", Foro Internacional. Vol. 33, 1993, p 26).

Además, la nueva porosidad entre ámbitos políticos y administrativos permitió el surgimiento de propuestas interesantes para el análisis de las políticas, como: las arenas de políticas; los modelos alternativos de toma de decisiones o la crítica a programas y sistemas gubernamentales que no tenían consideración de factibilidad política. La escuela de las políticas públicas terminó por ser uno de los desarrollos más sólidos de una disciplina que comenzó a cambiar muy pronto.

CONCLUSIÓN: LA SENTENCIA DE HAYEK

Poco antes de que terminara la segunda Guerra Mundial, Frederick Hayek, uno de los pensadores liberales radicales más influyentes de la pasada centuria, criticó y expuso a la luz pública las fatales y posibles consecuencias de las economías socialistas en formación por ser planificadoras y centralizadoras. Esta diatriba contra de la planificación centralizada sirvió desde entonces para guiar algunas de las reformas liberales de finales del siglo pasado, pues se consintió que aquello dicho por Hayek del socialismo valía también para las economías capitalistas de la posguerra.

Estas economías capitalistas se caracterizaban por estar asentadas en un orden político estatal, que por ser benefactor, cada vez era menos liberal. El Estado de bienestar consolidado durante la guerra pretendió mantener la economía capitalista por medio de la planificación estatal centralizada, lo cual conllevaba a una expansión del campo de acción administrativa y a una intervención más amplia en la economía y, sobre todo, en la sociedad. La manera para asegurar el progreso fue reconvertirlo por completo: “[s]e aceptó cada vez más que no podía esperarse un nuevo avance sobre las viejas líneas dentro de la estructura general que hizo posible el anterior progreso, sino mediante una nueva y

compleja modelación de la sociedad. No era ya cuestión de ampliar o mejorar el mecanismo existente, sino raerlo por completo”.¹⁰⁷

Por sobre cualquier cosa, el Estado de bienestar se dedicó con intensidad a administrar: la administración pública fue, como siempre, el instrumento del Estado para gobernar y modelar a la sociedad. Esa nueva manera para configurar a la sociedad, requirió que las instancias públicas fueran más fuertes y activas, pues la legitimidad estatal ahora estaba sostenida también por su funcionalidad y eficiencia. La nueva planificación estatal necesitó, como pocas veces antes, de la intervención de distintos especialistas para tomar decisiones; esta nueva tecnología intelectual tenía el conocimiento para definir la acción estatal y para identificar los medios idóneos para conducirla. Así, esta tecnología intelectual cumplió muy bien con sus objetivos: ayudó al Estado a intervenir más, no sólo respetando la necesidad del espíritu de la época de poner al individuo como el valor más importante del ejercicio administrativo, sino que permitió usar a la administración como una herramienta política, orientándose principalmente por políticas públicas.

Pero estas nuevas formas de la administración pública fueron precisamente el objeto de la crítica liberal de Hayek. Sin duda reconoció que lo más importante era el desarrollo del individuo; sin embargo, esto tenía como consecuencia la intervención moral del Estado:

El Estado deja de ser una pieza del mecanismo utilitario proyectado para ayudar a los individuos al pleno desarrollo de su personalidad individual y se convierte en una institución “moral”; donde “moral” no se usa en contraposición a inmoral, sino para caracterizar a una institución que impone a sus miembros sus propias opiniones sobre todas las cuestiones morales, sean morales o grandemente inmorales estas opiniones.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Friedrich A. Hayek, Camino de servidumbre, trad. José Vergara, Madrid, Alianza, 1978, (Libro de Bolsillo, Ciencias Sociales, 3406), p. 49.

¹⁰⁸ Ibid., p. 110. El énfasis es añadido.

La intervención del Estado de bienestar en la economía, vista desde los individuos, tenía una consecuencia directa en la definición en la manera de ser de los hombres:

El control económico no es sólo intervención de un sector en la vida humana que puede separarse del resto; es el control de los medios que sirven a todos nuestros fines, y quien tenga la intervención total de los medios determinará también a qué fines se destinarán, qué valores serán calificados como más altos y cuáles como más bajos: en resumen, qué deberán amar y procurarse los hombres.¹⁰⁹

A pesar de que había tanto un argumento económico¹¹⁰ cuanto moral o político¹¹¹ para limitar la acción del Estado, la actividad estatal estaba interviniendo como nunca antes en la vida de las personas.¹¹² Si es cierto que lo más importante para el Estado eran los individuos, pues estos ocupan el lugar principal en la administración pública, la sentencia de Hayek resulta fatal: “lo que se nos prometió como el Camino de la Libertad sería de hecho la Vía de la Esclavitud”.¹¹³ A medida que los individuos adquirieron más valor para las acciones estatales, administrativas, conforme el Estado más se preocupó por ellos, lo que sucedió fue que los individuos se hicieron más dependientes del Estado, y esa dependencia significaba sumisión.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 126.

¹¹⁰ “El Estado tiene que limitarse a establecer reglas aplicables a tipos generales de situación y tiene que conceder la libertad a los individuos afectados en cada caso pueden conocer plenamente estas circunstancias y adaptar sus acciones a ellas” (*ibid.*, p. 109).

¹¹¹ “Si el Estado ha de prever la incidencia de sus actos esto significa que no puede dejar elección a los afectados. Allí donde el Estado no puede prever exactamente los efectos de las vías de acción alternativas sobre los individuos en particular, es el Estado quien elige los diferentes fines” (*ibid.*, pp. 109 s.).

¹¹² “la sustitución de la competencia por la planificación centralizada requeriría la dirección central de una parte de nuestras vidas mucho mayor de lo que jamás se intentó antes” (*ibid.*, p. 135).

¹¹³ *Ibid.*, p. 56.

CAPÍTULO CINCO

A finales de la década de los setenta del Siglo XX, el Estado social (de bienestar) entró en una situación problemática donde se mostró incapaz e insuficiente para satisfacer las necesidades de la sociedad: para ampliar sus oportunidades, así como prevenirla de riesgos destructivos y conducirla a las metas socialmente valoradas. El Estado pareció incompetente para gobernar y para administrar. Este hecho, se definió como la “crisis” del Estado benefactor.

Esta crisis (que va de ser económico-fiscal y de racionalidad administrativa, hasta de legitimidad y de motivación) de los Estados sociales, asistenciales y de bienestar —o desarrollistas y populistas, como se han definido los casos latinoamericanos— obligó a introducir reformas administrativas y políticas de fondo. En general, muchas de estas reformas se caracterizaron por dos aspectos: primero, la “redefinición” (reducción, limitación) de los ámbitos de intervención estatal en la economía y la sociedad y, segundo, la apertura de mayores espacios a la sociedad “civil” (de privados) para participar en los procesos de decisión, diseño y ejecución de las actividades del gobierno.

Con base en la declaración de crisis del Estado y el redimensionamiento de la actividad estatal, en la disciplina de la administración pública se fortalecieron dos tendencias de análisis: las políticas públicas y la nueva gestión pública. Ambas escuelas, desde la década de los ochenta, encontraron el tiempo y el espacio propicios para desarrollarse y consolidarse en su uso teórico y práctico. Lo que se propuso, en general, fue

una nueva manera para entender, decidir, ejecutar y evaluar soluciones a los “problemas públicos”, en el caso de la primera, y una nueva forma para operar y gestionar los recursos (económicos, materiales, tecnológicos, humanos) de las organizaciones con sentido público, en el caso de la segunda.

El objetivo del presente capítulo es reseñar, en principio, las principales características de la crisis o las crisis del Estado benefactor y las reformas más importantes que varios países en el mundo comenzaron a realizar con el objetivo de “adelgazar” al Estado. (Cabe mencionar, que en esta época se intensificaron algunos fenómenos que supusieron la restricción del ámbito estatal-administrativo, e incluso su casi desaparición, como la “globalización” y los renovados nacionalismos.) Más adelante, me propongo delinear las aportaciones primordiales a la disciplina que hicieron las escuelas de las políticas públicas y la nueva gerencia pública.

A pesar de que la crisis y la reforma del Estado implicaron cambios fundamentales en la estructura institucional y el ejercicio del gobierno y las administraciones públicas, y con ello la preponderancia de las nuevas escuelas publiadministrativistas, no hubo un cambio sustancial en la percepción de la disciplina con respecto a los individuos dentro de la administración pública. A diferencia de lo ocurrido a mediados del siglo pasado, como se mostró en el capítulo anterior, en el último cuarto del siglo XX no hubo un cambio fundamental en la posición de los individuos; al contrario, los reformas y las escuelas de la nueva administración pública potenciaron la importancia del componente humano en la administración: si antes el Estado garantizaba la seguridad y la felicidad de los individuos en todos los ámbitos, ahora estos serían protegidos de la intervención del propio Estado.

PROGNOSIS DE LA CRISIS

Los Estados de bienestar, desde finales de los años sesenta, comenzaron a dar señales de vulnerabilidad estructural y a desarrollar tendencias más visibles hacia la crisis. Los indicadores económicos fueron contundentes: descensos del producto interno bruto, desequilibrios en la balanza de pagos, aumentos en las tasas de inflación y desempleo. Los indicadores sociopolíticos eran rotundos: el renacimiento de la hostilidad social y el desgaste del apoyo social a los regímenes políticos. En muchos países de Occidente, ello comenzó porque la administración y la hacienda públicas dejaron de responder con la cobertura y la calidad deseadas a la demanda social en ascenso por bienes y servicios. La mayoría de los conflictos sociales y políticos de Europa y América no se produjeron dentro las relaciones tradicionales de trabajo y capital, sino en el control de las organizaciones de producción e integración social que sirvieron a la economía mercantil, sin ser parte de ella; los problemas ya no eran planteados por organizaciones informales con poca influencia o acción limitada, sino por las nuevas organizaciones bien institucionalizadas, masificadas y con gran capacidad de presión política, económica y social. Estos fueron síntomas que vaticinaron la crisis de la sociedad capitalista industrializada en forma de Estado de bienestar, manifestada en problemas de legitimación política y valorativa.

Es necesario decir que las señales de esta crisis del Estado fueron múltiples y variaron entre los diferentes países: no fue igual, ni pudo ser del mismo modo, ni en el mismo tiempo y espacio, la aparición de la crisis en Reino Unido, Francia, Estados Unidos, México o Argentina. De igual manera, surgieron muy diversas propuestas teóricas que quisieron explicar, desde posturas metodológicas e ideológicas diferentes, las causas y las posibles consecuencias de esa crisis. Cualquier intento por abreviar y esquematizar en una

sola interpretación todos los fenómenos relacionados con la “crisis”, siempre tiene que dejar fuera o pasar por alto casi todos los aspectos específicos que ocurrieron en cada caso y en diferentes momentos. No obstante, para los fines de este trabajo, me he propuesto realizar un esfuerzo y relatar de forma general los marcos de referencia conceptuales en que distintos autores han coincidido, tratando de sobrepasar —o disimular— las enormes diferencias de método y de contenido.

En principio, el problema parecía ser de carácter económico: los Estados tuvieron que afrontar una bancarrota producida por el agudo déficit fiscal de la hacienda estatal, ocasionado por el prolongado desequilibrio distributivo entre ingresos y egresos del gobierno. Después de la segunda Guerra Mundial, los Estados intentaron aumentar su oferta de actividad estatal en bienes y servicios —como se mencionó en el capítulo anterior—, lo que incrementó de manera exponencial la demanda de las sociedades por estos mismos; sin embargo, la disposición de la sociedad a pagar más al Estado no tuvo la misma intensidad, ni la intención esperada. Las demandas de la sociedad sobre los presupuestos estatales fueron ilimitadas, pero la voluntad y la capacidad de los ciudadanos de pagar los gastos que esto conlleva resultaron estrechamente limitadas; así, los gastos se incrementaron con más velocidad que la producción social. Ocurrió lo que se llamó la crisis fiscal del Estado: el gasto del gobierno se elevó más rápido que sus recursos y ganancias.¹ Como se verá más adelante, esta crisis de apariencia fiscal era ciertamente una crisis política, pues había un problema de socialización de los costos y de privatización de los beneficios que el Estado no podía solucionar.

¹ Como lo define James O'Connor: “hemos denominado <<crisis fiscal del Estado>> a esta tendencia del gasto gubernamental a aumentar más rápidamente que los ingresos. Las necesidades crecientes a las que sólo el Estado puede hacer frente producen mayores demandas sobre el presupuesto estatal” (La crisis fiscal del Estado. Barcelona, Península, 1981, p. 20).

Es importante señalar, en el ámbito económico, que la mayoría de los países occidentales se encontraron con un problema de acumulación de capital frente a la cual era, en la práctica, imposible reestablecer políticas del modelo keynesiano, es decir, estimular la demanda en el ámbito nacional. Si algún país incrementaba el gasto público, con base en déficit, provocaba una inflación acompañada por el aumento del desempleo y la disminución de inversiones.²

Pero la complicación económico-fiscal fue sólo una primera y pequeña parte de la crisis más severa. Como se mencionó, la aparición del Estado en su forma “social”, “benefactora”, o “de bienestar”, intentó neutralizar la tendencia de las sociedades occidentales, según se pensó sobre todo después de la segunda Guerra Mundial, al conflicto y la inestabilidad, por lo que se introdujeron políticas de bienestar, desarrollo y seguridad social. Esto implicaba que el Estado debía procurar una fiel balanza de estabilidad económica y estabilidad social, como base de su legitimidad. En pocas palabras, “[e]l Estado capitalista deb[ía] tratar de satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación y legitimación. Esto significa que el Estado debe intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital. Además, el Estado debe tratar también de mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social”.³ La cuestión fue que al mejorar las condiciones socioeconómicas de los

² El tema del gasto público se volvió central, pues pasó de ser la clave para solucionar los problemas sociales a concentrar la gran mayoría de críticas, por considerarse un obstáculo para el ahorro y la inversión, y la causa primera de la erosión del incentivo del trabajo.

³ *Ibid.*, p. 26. Los gastos que efectúa el Estado, desde entonces, tienen el propósito de mantener este equilibrio económico y social: “[l]os gastos estatales tienen un carácter doble de capital social y de gasto social que corresponde a dos funciones básicas del Estado capitalista. Los gastos precisos para una acumulación privada rentable constituyen el capital social [la inversión social y el consumo social]” y “la segunda categoría, los gastos sociales, está formada por proyectos y servicios para el mantenimiento de la armonía social” (*ibid.*, p. 27). El gasto social pretendía compensar las inequidades económicas del sistema capitalista, lo que podía producir un conflicto social más grave, mediante una socialización indirecta del crecimiento económico; no obstante, esto no se pudo alcanzar en casi ninguno de los casos porque el Estado tenía cada

ciudadanos, el Estado originó mayores necesidades, relativamente nuevas, que al no cumplirse abrieron la posibilidad de una tribulación social; “[el] Estado benefactor ha elevado, por necesidad, las aspiraciones populares que no puede satisfacer”.⁴

La crisis fiscal implicó para el Estado de bienestar una crisis también en la “administración” de sus actividades para mantener este equilibrio, sin provocar un conflicto social o económico. Esto llevó a tomar una decisión entre intervenir más para resolver el problema, o dejar de intervenir. Como lo mencionó con nitidez Claus Offe: “[e]sta precaria función doble del Estado capitalista exige continuamente una combinación de intervención y abstención, de <<planificación>> y <<libertad>>”,⁵ tensión que dicho sea de paso estaba latente desde los orígenes del Estado de bienestar.⁶ El Estado tuvo que encontrar una mejor manera para tomar y ejecutar decisiones administrativas, pues quienes no lo consiguieron

vez menos ingresos y se desaceleró el desarrollo: “al socializarse cada vez más costes del capital, al aumentar los gastos sociales y al crecer desproporcionadamente respecto a la productividad los costos salariales del sector estatal, resulta cada vez más difícil para el Estado la financiación de sus actividades por medio del <<dividendo de desarrollo>> producido indirectamente por los gastos del capital social” (*ibid.*, p. 66).

⁴ John Keane, La vida pública y el capitalismo tardío, trad. Ernesto de la Peña, Madrid, Alianza, 1992, p. 48. Habermas explica este fenómeno de la siguiente manera: “el acervo de tradición, que en el capitalismo liberal infundió vida al Estado y al sistema del trabajo social, es agotado (despojamiento de las coberturas de la tradición); además, ciertos valores de la ideología burguesa con cuestionables (amenaza al privatismo civil y al privatismo familiar y profesional). Los ingredientes residuales de las ideologías burguesas (fe en la ciencia, arte posaurásico y sistemas de valores universalistas) configuran, por otra parte, un marco normativo que resulta disfuncional; el capitalismo tardío engendra necesidades <<nuevas>> que no puede satisfacer” (Habermas, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, trad. José Luis Etcheverry, Buenos Aires, Amorrortu, 1975, p. 67).

⁵ Contradicciones en el Estado del bienestar, trad. Antonio Escotato, Madrid, Alianza, 1990, p. 58. Offe habla también del compromiso compensatorio del Estado: “el Estado capitalista tiene la responsabilidad de compensar los procesos de socialización disparados por el capital, de manera que no se produzca una sola auto-obstrucción de la acumulación mercantilmente regulada ni una abolición de las relaciones de apropiación privada de la producción socializada. El Estado protege la relación capitalista de las condiciones sociales que produce, sin ser capaz de alterar el estatus de esta relación como relación dominante” (*loc. cit.*).

⁶ Por lo menos desde la década de 1930, algunos estudiosos habían señalado esta tensión entre libertad y planificación. Uno fue Hayek, el cual ya se ha mencionado en el capítulo anterior. Otro fue Karl Mannheim. Para éste, las democracias occidentales sufrían las tensiones creadas por dos prácticas socioeconómicas conflictivas: la coexistencia incontrolada del laissez-faire y la regulación planificada, presión que amenazaban con desintegrar la sociedad occidental. Según Mannheim, el sistema liberal de la economía de laissez-faire dejó de producir nuevas formas de equilibrio social; en lugar de ello condujo a los notables desajustes sociales de las últimas democracias industriales capitalistas. Este sistema social había supeditado las masas al dominio de las camarillas monopolísticas y a sufrir desastres económicos y sociales periódicos. Véase, Libertad y planificación social, trad. Rubén Landa, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

entraron en una crisis administrativa: la pérdida de capacidad para organizar y gobernar a la sociedad y mantener el orden. Este tipo de crisis radicó en el hecho de que, buscando hacer más eficiente la acción estatal, “se puede esperar que el crecimiento del gobierno reduzca la eficiencia, debido a la necesidad multiplicada de coordinarse a un número mayor y más heterogéneo de organizaciones burocráticas”;⁷ al crecer, la administración se volvía irracional.⁸

Pero la decisión de aumentar o no las actividades de regulación económica y social del Estado requería además de un componente de aceptación social: las acciones de gobierno necesitaban autoridad (y autorización) para imponerse. Sin embargo, como se sabe, cuando se quisieron llevar a cabo este tipo de decisiones, en muy pocos casos se contó en suficiencia con la lealtad de las masas.⁹ Ocurrió entonces que los Estados tuvieron que preocuparse, también, por el componente de asentimiento social de sus acciones: se enfrentaron a la posibilidad de una crisis de legitimidad. Dilatar el tamaño del gobierno tuvo (y tiene) una contraparte: “la expansión de la actividad del Estado tiene por efecto secundario un acrecimiento más que proporcional de la necesidad de legitimación”.¹⁰ Los Estados debieron equilibrar sus decisiones entre, por un lado, mejorar las cuentas públicas (aumentando los ingresos y reduciendo los egresos) y la gobernación de la sociedad y, por

Keane, op. cit., p. 47.

⁸ “la expansión sustantiva, temporal y social de la acción administrativa se ve necesariamente acompañada por una irracionalización interna de la estructura organizativa de la administración estatal” (Offe, op. cit. p. 69).

⁹ “La lealtad de las masas [...] puede describirse como la capacidad del sistema administrativo para ganarse una auténtica aceptación de sus estructuras, procesos y resultados políticos efectivos. Esta capacidad depende en última instancia de las normas culturales, símbolos y auto-comprensión que sea capaz de movilizar el sistema político” (ibid., p. 69).

¹⁰ Habermas, op. cit., p. 91. Habermas igualmente señala otras condiciones que pueden aparecer una crisis de legitimación: “En cuanto la crisis económica es amortiguada y transformada en un déficit sistemático de las finanzas públicas, desaparece el velo que hacía aparecer como destino natural las relaciones sociales. Cuando fracasa el manejo de la crisis por parte del Estado, este no alcanza a cumplir las exigencias programáticas autoimpuestas: es castigado entonces con un déficit de legitimación, de manera que el campo de acción se restringe justamente cuando debería ser ampliado enérgicamente” (ibid., p. 89).

el otro, mantener la legitimidad de la sociedad gobernada.¹¹ Como lo sostiene Habermas, se oscilaba entre tener uno de dos déficit: de racionalidad de la administración pública o de legitimación.¹²

Conforme al modelo conceptual, la crisis ya no derivó del sistema económico sino del sistema político (y más adelante del sistema cultural), pues con la intervención del Estado se produjo una especie de politización de las decisiones económicas y administrativas que precisaron mejores rendimientos de legitimidad hacia el régimen. La crisis de legitimación dependió, más bien, de la poca capacidad que tuvieron los Estados para justificar racionalmente sus decisiones administrativas, las cuales ya no eran tomadas en las instituciones políticas sino en los niveles directivos de las organizaciones públicas (y privadas).

Los Estados no tuvieron la capacidad para mantener una situación de estabilidad y seguridad, lo que ocasionó una falta crítica de confianza y legitimidad de la sociedad hacia los regímenes políticos y hacia los Estados. La crisis también produjo cierta apatía, desilusión, falta de interés, indiferencia hacia la política partidista organizada. “Esta apatía y esa desilusión, en especial cuando se unen a los alegatos continuos acerca de la

¹¹ “El aparato del Estado se encuentra entonces ante dos tareas simultáneas; por un lado, debe recolectar la masa de impuestos requerida en detrimento de ganancias e ingresos privados, aplicándola con racionalidad suficiente como para evitar las perturbaciones de un crecimiento sujeto a crisis; por otro lado, la recolección selectiva de los impuestos, el modelo prioritario reconocido para su aplicación y los propios rendimientos administrativos han de procurarse de tal modo que resulte satisfecha la creciente necesidad de legitimación. Cuando el Estado fracasa en la primera de esas dos tareas surge un déficit de racionalidad administrativa; y si fracasa respecto de la otra, se origina un déficit de legitimidad” (*ibid.*, p. 82).

¹² “Déficit de racionalidad en la administración pública significa que el aparato del Estado, en determinadas condiciones, no puede aportar al sistema económico suficientes rendimientos positivos de autogobierno. Déficit de legitimación significa que con medios administrativos no pueden producirse, o conservarse en la medida requerida, estructuras normativas pertinentes para la legitimación” (*ibid.*, p. 66). En el modelo de Habermas hay distintas formas que el Estado en el sistema capitalista tiene para estar en crisis: “Las contradicciones fundamentales del sistema capitalista lleva a que, *ceteris paribus*, o bien 1) el sistema económico no produzca la cantidad requerida de valores consumibles, o bien 2) el sistema administrativo no aporte decisiones racionales en el grado requerido, o bien 3) el sistema de legitimación no procura motivaciones generalizadas en el grado requerido, o bien, por último, 4) el sistema sociocultural no genere, en el grado requerido, <<sentido>> motivante de la acción” (*ibid.*, p. 67), pero sobre esto último se volverá más adelante.

responsabilidad que tiene el Estado de aliviar los efectos de todos los problemas sistémicos, se transforman a menudo en una renovación de las iniciativas autónomas, públicas, en contra de la planificación estatal despolitizada”.¹³

Con esto último se completa lo que podría ser un esquema general de “crisis” de los Estados de bienestar, según lo anotó Offe:

El sistema económico depende de la continua intervención estatal eliminando sus defectos internos de funcionamiento; por su parte, el sistema económico transfiere —mediante imposición— partes del valor producido en él al sistema político-administrativo. El sistema político-administrativo se vincula al sistema normativo por las expectativas, demandas y pretensiones [...] a las que se ve enfrentado y ante las cuales reacciona a través de servicios organizativos y otros del Estado de Bienestar. Por otra parte, la autonomía y capacidad de acción del sistema político-administrativo depende de la “lealtad de masas” (apoyo difuso). Estos procesos funcionales de legitimación se hallan determinados por el propio sistema político, y concretamente por sus funciones ideológicas [...] y represivas, así como por cambios “pre-políticos”, autónomos, en el sistema de normas, ideologías y conciencia de clase. El problema al que se enfrenta el sistema político-administrativo no es sólo mantener un específico un “equilibrio positivo” entre servicios regulatorios esenciales e insumos fiscales o entre lealtad de masas y políticas represivas del Estado de Bienestar. Consiste también en tratar esos dos problemas complejos (la evitación de defectos económicos de funcionamiento y conflictos políticos) de manera que un tipo de problema no se resuelva empeorando el otro.¹⁴

En el mismo sentido, Habermas establece que la solución a la crisis en cada uno de estos tres ámbitos (fiscal, administrativo, de legitimación) puede compensar el problema en el ámbito siguiente. De acuerdo al esquema: “[I]as tendencias a la crisis económica son desplazadas, por medio de la acción de evitación reactiva emprendida por el Estado, al sistema político; y lo son de manera tal que las provisiones de legitimación pueden

¹³ Keane, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴ Offe, *op. cit.*, pp. 61 s.

compensar los déficit de racionalidad y el mejoramiento de la racionalidad organizativa, los déficit de legitimación”.¹⁵

Así, el Estado de bienestar cuenta con un haz de crisis posibles —del económico al político—, pero también de soluciones posibles. Sin embargo, es necesario apuntar que los planes de solución a la crisis tienen, al menos, dos límites importantes: “por una parte, por la masa de valores que pueden obtener mediante el sistema tributario (acerca de cuya escasez no puede formularse ninguna previsión concluyente dentro de la teoría de la crisis [...]), y, por otra parte, por el aprovisionamiento de motivaciones de parte del sistema sociocultural. Por ello es decisiva, para la prognosis de la crisis, la relación sustitutiva entre los recursos escasos <<valor>> y <<sentidos>>”.¹⁶

Este modelo teórico de la crisis del Estado, que comenzó a aparecer en la década de los setenta, dio pie a muchas posturas intelectuales en contra del Estado de bienestar.¹⁷ Estas posturas pueden agruparse en dos: las críticas de derecha y las críticas de izquierda. Por un lado, las críticas de derecha basan sus argumentos en el enorme empuje que la crisis del Estado otorgó al liberalismo,¹⁸ en especial de las teorías del *laissez faire*¹⁹ y las

¹⁵ Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 115.

¹⁶ *Loc. cit.*

¹⁷ En este sentido John Keane dice: “Hay quienes critican al Estado de bienestar porque estorba y descuida a la empresa libre, privada (los que apoyan al nuevo movimiento liberal); otro (los abogados del corporativismo) censuran a este Estado por ser sumamente ineficiente y necesitar, por tanto, una reestructuración; otros más (los que participan de los nuevos movimientos sociales) critican al Estado benefactor por no estar en realidad a la altura de sus promesas democráticas y sus responsabilidades de suministrar bienestar” (Keane, *op. cit.*, p. 41).

¹⁸ “Según el nuevo movimiento liberal, que tiene gran influencia, el Estado benefactor burocrático claramente estorba y restringe a la empresa libre, privada” (*Ibid.*, p. 42).

¹⁹ “La generalizada y directa o indirectamente admitida petición de retorno al liberalismo de *laissez faire* que predomina no ya en las formulaciones liberales, sino en la mayoría del discurso político contemporáneo occidental, con independencia de su orientación partidista, emana de dos causas curiosamente concomitantes: a) la propia crisis económica, que mantiene una relación paradójica con b) el triunfo (o fracaso, según se mire) del keynesianismo que en su paso de gloriosa declaración programática (*New Deal*, *Welfare State*, economía social de mercado) a dura realidad confrontada con una crisis ha comenzado a desintegrarse, tras haber hecho realidad una tan gran cantidad de sus promesas que hasta podría sostenerse de él que su triunfo es la causa de su derrota” (Ramón Cotarelo, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*).

doctrinas económicas monetaristas. Para estos, el Estado de bienestar en lugar de dar armonía a los conflictos de la sociedad mercantil, los exacerba e impide que las fuerzas del mercado sean quienes impulsen el desarrollo —el Estado en lugar de ser la cura viene a ser parte de la enfermedad. También, varios liberales y conservadores atribuyeron la crisis del Estado benefactor al “excesivo” papel del Estado —del gobierno y la administración pública—, donde incluso algunos llegaron a ver una amenaza totalitaria.²⁰

Lo anterior ocurre por dos razones: “[e]n primer lugar, el aparato del Estado de Bienestar impone una carga fiscal y normativa al capital equivalente a un desincentivo para la inversión. En segundo lugar, y al mismo tiempo, el Estado de Bienestar garantiza pretensiones, títulos y posiciones de poder colectivo a trabajadores y sindicatos que equivalen a un desincentivo para el trabajo, o al menos para un trabajo todo lo duro y productivo como el impuesto bajo la égida de fuerzas mercantiles no reprimidas”.²¹ La falta de incentivos para la inversión y para el trabajo, produce un efecto de crecimiento estatal declinante y expectativas sociales crecientes, lo cual deriva en una extrema carga sobre la demanda económica (entendida como inflación) y una sobrecarga de demanda política (entendida como “ingobernabilidad”), donde los medios de producción estatales disponibles pueden satisfacer cada vez menos esas demandas.

Incluso, hubo ciertas críticas al Estado de bienestar que se centraron en la distorsión de algunos principios de orden normativo. Por una parte, desde la teoría clásica de división y separación de poderes, el Estado de bienestar imponía la imagen de una organización

La crisis del Estado social y el problema de la legitimidad. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1990, p. 201).

²⁰ Como señala Ferran Requejo: “el aumento de la presencia de la administración pública en el mundo económico es visto como una amenaza de carácter totalitario a los principios de organización de las democracias liberales. al quedar cuestionados tanto los mecanismos del mercado como la propiedad privada” (Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar. Barcelona. Ariel, 1990, p. 180).

²¹ Offe, op. cit., p. 137.

jurídico-política donde el Poder Ejecutivo era predominante en todos los aspectos. Por otra, se criticó que el Estado benefactor actuaba de modo diligente y sin cortapisas jurídicas, por lo que podía ocurrir que el Estado y la administración pública tendían a ignorar el principio de legalidad y a ser arbitrarios. “Uno de los reparos más frecuentes que suelen hacerse al Estado de bienestar desde el punto de vista jurídico es que atenta contra los principios de jerarquía normativa, de universalidad, racionalidad, imparcialidad y abstracción de la ley y, por ende, contra la seguridad jurídica”.²²

Por otro lado, casi todas las críticas de la izquierda tuvieron como fundamento a las teorías del marxismo. (No está de sobra mencionar que precisamente he desarrollado el argumento de la crisis del Estado utilizando autores de base teórica marxista: O’Connor, Offe, Habermas, los cuales me han parecido más adecuados para los fines de esta tesis: describir la crisis, más no para elaborar una crítica.) Desde la crítica de izquierda, el Estado benefactor resultó en un medio para neutralizar la lucha de clases, ya fuera por un proceso conducido desde las élites de poder político y económico,²³ o como la necesidad intrínseca de que este Estado se convirtiera en el agente (quizá inconsciente) de los sectores capitalistas.²⁴

Según estos, el Estado de bienestar entraba en crisis porque no cumplía con el cometido esperado: no logró la transformación de la sociedad capitalista en su conjunto, de hecho se piensa que fomentó la reproducción de este sistema económico que privilegiaba sólo a una clase. “Se dice que el Estado del Bienestar es: 1. Ineficaz e ineficiente; 2. Represivo; 3. Condicionador de un entendimiento falso (<<ideológico>>) de la realidad

²² Cotarelo, *op. cit.* p. 163.

²³ Según lo pensaba Ralph Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista*, México. Siglo XXI, 12ª ed., 1983.

²⁴ Como lo proponía Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el capitalismo*, trad. F. M. Torner, México, Siglo XXI, 22a ed., 1984.

social y política dentro de la clase obrera. En suma se trata de un instrumento para estabilizar, y no para pasar a la transformación de la sociedad capitalista. [...] La enorme maquinaria de redistribución no funciona en la dirección vertical sino en la horizontal, esto es, dentro de la clase de asalariados”.²⁵

Cabe mencionar que el auge intelectual del modelo teórico de la crisis se debió también a la renovación de la escuela económica neoclásica y de la sociología de la acción colectiva.²⁶ A partir de numerosos teoremas y modelaciones de elección racional —en el caso del primero— o estudios de caso —en el segundo—, se intentó mostrar que las economías estatizadas condenaban a los países a la decadencia productiva, a la crisis, al colapso y, en el extremo del argumento, de vuelta al totalitarismo.

De igual importancia para la difusión del modelo teórico de la “crisis” fue el renacimiento de la filosofía liberal en temas de justicia. Como es sabido, a principios de la década de los setenta, John Rawls publicó su famoso tratado sobre la construcción teórica de un concepto racional de justicia²⁷ y el fundamento axiológico sólido para una sociedad democrática. Con base en un principio de diferencia, donde cualquier maximización de los beneficios ha de observarse desde la perspectiva de los menos favorecidos, podría decirse que la propuesta de Rawls termina siendo una argumentación a favor del Estado de bienestar, pues la aplicación de este principio requiere de cuatro funciones básicas del gobierno: asignación (cuidado de la libre competencia y la corrección de las fallas del

²⁵ *Offe. op. cit.*, p. 143.

²⁶ La referencia básica respecto de la “acción colectiva” es Mancur Olson, para quien las administraciones de propósitos colectivizantes e igualitaristas deterioran los activos sociales disponibles y desincentivan la producción de riqueza social, lo que ocasiona costos por ineficiencia económica y falta de responsabilidad social, que condenan por igual a empresas o naciones a la decadencia y la crisis. Véase su texto Auge y decadencia de las naciones, Barcelona, Ariel, 1986.

²⁷ Los principios básicos de justicia son aquellos “que las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad como definitorias de los términos fundamentales de su asociación” (John Rawls, Teoría de la justicia [1971], trad. María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 20).

mercado), estabilización (impulso del pleno empleo y el mantenimiento de la demanda) transferencial (otorgar un valor a las necesidades en relación con las otras demandas) y distributiva (el resguardo de la justicia en las porciones distributivas mediante la imposición de sobre las dotaciones y herencias, de manera que se asegure una amplia dispersión de las propiedad y se maten las desigualdades iniciales).²⁸

A partir de entonces, la crítica al modelo rawlsiano²⁹ valió también como una crítica al Estado de bienestar. Por ejemplo, Robert Nozick³⁰ dio uno de los principales sustentos teóricos y morales de la propuesta del “Estado mínimo”, pues para él, los derechos de libertad y propiedad de la persona son absolutos e inalienables y, puesto que el Estado de bienestar los limita por sus acciones redistributivas, se deberían restringir sus funciones a sólo salvaguardar esta libertad y esa propiedad; de hecho Nozick considera el Estado benefactor como una forma disfrazada de tiranía. Otro fue Michael Walzer,³¹ quien, desde una comprensión histórica y antropológica, postuló que las sociedades son comunidades distributivas, donde a pesar del Estado no existen criterios ni mecanismos unívocos —como el mercado— que abarquen la multiplicidad de bienes susceptibles de distribuirse. El Estado debe establecer los derechos de bienestar, según la imagen de la propia comunidad política, reconociendo la necesidad y la pertenencia de los individuos a ella.

(La referencia a Rawls en el marco de la crítica y la crisis del Estado de bienestar tienen además otro propósito, pues aunque la Teoría de la justicia presume ser antihistórica y antisociológica —es decir, pretende ser válida en todo momento histórico y para

²⁸ Hay una función de cambio que consiste en evaluar las preferencias sociales en el gasto público, a fin de establecer su utilidad.

²⁹ La teoría de Rawls ha sido criticada desde diferentes puntos: la pretensión universalista de sus postulados, la validez de los principios de justicia como imparcialidad, la lógica del sistema, la concepción básica de la persona, entre otras.

³⁰ Anarquía, Estado y utopía, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

³¹ Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad, trad. Heriberto Rubio, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

cualquier comunidad política—, resulta estar en completa correspondencia con su momento histórico y su espacio sociológico. Primero, entre su génesis en los años cincuenta y su publicación en 1971, que es el apogeo del Estado benefactor y, después, en su desarrollo ulterior de más de treinta años que ha dependido de la evolución de la sociedad y las instituciones liberales.)

Pero en los términos del presente trabajo, una de las contradicciones más graves en que incurrió el Estado de Bienestar —que podría derivar en una forma más de la crisis— fue la perturbación del arreglo del orden social basado en los individuos. En el esquema teórico, la base interpretativa del comportamiento de los hombres en la economía capitalista se halla en el “síndrome del individualismo posesivo”,³² y el dilema estriba en que las políticas de desarrollo y bienestar del Estado —que como se señaló en el capítulo anterior, pusieron al individuo como el valor supremo— fracturaron este supuesto, impidiendo que los individuos posesivos encontraran algún tipo de motivación natural para trabajar dentro del sistema. El intercambio de valor y sentido ya no está sujeto a la propia economía, sino a condiciones administrativas y políticas:

En la medida en que las relaciones de intercambio ya no son dadas “naturalmente”, sino que se crean y mantienen mediante visibles estrategias estatales políticas y administrativas, el efectivo valor de cambio de cualquier unidad de trabajo o capital en el mercado puede verse determinado tanto por medidas políticas como por el manejo individual de las propiedades y recursos propios. Estos recursos individuales empiezan a verse como algo que deriva de medidas políticas y depende de ellas.³³

³² Como bien señala Claus Offe: “El funcionamiento de la forma mercantil presupone dos normas conexas que deben cumplir los actores individuales. En primer lugar, deben estar deseosos de utilizar las oportunidades abiertas a ellos, y esforzándose constantemente por mejorar su posición relativa en proceso de intercambio (posesividad). En segundo lugar, deben estar deseosos de aceptar cualquier resultado material que emerja de su específica relación de intercambio, especialmente si este resultado les es desfavorable. En otras palabras, tales resultados deben atribuirse a eventos naturales o a las virtudes y fracasos de los individuos (individualismo)” (*op. cit.*, p. 115).

³³ *Ibid.*, p. 116.

Esta dependencia del comportamiento individual hacia la estructura administrativa resultaba perniciosa, pues construyó un fuerte sistema de coacción estatal en torno a los individuos. Parecía que todos los ámbitos humanos estuvieran a expensas de la administración pública: “el proyecto del Estado de Bienestar ha apresurado la llegada de una era de servidumbre burocrática. Difícilmente algún aspecto de la vida diaria, desde el terreno del hogar hasta los del trabajo y el tiempo libre, está ahora exento del <<control consciente>> que han intentado conseguir los administradores y planificadores estatales”.³⁴ Resultó que “la <<mano del Estado>> es más visible y comprensible que la <<mano invisible>> del capitalismo liberal. Más y más áreas de la vida parecen prestarse a control gubernamental”.³⁵

Según el esquema de Habermas, la fase más elevada de la crisis del Estado es precisamente la motivacional: “[hablo] de crisis de motivación cuando el sistema sociocultural se altera de tal modo que su output se vuelve disfuncional para el Estado y para el sistema del trabajo social. La contribución motivacional más importante, característica de las sociedades del capitalismo tardío, consiste en los síndromes de un privatismo civil y de un privatismo profesional centrado en la familia”.³⁶

Aquellos valores que pueden corresponder a una “ascética intramundana” del puritanismo (iniciativa individual, laboriosidad, disciplina, ahorro, austeridad, etc.) constituían un medio eficiente para vincular a los individuos (no coercitivamente); sin embargo, estos valores –opinan algunos– no fueron suficientes para evitar las catástrofes de

³⁴ Keane, *op. cit.*, p. 43. El énfasis es añadido.

³⁵ Francisco Gil Villegas, “La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de López Portillo”, *Foro Internacional*, 25 (1984), p. 193.

³⁶ Habermas, *op. cit.*, p. 96. En el caso de la propuesta de Habermas es importante hacer un par de reparos. Si bien se lee un argumento que tiene detrás postulados psicológicos, estos no corresponden –como en el caso de los autores mencionados en esta tesis– a la escuela “humanista”, sino a la incorporación del psicoanálisis al marxismo en la escuela de Frankfurt.

las Guerras Mundiales y las depresiones macroeconómicas. No obstante, las políticas de los Estados de bienestar habrían colaborado a la misma dinámica al promover estímulos a la demanda, pero también endeudamiento público, como políticas crediticias (o venta a plazos). Todo ello convirtió a los individuos en una masa de consumidores atomizados y hedonistas que ya no encontraban motivación para trabajar y participar. Siendo así, en las últimas décadas

Como remedio terapéutico ante la crisis cultural de las sociedades occidentales [...], se propone un retorno a aquellos valores éticos que pretendidamente salvaguardaban la articulación entre un individualismo no gregario y un compromiso activo en el desarrollo de las colectividades. En suma, lo que se requiere es un individualismo solidario. De ahí la insistencia en la recuperación de las funciones tradicionales que efectuaban la familia, la escuela, o las diversas iglesias en el periodo anterior al de las políticas económicas basadas en estímulos de la demanda, en los que aun no se había impuesto la lógica consumista y hedonista posterior.³⁷

Esta aparente crisis motivacional que tiene como centro al individuo no sólo se basó en las distorsiones propiciadas por el Estado, sino además por una manifiesta necesidad en algunos grupos de la sociedad de colocar los problemas “individuales” en la agenda discusión, tal como ocurrió en el caso de los estudiantes a partir de la década de los sesenta.³⁸

La crisis del Estado de bienestar, resumiendo, tuvo diferentes motivos: fiscales (cuando se pierde estabilidad económica entre ingresos y egresos gubernamentales); administrativos (cuando se pierde la capacidad para organizar y gobernar a la sociedad) o políticos de legitimación (cuando se pierde la aceptación de la sociedad). Igualmente, esta crisis motivó el desarrollo intelectual de críticas al mismo Estado de bienestar, lo mismo del liberalismo que del marxismo, las cuales coincidieron con el tiempo de la economía

³⁷ Requejo, op. cit., p. 183.

³⁸ Al respecto puede leerse el texto de Raymond Aron, Revolución estudiantil, Bilbao. Desclée...
PONER REFERENCIA BIEN.

neoclásica, la sociología de la acción colectiva y el resurgimiento de la filosofía liberal. Sin embargo, lo más importante es que, a pesar de la revalorización del individuo ocurrida en la segunda mitad del siglo XX, las políticas del Estado de bienestar tuvieron como consecuencia una crisis de motivación, de falta de sentido en los individuos dada su enorme dependencia respecto del Estado.

REFORMA DEL ESTADO

Después de algún tiempo, lo más visible del periodo de crisis fue la condición de sobrecarga del Estado. Las circunstancias de competencia entre partidos políticos, de pluralismo de las asociaciones y grupos de interés y de masificación de los medios de comunicación, expusieron al Estado a una carga creciente de expectativas, de obligaciones y de responsabilidades a las cuales no pudo enfrentar ni evitar. ¿Por qué el Estado ya no pudo darles respuesta? Ante el desequilibrio entre ingresos y egresos estatales, el Estado tuvo escasez de recursos económicos y materiales. Así, “las demandas sobre el gobierno democrático crecieron, mientras la capacidad del gobierno democrático se estancó. Este, podría aparecer, es el dilema central de la gobernabilidad de la democracia [...]”.³⁹

La demanda social por bienes, servicios y oportunidades, estimulada por el activismo de los partidos políticos y por la expansión democrática de la participación ciudadana,⁴⁰ llegó a alcanzar tal magnitud e intensidad que superó la cantidad disponible de

³⁹ Michel Crozier. Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, Nueva York, New York University Press, 1975. p. 9. El énfasis es propio.

⁴⁰ Cabe mencionar que a pesar de que estos grupos se encontraban organizados, en el conjunto no había una unificación de estos intereses, por ello “(hubo) un déficit de consenso y de integración, en razón de la elevada diferenciación, organización e interdependencia del sistema de los intereses organizados y politizados, dotados de peso político autónomo, profundamente entrelazados y en interacción con el sistema

recursos públicos y autoridad política de los gobiernos para poder darles respuesta.⁴¹ El efecto neto fue un gobierno rebasado, sobrecargado, sujeto a una inmanejable presión fiscal, administrativa y finalmente política. Ajustar la acción del gobierno a la dinámica de la demanda, con el propósito de asegurar y no perder la legitimidad política, tuvo visiblemente como efecto debilitar las finanzas públicas, distorsionar la economía nacional y desestabilizar el régimen democrático. El conflicto palpable entre promesas y capacidades, entre el contenido y la forma de las políticas, producía que estas políticas tuvieran gran dificultad para lograr la aceptación en las reglas legitimadoras, en la base del poder político. Los Estados sobrecargados que no tuvieron remedio se tornaron ingobernables.

Por ello, en los años ochenta, la gran mayoría de los gobiernos reorientó sus decisiones macroeconómicas hacia el control de la inflación. A la sobrecarga de los Estados siguió el periodo de las medidas de ajuste, donde se pretendió reequilibrar la balanza de pagos —actuando directamente sobre importaciones y exportaciones— y se procuró una recesión de la demanda interna de los países. Entre estas medidas de ajuste destacaban el control de los aumentos salariales; la resituación de las políticas redistributivas;⁴² las

político-administrativo creado para la satisfacción de esos intereses” (Luis F. Aguilar Villanueva, Política y racionalidad administrativa. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 90).

⁴¹ Para la deslegitimación de la autoridad no sólo ocurrió en el gobierno, sino también en otras formas de organización social: “In most of the Trilateral countries in the past decade there has been a decline in the confidence and trust which the people have in government, in their leaders, and, less clearly but most importantly, in each other. Authority has been challenged not only in government, but in trade unions, business enterprises, schools and universities, professional associations, churches, and civil groups” (Crozier, Huntington, op. cit., p. 162).

⁴² Como señaló Offe: “Tendencias importantes en la disciplina del análisis de planes y sus recomendaciones prácticas apuntan en la dirección de modernizar el diseño de políticas de un modo específico, a saber: reduciendo las benévolas medidas del Estado de bienestar que consiste en distribuir bienes y servicios a ciertas categorías de personas <<necesitadas>>, y sustituyéndolas por medidas que podrían ponerlas en posición de atender a sus necesidades por sí mismas, mediante la venta de su capacidad laboral” (op. cit., p. 125). No obstante, también la nueva situación de los programas de redistribución produjo algunos conflictos: “Expandiendo los servicios sociales y la inversión en infraestructura, el Estado no sólo exacerba

decisiones financieras y contractuales de estímulo de la oferta; la eliminación de trabas legales para libre competencia mercantil; las políticas fiscales y monetarias de carácter antiinflacionario (creciente importancia de los objetivos monetarios de los bancos centrales de cada Estado, que chocaban con el deseo de aumentar el gasto); la profunda reestructuración de sectores productivos ineficientes, entre otras. Muchas de estas medidas se conocieron como el “consenso neoliberal” (o Consenso Washington), de los cuales fueron ejemplares las reformas de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan,⁴³ y las políticas y acciones emprendidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Para muchos, con base en las propuestas teóricas de un nuevo liberalismo,⁴⁴ el objetivo de fondo de las reformas y los mecanismos de ajuste era contrarrestar la creencia en la necesidad y el deseo absolutos de la acción del Estado. Por citar un ejemplo, “[p]ara Nozick, al igual que para Hayek, no está justificada de entrada ninguna opción a favor de la colectividad que resulte lesiva para los individuos. El Estado resulta necesario, pero sólo resulta racionalmente legítimo un Estado mínimo que garantice fundamentalmente el orden público y el cumplimiento de los contratos. Es decir, un Estado mínimo pero fuerte”.⁴⁵

Por ello, muchas de las propuestas de ajuste y más adelante de redimensionamiento del Estado se articularon y argumentaron en supuestos más cercanos al conservadurismo (o

los síntomas de la crisis fiscal. sino que se convierte en foco de conflicto sobre el modo en que debería usarse los recursos sociales” (*ibid.*, p. 132).

⁴³ Lo cual puede verse en los trabajos de Les Metcalfe y Sue Richard (*Improving Public Management*, Londres, Sage, 1987), en el caso inglés, y James Q. Wilson (*Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989), en el estadounidense.

⁴⁴ Al respecto véase la larga entrevista de Vincenzo Ferrati, publicada como texto independiente, a Ralf Darendorf: *El nuevo liberalismo*, trad. José M. Tortosa, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993.

⁴⁵ Requejo, *op. cit.*, p. 190.

el liberalismo para algunos):⁴⁶ la nueva importancia que adquiriría el individuo frente al Estado; el reestablecimiento de una actividad competitiva libre de cada persona, mediante su esfuerzo personal, y que por ello obtenga lo que merece; la sutil reinterpretación del lucro y el beneficio como factor de racionalidad social; en una frase: era instaurar la idea de que “[u]na sociedad en la que todo, absolutamente todo, tiene un precio (y a veces muy alto) no es una sociedad inhumana o cruel; es una sociedad racional”.⁴⁷ (Dicho sea de paso, este objetivo resulta inalcanzable, a ratos por ingenuidad, en otros por ignorancia, pues ninguna sociedad acaba por ser completamente racional y los beneficios que obtienen sus individuos, como se verá más adelante, no dependen del mérito sino de otro tipo de criterios.)⁴⁸

Las decisiones de ajuste y la lógica de la política económica de los periodos anteriores, centrada fundamentalmente en el marco de un Estado nacional particular, debió ceder aceleradamente el paso a las exigencias de una rápida internacionalización de la vida política y, sobre todo, de la vida económica. El proceso se conoce comúnmente como globalización, la cual rebasa los límites de la economía, e influye, modifica y se relaciona con otros ámbitos: el político, el financiero, el cultural, el sociológico.⁴⁹ Debe decirse, aunque sea de paso, que la globalización ha implicado que el quehacer político del gobierno

⁴⁶ Estas ideas eran básicamente correspondientes con un liberalismo económico, excesivo si acaso, que prefería el ejercicio pleno del mercado, y por tanto un Estado limitado, mínimo. Sin embargo, como varias de estas reformas comenzaron a aparecer como un programa económico de grupos denominados “conservadores” en Estados Unidos y Reino Unido, se les conocí como conservadoras aunque usaban argumentos liberales.

⁴⁷ Cotarelo, *op. cit.*, p. 198.

⁴⁸ Creer en lo contrario produciría caer en la categoría del individualismo ingenuo que “como sistema de ideas, reducido a su mínima expresión, es reconocible en dos convicciones básicas: la primera, que sólo son legítimos los intereses individuales, y que a ellos puede y deben reducirse tanto el análisis como la gestión política; el segundo, que no hay ninguna operación o tarea estatal que no pudiese ser cumplida, con más eficiencia y mayor justicia, por la libre y espontánea acción de los individuos” (Fernando Escalante Gonzalbo, “La moraleja de Cándido. Apuntes sobre la historia del individualismo ingenuo”, *Foro Internacional*, Vol. 32, 1992, p. 724).

⁴⁹ Véase al respecto a Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, trad. de B. Moreno y M. R. Borrás, Barcelona, Paidós, 1998.

ya no es exclusivo del Estado; se infiltra en todos los espacios sociales y ciertos actores — como las organizaciones de empresarios y civiles— comienzan a tener mayor participación y peso en las decisiones. Según algunos observadores, las sociedades “globalizadas” tienden frecuentemente hacia la individualización; la conciencia colectiva se vuelve un concepto difuso y la política de negociación clásica pierde sentido. La autogestión impera en muchos sectores, por lo que se crea un conjunto de oportunidades de acción y de poder suplementarias más allá del sistema político, los gobiernos y los congresos.

De igual forma, en el periodo de reforma y de ajuste del Estado de bienestar toma fuerza, pues se le confiere un significado político, la existencia de una serie de distintas identidades de carácter social, étnico, de nacionalidad, de sexo, cultura, edad e, incluso, de carácter llamado posmaterialista (ecologismo, pacifismo, por decir algunos) tanto a escala individual como colectiva. “Ello ha conllevado una pluralidad de intereses (y reivindicaciones) mucho mayor que en los periodos precedentes, así como una menor jerarquización entre los mismos, cuestión que ha dificultado a veces la propia gobernabilidad del sistema económico-administrativo al aumentar [mucho más que en las décadas pasadas] las demandas por encima de la capacidad de respuesta de dicho sistema”.⁵⁰

El ajuste después de las crisis fiscal y administrativa, en el interior del Estado, propuso incrementar los ingresos y reducir los egresos públicos, introduciendo entre sus acciones aquellas que aseguraran la economía, la eficacia y la eficiencia de la administración pública. En pocas palabras al querer recuperar sus capacidades, el Estado tuvo que modificar su función dominante de gobierno y cambió su estilo de actuar. La política de ajuste, en el terreno estricto de la administración pública, ocasionó la reforma

⁵⁰ Requejo, op. cit., p. 152.

estatal, el llamado redimensionamiento del Estado, cuyo propósito y efecto fue disminuir el ámbito de la intervención estatal y reducir el tamaño del aparato de gobierno (empresas, organismos, programas, personal). Este redimensionamiento se llevó a cabo mediante la privatización;⁵¹ los recortes del gasto público;⁵² la desregulación; la descentralización de funciones hacia otros gobiernos;⁵³ la liberalización de los mercados comerciales; el establecimiento de formas de reorganización interna menos jerárquicas (más “horizontales”) y más orientadas a la exigencia de alto desempeño de unidades y personas. Todo esto ocasionó el retiro de la presencia directa del gobierno en diversos espacios de la actividad económica y social, con la correspondiente limitación de la regulación directa del gobierno en esos rubros, así como el aumento del control directo interno de los altos ejecutivos del gobierno, de los mandos medios y funcionarios públicos en el aparato administrativo público.

Por un lado, ante el fracaso del Estado para administrar con eficacia y eficiencia por sí mismo a la sociedad, el efecto de la reforma fue que el gobierno debió coordinarse con actores y sectores económicos y sociales del entorno, más independientes y autónomos (incluso extranacionales, globalizados) y diseñar los arreglos para organizarse con ellos. Resultó claro que el Estado ya no tuvo el mando y control para poder alinearlos, sin más, a sus planes, ni tampoco el mando y control fue el dispositivo directivo más idóneo para

⁵¹ Quizá la principal de las reformas estatales fue la “privatización”, en su doble sentido: a) transferencia de derechos de propiedad del sector público al privado (venta de empresas y activos del Estado) y b) contratación de empresas privadas lucrativas para la provisión de determinados bienes y la prestación de determinados servicios (outsourcing, contracting out).

⁵² No en todos casos, ni siempre hubo recortes en el gasto público. En realidad, estas medidas convivían con el incremento a veces del gasto público, no sólo con intereses sociales. Estados Unidos, por ejemplo, aumentó bastante sus gastos armamentísticos entre 1980 y 1986; y en Francia, el gobierno de Mitterrand puso en práctica ciertas prácticas calificadas de socialistas entre 1981 y 1985 que amplió la intervención del Estado y incrementó las nacionalizaciones, y por ende el gasto público.

⁵³ Como señalaron Crozier, Huntington y Watanuki, “The governability of a society at the national level depends upon the extent to which it is effectively governed at the subnational, regional, functional, and industrial levels” (op. cit., p. 163).

inducir su alineamiento. Por tanto, la actividad “directiva” del Estado estuvo destinada a establecerse de otra manera.

Por el otro lado, en el ámbito interior de la propia estructura administrativa, se tomaron decisiones innovadoras: se reafirmó la importancia y la participación de los gobiernos estatales y locales, y aparecieron muchas unidades administrativas autónomas (organismos descentralizados y autónomos, organismos desconcentrados con reconocimiento y autoridad) con el fin de incrementar la eficiencia y la calidad de los bienes y servicios. Igualmente, se enfatizó la idea y la práctica de que se podían cumplir numerosas funciones públicas mediante la acción de organizaciones privadas, sociales y comunitarias y que la condición de éxito era la toma de decisiones es la coordinación obligada con el sector privado, con las organizaciones sociales, con naciones extranjeras y organismos internacionales y con los poderes públicos otrora subordinados, como ocurre en los regímenes de reciente democratización.

Todas estas medidas, por razones de ajuste fiscal o por deseos genuinos de mejorar el desempeño público, alteraron la estructura y operación interna del Estado, propiciando que la gobernación en el plano administrativo se llevara a cabo mediante múltiples agencias independientes y organizaciones no gubernamentales. Por consiguiente, la dirección del gobierno sobre el conjunto de su administración pública se condujo necesaria y apropiadamente a cabo por coordinación interorganizacional e intergubernamental, más que por mando y control, con efectos en cascada para toda la estructura burocrática.

Así, frente a la escasez de recursos económicos y ante la necesidad de realizar una actividad directiva de coordinación de los actores sociales y los organismos gubernamentales, el Estado tuvo que emprender un nuevo proceso de modernización administrativa. Con esto se quiso pasar de un modelo rígido y jerárquico a otro que

estimulaba los principios de: “a) rigor en los diseños de los objetivos de las políticas a implementar y en el control de los resultados de dichas políticas; b) flexibilidad en la organización interna que permita maximizar la iniciativa y el “espíritu de empresa” de los diversos niveles administrativos; y c) capacidad de aprendizaje respecto a situaciones que cada vez cambian con mayor rapidez”.⁵⁴

En términos generales, al final lo que ocurrió fue una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el ajuste, el “adelgazamiento” del Estado. Al mismo tiempo emergieron nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, y con líderes nuevos. Lo que empezó como el saneamiento de las finanzas públicas, veinte años atrás, después tendió hacia la dilatación de la esfera pública: una política más plural, autónoma, competitiva. Los efectos políticos acabaron por ir más allá de los primeros propósitos sólo financieros o administrativos: “la reforma radical de las sociedades capitalistas tardías depende fundamentalmente del debilitamiento del poder de las burocracias corporativas y estatales mediante la creación y el fortalecimiento de esferas de vida pública autónoma”.⁵⁵

En la medida que fue ampliándose la esfera pública —donde lo público ya no era sólo lo gubernamental, como al inicio de la posguerra—,⁵⁶ las organizaciones de la

⁵⁴ Requejo, *op. cit.*, p. 146.

⁵⁵ Keane, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁶ Para Barry Bozeman lo que ocurre es una nueva definición del espacio público, ahora definido por el componente político de las organizaciones, por lo que considera que todas ellas son “públicas”: “todas las organizaciones son públicas porque la autoridad política afecta parte del comportamiento y los procesos de todas las organizaciones. Este simple alegato contiene la simiente de una teoría de lo público. Implica que 1) lo público concierna a los efectos de la autoridad política; 2) las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas con respecto a otras; 3) todas las organizaciones son públicas, pero algunas lo son más que otras” (Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, trad. Pastor Jesús Covian Andrade, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 130).

sociedad política y la sociedad civil hicieron disciplinar al gobierno y la administración pública a su control práctico:

Éstos se ven reclamados hoy en la tarea de dar respuesta a la demanda de los diversos sectores de la sociedad en una medida desconocida en la organización política del liberalismo precedente, de tal forma que pasa a tener una importancia cada vez más decisiva la existencia de un sistema eficaz y eficiente de políticas públicas y de un control, igualmente eficiente, en aras de la misma estabilidad y legitimación del sistema político, así como la conveniencia de mecanismo de retroalimentación de la propia administración para una mejora de la funcionalidad operativa de las democracias liberal-sociales. Esta mejora no se agota, desde luego, en su estricta vinculación a las disposiciones legal-constitucionales, sino que cada vez está más relacionada con los valores y criterios de eficiencia, eficacia y “governabilidad” que debe conformar el control político de la administración por parte de partidos políticos y medios de comunicación.⁵⁷

Llegado el punto es necesario hacer un matiz importante. No obstante la fuerza de las propuestas de reducir al mínimo al Estado de Bienestar, y controlar a su administración pública, la mayoría de las reformas, las más sensatas que siguieron a la crisis del Estado, tuvieron que desarrollarse aceptando un hecho: el Estado de bienestar es una estructura institucional irreversible, por no decir indestructible. Ocurre que la abolición de éste exigiría, en un extremo del argumento, la aniquilación de la democracia política partidista y las organizaciones sindicales, así como cambios fundamentales en los sistemas de partidos. Pareciera que aquellos promotores (casi por doctrina) del “retorno al mercado”, no entienden que eso significaría romper con la estructura moderna del poder, con la necesidad estructural del gobierno político.⁵⁸ Más mercado no significa menos Estado; éste último sigue siendo importante no sólo por ser el instrumento de equilibrio de las variables macroeconómicas, también por ser un “elemento de contención y control de la conflictividad sociopolítica en una sociedad en la que cada vez adquieren mayor

⁵⁷ Requejo, *op. cit.*, p. 170.

⁵⁸ Como bien señala Aguilar: “[e]l retorno al mercado, si pensado a fondo, conduce más bien a un retorno al Estado, a una necesidad estructural de gobierno político” (*op. cit.*, p. 89).

importancia las organizaciones de intereses, la política clientelar de atención a sectores socioeconómicos particulares, y los fenómenos conflictivos asociados a la marginación y a las bolsas de pobreza”.⁵⁹ A pesar de su extensión, me permito escribir un cita de Claus Offe que resulta esclarecedora:

Dadas las condiciones y requerimientos de urbanización, concentración de fuerza laboral a gran escala en plantas de producción industrial, rápido cambio tecnológico, económico y regional, decreciente capacidad de la familia para hacer frente a las dificultades vitales en la sociedad industrial, la secularización del orden social, la reducción cuantitativa y la dependencia creciente de las clases medias propietarias —rasgos todos bien conocidos de las estructuras sociales capitalistas— la brusca desaparición del Estado de Bienestar abandonaría al sistema en un estado de conflicto explosivo y anarquía. El embarazoso secreto del Estado de Bienestar es que si su impacto sobre la acumulación capitalista bien puede hacerse destructivo (como tan enfáticamente demuestra el análisis conservador), su abolición sería sencillamente paralizante (un hecho sistemáticamente ignorado por los críticos conservadores). La contradicción es que el capitalismo no puede existir ni con ni sin el Estado de Bienestar.⁶⁰

A pesar de que la estructura del Estado de bienestar es irreversible, por ser el sostenimiento del orden político y administrativo contemporáneos, la crisis —como se ha visto— sí implicó reformas importantes a sus ámbitos y mecanismos de acción. Dentro de las políticas de ajuste generales, el redimensionamiento del Estado fue absolutamente necesario, no sólo por razones internas de mejora y eficiencia de la estructura, sino también externas: había muchas presiones al ámbito internacional y los actores sociales, económicos y políticos se habían multiplicado, así como sus necesidades. Para casi todos resultaba obvio que era necesario revertir el enorme crecimiento que tuvo el Estado de bienestar después de la segunda Guerra Mundial y que resultó a la larga muy pernicioso: el Estado, por un lado, era incapaz de cumplir con todas sus funciones y responsabilidades; y por el otro, y más importante, era necesario proteger al individuo de las consecuencias del

⁵⁹ Requejo, *op. cit.*, p. 142.

⁶⁰ Offe, *op. cit.*, p. 142.

crecimiento y la inversión estatales. Nuevamente, el individuo era el valor más importante; y a medida que el Estado debía ser más eficiente, el individuo debía quedar más protegido.

Para que el Estado pudiera recuperar sus capacidades, fue necesario que redujera su ámbito de intervención y su propia estructura; y en los espacios que iba dejando necesitó de la “coordinación” entre y con organizaciones sociales, cívicas, económicas y gubernamentales autónomas. En otras palabras, ocurrió una redistribución del orden político. La consecuencia de esto fue una ampliación de la esfera pública a todos los ámbitos sociales y ya no sólo gubernamentales. La coordinación con más actores implicó una nueva disciplina del gobierno; y requirió un sistema más eficaz y eficiente de gestión y políticas públicas.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El redimensionamiento del Estado, su “adelgazamiento”, y el pluralismo y la participación activa de la sociedad han propiciado la búsqueda de lo que deben y pueden hacer bien los poderes del Estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir; cuáles son posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción. A esta empresa de racionalidad y publicidad política intentó contribuir el análisis, el estudio, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas (public policies).⁶¹

Hasta finales de los años setenta, los Estados gobernaban mediante grandes planes de acuerdo al desarrollo nacional; todo, cuando no la mayor parte, del espacio público era ocupado por “lo gubernamental”, como se vio en el capítulo anterior. Sin embargo,

⁶¹ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, a su edición El estudio de las políticas. México. Miguel Ángel Porrúa. 1992. (Antologías de Política Pública. 1), p. 15. En adelante este tipo de referencias las citaré de la siguiente manera: Aguilar, el nombre del la antología, y la página.

gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, exigió dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.⁶² Desde hace más de veinte años, existen dos reclamos en la arena gubernamental: la libertad de representación y la especificidad de políticas. Los dos reclamos son interdependientes: a mayor libertad política, mayor independencia en definir los problemas y en seleccionar los objetivos e instrumentos, por ende, mayor especificidad de las políticas públicas. Gobernar por políticas significó el (re)descubrimiento del componente de costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública para poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados.⁶³

Esta nueva situación impulsó un enorme auge a la escuela de las políticas públicas. Para la disciplina de la administración pública, de entonces en adelante, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas: es la calidad de la formulación y gestión de las políticas. El esfuerzo intelectual y práctico de esta corriente académica se concentró desde la década de los setenta, después de la crisis del Estado, en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad política; y en su formación, implementación, resultados y evaluación.

Cabe mencionar que el análisis de la política pública y, por ende, de su proceso no está limitado a la posibilidad de contemplar cada una de las fases y elementos del proceso. De hecho, como sostienen algunos autores,⁶⁴ la realidad de la cotidianidad administrativa está en las partes del proceso y no en su utilización como unidad. “Se podría argumentar con tranquilidad que la unidad de la política pertenece más bien al plano conceptual de los

⁶² Ibid., p. 30.

⁶³ Ibid., p. 36.

⁶⁴ Hogwood y Gunn, Policy Analysis for Real World, Oxford, Oxford University Press, 1985.

analistas de la política que al operativo, el de los responsables de cualquiera de las fases del proceso de la política pública”.⁶⁵

Las políticas públicas, por su enorme contribución al rediseño de las capacidades gubernamentales del Estado, se fortalecieron como uno de los ámbitos más importantes de desarrollo de la disciplina de la administración pública en el último cuarto del siglo XX. Incluso, cabe mencionar que por la solidez analítica, que no teórica, de esta escuela, muchos autores insisten en considerarla una disciplina independiente.⁶⁶ El análisis de políticas públicas

es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas —la ciencia política, la sociología, la teoría de las organizaciones, la psicología y la antropología, entre otras— que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. El análisis de políticas es <<investigación para la acción>>; su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como: ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debe orientar esa intervención?; ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿qué costes acompañarán a las acciones emprendidas?; ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?; ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención?⁶⁷

Algunos opinan que las políticas públicas, en realidad, no existen, son sólo una invención del analista para poder dar sentido a su propia acción, a las decisiones y las acciones de los gobernantes, los administradores y los participantes en el propio diseño de la política.⁶⁸ No

⁶⁵ Manuel Tamayo, “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, La nueva administración pública, Madrid, Alianza, 1997, p. 284.

⁶⁶ “En general, la investigación del análisis de políticas parece estar prosperando como una subdisciplina de diversas ciencias sociales, como una disciplina en sí misma y como una interdisciplina que utiliza personas, cursos e ideas de otras disciplinas. En vista de su crecimiento y vitalidad, ésta es en efecto un época estupenda para estar en el campo del análisis de las políticas” (Stuart S. Nagel, “Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 548).

⁶⁷ Ibid., p. 283.

⁶⁸ Ibid., p. 310.

obstante esta crítica, es posible encontrar que, en el conjunto, las políticas públicas tienen cuatro componentes:

a) institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante; b) decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medio, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; c) conductual, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular; d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.⁶⁹

Más aún, el propio análisis de políticas, de estos cuatro elementos, es “un recurso de pedagogía pública que enseña a gobernantes y organizaciones sociales a aclarar sus metas y a tomar conciencia del alcance real de las capacidades gubernamentales y sociales”,⁷⁰ pues se conocen los principales elementos que se deben atender en el ejercicio mismo de gobernar.

Cuando el análisis de políticas es riguroso, el sólo hecho de planear un problema público es un ejercicio lógico y científico.⁷¹ “[s]e trata nada menos que de la formación de los conceptos sociales (su identidad y diferencia, su clasificación) y de la formación y prueba de los enunciados causales (teorías y modelos): la cruz epistemológica de las ciencias sociales sobre la que han escrito las mejores inteligencias”.⁷² Igualmente, los

⁶⁹ Luis F. Aguilar Villanueva. “Estudio introductorio”, a su edición La hechura de las políticas. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, (Antologías de Política Pública, 2), pp. 32 s.

⁷⁰ Ibid., p. 72.

⁷¹ Aaron Wildavsky fue muy específico al respecto, para él el análisis es un arte (o una artesanía) pues no se trata de resolver problemas, sino de “crear problemas”. Esto no significa que se vuelva problemática una situación que no lo es, sino que se “construya” el problema. Lo interesante del asunto es que los problemas se construyan de tal manera que puedan ser resueltos, que los analistas y los administradores tengan políticas públicas que puedan manejar, con datos y herramientas que puedan controlar y disponer: un ejercicio en donde se contrastan los objetivos deseados con los recursos disponibles. Igualmente, es importante considerar la relación que hay entre los objetivos y los recursos, pues los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y apreciaciones de los ciudadanos. Véase Aaron Wildavsky, Speaking Truth to Power, Boston, Little Brown, 1979.

⁷² Luis F. Aguilar Villanueva. “Estudio introductorio”, a su edición Problemas públicos y agenda de gobierno. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, (Antologías de Política Pública, 3), p. 67.

analistas de políticas consideran que “toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error, [por lo que] se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público: hay que contar con teoría causal”.⁷³ En pocas palabras, el análisis de las políticas públicas es un ejercicio educativo, analítico, científico que mediante métodos muy precisos tiene repercusiones muy directas en la actividad gubernamental y en la política.

Como se dijo arriba, el análisis de las políticas públicas en las últimas décadas se ha centrado en el proceso de la política. Es necesario decir, que a pesar de las marcadas diferencias de enfoque, “todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los ingredientes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y se efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido”;⁷⁴ en otras palabras, grosso modo, el proceso de la política consiste en las siguientes fases: definición del problema, diseño, implementación y evaluación de la política.

Esta secuencia del proceso tuvo, además, un desarrollo cronológico que dependió, como todo en la disciplina de la administración pública, de las variaciones en la estructura, funciones y actividades del Estado.⁷⁵ Durante la década de los sesenta, los analistas de políticas estaban preocupados primordialmente por la definición de los problemas y, por

⁷³ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, a su edición La implementación de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, (Antologías de Política Pública. 4), p. 17.

⁷⁴ Aguilar, Problemas públicos..., p. 16.

⁷⁵ En lo que sigue tomo como base la descripción de la cronología de las políticas públicas el trabajo de Luis F. Aguilar, (ibid., pp. 16-20). Igualmente, también es posible determinar con alguna imprecisión las profesiones que se encargan de las fases de las políticas: “los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política” (ibid., p. 19).

ende, la formulación de los programas (lo que se conoció como el policy initiation). Sin embargo, una vez que aparecieron los problemas derivados de la crisis del Estado, y de la poca eficiencia de la administración, comenzó a ser una preocupación el descubrir cuáles eran las causas de incumplimiento de los objetivos de las políticas. Fue entonces que el análisis de la fase de implementación (policy implementation) tuvo un primer auge, pues “descubrió” los componentes organizacionales y, sobre todo, políticos que interferían en la política; cómo ciertos temas entraban y no en la agenda de gobierno. A la par, dada la limitación de recursos que tuvo el Estado, muchos analistas comenzaron a explorar las posibilidades de dar por concluidas las políticas y desaparecer la estructura alrededor de ella (policy termination). Ya avanzada la década de los ochenta, lo mismo que el proceso de redimensionamiento del Estado, la propia gestión de las políticas (policy management) se volvió más importante, pues había que asegurar su eficacia y eficiencia. En función de la exigencia de una buena gerencia, retomó peso el diseño de políticas (policy desing) para un mejor cumplimiento con los ciudadanos.

Por otra parte, existen varios enfoques y perspectivas para estudiar y analizar las políticas públicas que tienen como base, en alguna medida, el mismo proceso de la política. Algunos autores se centran en averiguar y depurar la manera cómo ciertos problemas sociales o grupales adquieren el carácter “público” y se presentan en la agenda de gobierno; lo mismo que en la manera cómo se obtiene y depura la información acerca de los problemas, cómo se les define y finalmente cómo se resuelven.⁷⁶ También hay explicaciones causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, mediante la confiabilidad de los cálculos de costos —medidos en beneficios y consecuencias. Este tipo de autores están principalmente concentrados en las

⁷⁶ Weimar y Vining, Policy Analysis. Concepts and Practice, Englewood, Prentice-Hall, 1992.

primeras etapas del desarrollo de la política pública. Cabe mencionar que esta ha sido, quizá, la fase del proceso de las políticas públicas donde más se ha avanzado, pues su origen está ubicado en el nacimiento de la orientación de las políticas en la época de la posguerra, como se vio en el capítulo anterior.

El estudio de las fases subsecuentes del proceso de las políticas tuvieron un particular auge con la crisis y el redimensionamiento del Estado, pues se comenzó a tener un mayor cuidado de los recursos y actividades de la administración pública. El esfuerzo intelectual que inicia en los setenta estuvo motivado por la necesidad de saber qué había hecho mal el gobierno y qué podía hacer mejor. Fue así, que

Las investigaciones fueron descubriendo los diversos factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencias de los beneficiarios...) demostraban que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico-tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política.⁷⁷

Uno de los primeros en dedicarse a investigar la fase del proceso de la implementación fue Derthick.⁷⁸ Para él, el problema del gobierno y de la administración pública había estado en la limitada capacidad estatal para influir en los diferentes ámbitos de gobierno, donde se presentaban las distorsiones en el momento preciso de la ejecución de las políticas, no resulta lo mismo “implementar” que “administrar”.⁷⁹

⁷⁷ Aguilar, *La implementación...*, p. 26.

⁷⁸ Martha Derthick. *New Towns In-Town: Why A Federal Program Failed*. Washington. Urban Institute. 1972.

⁷⁹ “Administrar e implementar tienen grandes semejanzas, y mientras que los investigadores de la implementación tienden a destacar las políticas antes que la organización, como lo hacen los investigadores de la administración pública, en todo estudio de la implementación se utiliza en gran medida de las ideas clásicas y contemporáneas de la administración pública” (Helen Ingraham, “La implementación: una reseña y un marco que se sugiere”, en Lynn y Wildavsky, *op. cit.*, p. 591).

Sin embargo, los grandes innovadores en el tema de la implementación fueron Pressman y Wildavsky.⁸⁰ Para estos, la implementación no era un intervalo específico en la política pública, sino un proceso, donde se enlazan e interactúan los objetivos con los resultados, y el cual no puede ser separado de la propia decisión de llevar a cabo una política, pues en el mismo proceso se van tomando decisiones constantemente. Es decir, que además del diseño de la política hay un diseño de la implementación. Es necesario decir que esta perspectiva considera que, dada la multiplicidad de actores, de decisiones, es posible que haya dos efectos negativos: la variabilidad de objetivos y la aparición de resultados inesperados.

Otra propuesta muy conocida es la de Eugene Bardach, quien al distinguir entre “problemas” de implementación y “proceso” de implementación –como lo hicieran sus antecesores-, propuso ver este último como un juego.⁸¹ Este juego de la implementación es la sucesión de actividades para integrar distintos elementos (recursos financieros, humanos, legales, capacidades administrativas) en la política. Cada actividad es un juego donde, mediante estrategias y técnicas, los jugadores (los actores involucrados) compiten y negocian para determinar cuáles recursos son los que van a aportar a la política. Con este enfoque no sólo resalta el hecho de que el Estado tiene que negociar con diferentes actores sus políticas (por lo cual el Estado y los actores deben ser medidos en sus acciones), sino además Bardach señala la plena integración del juego político en el ámbito de la administración. La fase de implementación pone en claro la importancia de la dimensión política de las políticas.

⁸⁰ Pressman y Wildavsky, Implementation, Berkeley, University of California Press, 2a ed., 1984.

⁸¹ Eugene Bardach, The Implementation Game, Cambridge, The MIT Press, 1980.

En este sentido, Giandomenico Majone ha hecho un esfuerzo muy interesante por incorporar en el análisis de las políticas el tema de la comunicación y la publicidad. Para Majone,⁸² el trabajo del analista debe consistir –además, de lo ya antes anotado– en producir evidencias y argumentaciones que persuadan a los gobernantes y a los ciudadanos sobre una decisión. Esto requiere, entonces, del análisis de la factibilidad política de las políticas públicas, pues son los individuos y los grupos organizados quienes condicionan y delimitan el ámbito de ejecución. La razón política, según Deborah Stone,⁸³ debe distinguirse claramente del análisis racional, pues el diálogo sobre políticas a adoptar se produce en una comunidad política y no en el mercado.

Por último, en fechas recientes, la escuela de las políticas públicas ha tenido un desarrollo importante en la fase de evaluación, pues su utilidad radica en producir la información de calidad para orientar las nuevas decisiones y las nuevas políticas. “Desde este punto de vista, la evaluación es un recurso fundamental para detectar problemas de eficacia —evaluación de impacto—, de eficiencia —evaluación de rendimiento— y de gestión del programa —evaluación de implantación”.⁸⁴ A pesar de que la evaluación pueda parecer la última fase del proceso, como éste es cíclico, la evaluación se puede colocar en el principio del proceso de las políticas: ya sea para continuar (con modificaciones) la política o para terminarla. Dicho sea de paso, la evaluación es además una herramienta política, pues de las conclusiones que se obtengan, los actores deberán reacomodar su acuerdo político.

⁸² Giandomenico Majone. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas. trad. Eduardo L. Suárez. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998.

⁸³ Policy Paradox and Political Reason. Glenview, Little Brown, 1988. Las políticas son paradojas, donde varias verdades contradictorias pueden existir, dependiendo del punto de vista de cada uno. El juego esencial no es sobre la verdad, sino sobre la captura del significado más atractivo y, para ello, se utilizan metáforas, analogías, argumentaciones construidas estratégicamente y artificios retóricos.

⁸⁴ Tamayo, art. cit., p. 288.

Un aspecto que aparece en casi todos los análisis de las políticas públicas es el supuesto de que en los regímenes “gobernados por políticas” hay gobernantes elegidos democráticamente, que la elaboración de políticas es compatible con el marco constitucional y que todo diseño y ejecución se nutren con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos. Por eso, las políticas no son arbitrarias con las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos, ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. “El involucramiento de los ciudadanos en la atención de los problemas, la revaloración de los servicios públicos en contacto directo con la ciudadanía, la delegación de la prestación de determinados servicios públicos a las comunidades... suelen ser enfoques organizacionales alternativos de la implementación de políticas”.⁸⁵ Todo el análisis del proceso de las políticas públicas tiene como unidad de referencia a los ciudadanos: desde la definición conceptual de los “problemas públicos” hasta el balance de costos económicos y sociales, lo mismo que el ejercicio de evaluación, pasan por la medida individual, son ellos los actores primarios y los usuarios finales de las políticas públicas.

Al hablar de políticas públicas se está discutiendo sobre las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. En esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Así, se sustancia “ciudadanamente” al gobierno. Se abren las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: sectoriales, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Se trata de “formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad

⁸⁵ Aguilar. La implementación..., p. 90.

administrativa y de racionalidad económica”. Todo esto con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad, a causa de la reforma del Estado, y ante un contexto político de alta intensidad ciudadana.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El redimensionamiento del Estado no sólo motivó una nueva forma de entender y enfrentar los problemas mediante la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas, también requirió de un cambio en la manera de gestionar a los organismos públicos, de organizar los recursos de la administración pública. Por esta razón, apareció con fuerza otra escuela dentro de la disciplina de la administración pública: la nueva gestión pública (new public management). La nueva gestión pública representó una específica y reciente corriente, tanto teórica cuanto práctica —mucho más práctica que teórica—,⁸⁶ que se caracterizó por las modificaciones de propósito y resultado “posburocráticos”⁸⁷ que se introdujeron en la estructura y operación de la administración pública tradicional.

No es casualidad que sea en la década de los setenta cuando los especialistas vuelvan a hablar del public management, pues se asume que los problemas de las instituciones gubernamentales se refieren al manejo adecuado de los recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse con en el entorno de las demás instituciones y agentes

⁸⁶ “La naturaleza del origen de la gestión pública explica en parte las carencias teóricas en su desarrollo: parecería que la disciplina se ha tenido que desarrollar más rápidamente en el seguimiento de la realidad. el análisis de experiencias de gestión y el estudio de casos, que en la conceptualización y clarificación de categorías para la interpretación de dicha realidad” (Enrique Cabrero, “Estudio introductorio” a Barry Bozeman (coord.), La gestión pública. Su situación actual, trad. Mónica Utrilla, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 24).

⁸⁷ El término “posburocráticos” se popularizó después de la publicación del libro de Michael Barzelay, Atravesando a la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública, trad. Jorge Ferreiro, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas-Fondo de Cultura Económica, 1998.

relevantes y, principalmente, con los usuarios de los bienes y servicios públicos (el cliente). La gran mayoría de sectores sociales y económicos perdieron la capacidad de creer y confiar en la idea del Estado (sobre)protector y benefactor; y muchos de estos sectores se organizaron de tal manera que intentaron autogestionarse, sin la menor participación estatal —aunque en la realidad, esto no se haya podido hacer. Nunca antes había sido tan relevante construir una misión para llevar las acciones al largo plazo.

Es importante hacer un matiz conceptual. La nueva gestión pública, por un lado, describe la forma de reorganización de la administración pública que ha tenido lugar en los últimos años como resultado e instrumento de la obligada política de “ajuste”, que se impuso para superar la crisis fiscal y administrativa de los Estados y para restablecer duraderamente su equilibrio financiero. Por el otro, la nueva gestión pública es el concepto que describe cómo los gobiernos reorganizan y reforman sus operaciones para dar respuesta a los nuevos retos de la configuración social y económica de las sociedades contemporáneas. Es decir, la nueva gestión pública se entiende lo mismo para referirse a las reformas que a la manera en que estas se llevaron a cabo.

De acuerdo con Barzelay, es necesario ser muy serios y rigurosos al momento de preguntarse sobre si un país debería o no realizar una reforma del tipo de la nueva gestión pública: ¿qué razones llevan a los tomadores de decisiones gubernamentales a realizar reformas administrativas?; y ¿qué objetivos de política se persiguen en el proceso y cómo se van a adaptar a la realidad institucional?⁸⁸

Como bien se ha señalado, “[s]i observamos con claridad, la nueva gestión pública no es realmente una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino

⁸⁸ Barzelay. The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley, Russell Sage Foundation. 2001.

una importante recreación de los problemas gubernamentales a la luz de los cambios en el contexto socio-tecnológico y de gobernanza que se enfrentan en el Siglo XX”.⁸⁹ Así, la nueva gestión pública, no significa replantear el Estado y la administración, sino reconstituir sus problemas a la luz de las modificaciones estructurales (sociales, económicas, tecnológicas, políticas, etc.) de las últimas décadas.

Por nueva gestión pública se entiende el conjunto (aun no integrado y validado suficientemente) de técnicas organizativas y gerenciales⁹⁰ sobre la forma como el gobierno ha de dirigir su conglomerado de agencias y dependencias (la “micro administración pública” o administración interna) y mediante ellas dirigir a su sociedad (la “macro administración pública” o administración del entorno).⁹¹ La nueva gestión pública se presenta, argumenta y valida como el nuevo modo de los gobiernos para llevar a cabo el cumplimiento de las funciones, políticas y programas públicos, así como la nueva manera de gestión en la ejecución y soporte de estas funciones y programas.

Para algunos la nueva gestión pública resulta del entramado de nuevo institucionalismo económico y gerencialismo (empresarial). Del primero recupera modelos conceptuales importantes, como: competencia en lugar de monopolio, transparencia en vez de subsidios escondidos, estructura de incentivos por encima de la larga y conocida modernización administrativa. Del segundo se queda con la dimensión organizacional, que

⁸⁹ David Arellano, Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio?, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002 (Documentos de Trabajo de la División de Administración Pública, 108), p. 3.

⁹⁰ Como bien señala David Arellano, “Ideas como <reinventar el gobierno> y <paradigma posburocrático> tiene la gran ventaja de ser rápidamente comprensibles, pues eludiendo las cuestiones de complejidad invocan las soluciones <racionales> de sentido común que cualquier persona puede entender. Sus ideas son fáciles de implementar y los conceptos son llamativos. Sin embargo, es claro que metodológicamente dejan mucho que desear, porque construyen listas de elementos básicos de acción sin considerar lo complicado de las relaciones intergubernamentales y de éstas con las instituciones de la sociedad moderna” (“Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”. Gestión y Política Pública, Vol. 4, 1995, p. 142).

⁹¹ Luis F. Aguilar Villanueva, “Dirección estratégica”, en su libro Gobernación y gestión pública, 2004, mimeo.

convierte las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial, lo que podría significar un nuevo ethos para la burocracia.

El nuevo estilo en la gestión de la administración pública se basa, por un lado, en los valores administrativos de la economía, la eficiencia y la eficacia, es decir, en una gestión financiera impecable y una operación técnica y económicamente eficiente, y por el otro lado, en los valores administrativos de la calidad de los bienes y servicios públicos, que incluyen exigencias que van desde el control de la calidad hasta el aseguramiento y la certificación (como ejemplo están los modelos de “gestión de calidad total” y las “normas internacionales de calidad” —TQM e ISO). Resalta de manera particular la importancia que tiene el proceso de dirección y gerencia estratégica⁹² y de calidad⁹³ de las organizaciones públicas y de su personal.

Debido a los nuevos requisitos operativos, la nueva gerencia implica y detona cambios organizacionales internos (aligeramiento de niveles jerárquicos; organización por procesos y orientada al servicio del usuario-cliente; descentralización; delegación; facultación: empowerment y ownership del personal operativo; convenios y contratos internos de desempeño; sistemas públicos de medición) y cambios normativos (en leyes

⁹² Una de las áreas que más ha crecido en los estudios y asesorías de administración pública es la que corresponde a la planeación y administración estratégicas, que tienen su origen —como casi todo en la nueva gestión pública— en la administración de empresas.

⁹³ La gestión de calidad se caracteriza por a) La diversificación de la organización de servicios públicos, creando organismos firmes especializados; b) El reforzamiento de la responsabilidad y el compromiso de la administración para con los ciudadanos, estableciendo los adecuados controles; c) La transformación del diseño de políticas, dando mayor participación a los clientes de la organización y a los directivos en línea en la elaboración de las mismas; d) La conciencia de la importancia de los recursos humanos, con la consiguiente transformación de las políticas de personal; e) La mejora sustancial de los puntos de contacto con el ciudadano, lugar donde el lenguaje y los productos administrativos se traducen al lenguaje de los clientes; f) La generación de prácticas administrativas que refuercen la receptividad; así, la evaluación de las políticas y programas introduciendo instrumentos que permitan conocer la apreciación de los clientes; g) El adecuado uso de las tecnologías de información; h) La formación de clientes, de forma que éstos practiquen y se comprometan en la toma de decisiones; i) La renovación de la gestión, con el consiguiente cambio de cultura y la introducción de un espíritu emprendedor. Véase Manuel Villoria. “Modernización administrativa y gobierno postburocrático”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), op. cit., pp. 90-91.

orgánicas, reglamentos internos, procedimientos, manuales de organización y operación), que difieren notablemente del tradicional arreglo burocrático de los gobiernos. Es importante recordar y enfatizar que la nueva gestión pública, en general, es una administración posburocrática.⁹⁴

Como resultado de la reforma del Estado y de la apertura a la participación de la sociedad civil en la administración pública, la nueva gerencia pública, en correspondencia con los valores administrativos de la eficiencia económica y la administración de calidad, y en el marco de una visión estratégica de la acción de gobierno, supone dos vías de relación con los ciudadanos. Por un lado, realiza sus funciones y políticas y efectúa la prestación de los servicios públicos mediante la internalización sistemática de las demandas ciudadanas; es decir, se supone que la nueva gestión pública adquiere relevancia para la sociedad gobernada después de conocer, consultar, validar e integrar las expectativas, percepciones, valoraciones y propuestas que los ciudadanos tienen sobre sus condiciones de vida, sobre los asuntos de interés general de su comunidad y sobre los servicios públicos.

Por el otro, incorpora sistemáticamente la externalización en la provisión de los bienes y servicios públicos; es decir, existe la necesidad y conveniencia de que actores externos al gobierno —privados, lucrativos o no, empresariales o comunitarios— se hagan cargo de la provisión mediante dos formas específicas: las formas delegadas de contratación externa (contracting out y outsourcing) o las formas asociativas de cooperación y corresponsabilidad (partnership y comakership) entre organizaciones

⁹⁴ Según Manuel Villoria, este nuevo enfoque posburocrático “exige un esfuerzo incesante por la comunicación interna de la visión y misión de la organización, una potenciación del papel de los grupos en la organización como instrumentos de participación y mejora de los procesos de calidad, y una continua búsqueda de cooperación entre los superiores y los inferiores, así como de todos los empleados con el público y sus suministradores, lo cual, a su vez, requiere simplicidad, autonomía, nuevos valores y, finalmente, un mayor equilibrio entre las necesidades individuales y las de la organización, con le consiguiente mayor preocupación por el empleado como ser humano” (*ibid.*, p. 94).

públicas y organizaciones privadas y civiles. En estos dos ejes, las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel importante, como definidores de las exigencias y expectativas sociales o como agentes “asociados con” y “delegados por” el gobierno para atender determinados asuntos de interés público o de solidaridad con ciudadanos en desventaja, necesidad o sufrimiento.

Dicho lo anterior, es importante señalar que

La nueva gestión pública sustituye ciertos valores argumentativos con otros valores. Para empezar, existe un cambio que va de una percepción colectivista de la acción social a uno individualista. Bajo esta concepción, el orden social no deviene de la imposición de un orden general impuesto desde arriba, sino de un permiso otorgado desde los individuos para generarse un orden desde abajo. De esta manera, los intereses diversos que en una sociedad se expresan, no necesariamente por razones o por la fuerza de valores éticos de ciertos grupos o individuos van a acomodarse en un juego de suma positiva. Por el contrario, ante la falta de esquemas institucionales de incentivos claros dirigidos a la lógica egoísta de los individuos involucrados, tanto los que regulan la acción colectiva como los resultados buscarán proteger sus propios intereses. En otras palabras, las reglas del juego deben explícitamente acomodar la búsqueda del interés general a través de los intereses específicos de los individuos. Dado este esquema complejo de agregación de intereses, difícilmente se puede encontrar un sistema de agregación justo y eficiente.⁹⁵

Para la nueva gerencia pública la medida del éxito de la reforma está en el desarrollo de las capacidades de los recursos humanos, de los individuos, pues supone no sólo cambios en las estructuras y responsabilidades de los funcionarios, sino además en sus aptitudes y procesos de identificación con las instituciones gubernamentales.⁹⁶ “Un

⁹⁵ Arellano. op. cit., pp. 8 s.

⁹⁶ “La educación y formación del entorno humano se ha convertido en el componente esencial de cualquier sociedad u organización que quiera desarrollarse. Como consecuencia, los trabajadores del conocimiento poseen un importante nivel de autonomía en su trabajo —en cierto modo reflejo del tipo de autonomía que los ciudadanos de las democracias avanzadas posee—, ya que atesoran el más importante bien de las empresas y organizaciones de la tercera ola: el propio conocimiento”. “Desde la perspectiva funcional, el desarrollo de la preocupación por la gestión de la calidad en el sector público pone en primer lugar al empleado, sobre todo al empleado de ventanilla, en la construcción de servicios que sean percibidos como de calidad por los ciudadanos-clientes. La propia obsesión por la productividad y la eficiencia realza también la importancia del empleado, este vez desde la necesidad de que asuma valores como la preocupación por el coste o la imprescindible disciplina presupuestaria. Todo ello reclama un cambio cultural, y el cambio cultural, elemento clave para la excelencia de las organizaciones, se debe realizar en el interior de los

empleado que siente sus necesidades satisfechas por la organización es un empleado más feliz, con mayor entrega y permanencia y que puede sentir el orgullo del trabajo bien hecho”.⁹⁷ Este desarrollo de aptitudes “va más allá de la simple transmisión de conocimientos situándose en una dimensión formativa dentro del proceso. Esta dimensión se caracteriza por incluir elementos que buscan incidir en los criterios de análisis del individuo, su capacidad innovativa y de adaptación”.⁹⁸ Esto es lo que actualmente se llama nueva administración pública. Pero además,

el desarrollo de actitudes contempla incluso la dimensión afectiva dentro del proceso pedagógico. Esto incluye el manejo de símbolos, procesos de identificación en torno a los sistemas de valores y los patrones culturales. El desarrollo global de capacidades, de transformación crítica, de síntesis y evaluación, son aspectos que el individuo interioriza a nivel de personalidad. Esta orientación pedagógica corresponde a los procesos decisorios estratégicos.⁹⁹

El interés de la nueva gestión pública ha sido la de proponer nuevos parámetros para la reorganización eficiente del aparato, los recursos y las actividades del Estado, mediante la reforma en la administración pública. Como se señaló, esto no significa que nuevamente se tenga que refundar el Estado —lo cual resulta desorbitado—, sino proponer otro tipo de mecanismos para organizar mejor a la administración y con un nuevo sentido: donde importan mucho los valores de la economía, la eficacia, la eficiencia, la calidad de productos y servicios y la dirección estratégica. No obstante, al igual que las políticas públicas, el elemento más importante son los ciudadanos, pues la gestión pública también integra la necesidad de relacionarse con la sociedad civil, ya sea mediante internalización y

individuos. en sus asunciones básicas” (Manuel Villoria, “La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico”, en Bañón y Carrillo, *op. cit.*, p. 241)

⁹⁷ Manuel Villoria, *art. cit.*, p. 94.

⁹⁸ Enrique Cabrero, Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 100.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 101. Énfasis añadido.

externalización. Pero como bien señala Cabreto, “[e]l recurso humano es el recurso básico en el proceso de cambio; sólo en la medida en que el perfil de los cuadros públicos evoluciona hacia nuevas dimensiones de decisión y hacia nuevos procesos de identidad con el aparato, se podría pensar en una nueva administración pública”.¹⁰⁰

CONCLUSIÓN: OTRA CONTRADICCIÓN A LA DANIEL BELL

La crisis y la reforma del Estado modificaron en sustancia la estructura e institucionalidad de la administración pública, con el objetivo principal de ajustar y reducir el espacio de acción estatal y administrativa. De esta necesidad se nutren y vigorizan las escuelas de políticas públicas y nueva gestión pública; las cuales modifican, revaloran e inauguran temas nuevos dentro de la disciplina de la administración pública.

Las políticas públicas y la nueva gestión pública ponen especial énfasis en la libertad, deber y utilidad individual de todos los ciudadanos, dando una nueva normatividad y utopía a la definición de “lo público”. En este sentido, “lo público” significa la meta-individual pero no la desaparición, sino la potencialización de los individuos, por encima de cualquier ente colectivo y colectivista, como “nación”, “pueblo”, “clase” o “masa”.

No obstante los enormes cambios en la administración pública, ninguna de ambas tendencias modifica en esencia el valor del individuo en la disciplina. De hecho, parece ser que la crisis y el “redimensionamiento” del Estado y la apertura a la participación de los privados en las actividades de gobierno fortalecen la figura del ser humano. Y contradictoriamente, tanto más se busca que el Estado sea económico, eficaz, eficiente: bien administrado, cuanto más importantes son los individuos, principalmente sus

¹⁰⁰ Ibid., p. 127.

capacidades emotivas. Lo mismo para las políticas públicas que para la nueva gestión pública lo más importante es el factor humano. Ninguna de las dos se plantea una vuelta a los modelos mecanicistas de la administración; al contrario, refuerzan su convicción de satisfacer las necesidades “superiores” de los individuos.

Como bien señaló Daniel Bell, “[e]n la cultura, hubo un cambio radical en el significado del individuo, que de un ser pasó a convertirse en un yo. De igual alcance fue el paso de las restricciones a la aceptación de los impulsos”.¹⁰¹ Que el individuo sea un “yo” y no sólo un “ser” tiene sin lugar a dudas una nueva connotación en la manera en que los individuos se miran y aprecian a sí mismos: “[a] medida que se disuelve la estructura social tradicional de clases, es cada vez mayor el número de individuos que desean ser identificados, no por su base ocupacional (en el sentido marxista), sino por sus gustos culturales y estilos de vida”.¹⁰²

En esta situación, es posible ver una de las contradicción del sistema económico capitalista:

Lo que este abandono del puritanismo y el protestantismo consigue, desde luego, es dejar al capitalismo sin ninguna moral o ética trascendente. Y no solo pone de relieve la separación de las normas de la cultura y las normas de la estructura social, sino también una extraordinaria contradicción dentro de la estructura social de la misma. Por un lado, la corporación de negocios quiere un individuo que trabajar duramente, siga una carrera, acepte una gratificación postergada, es decir, que sea, en el sentido tosco, un hombre de la organización. Sin embargo, en sus productos y se despreocupación y el dejarse estar. Se debe ser “recto” de día y un “juerguista” en la noche. ¡Esta es la autorrealización!¹⁰³

Para la modernidad más contemporánea, la moralidad se transformó en sicología, y la idea (el sentimiento) de culpa en una ansiedad. Ocurrida la crisis del Estado de bienestar y las

¹⁰¹ Las contradicciones culturales del capitalismo, trad. Néstor A. Migues, Madrid, Alianza, 1977, p. 30. El énfasis es mío.

¹⁰² Ibid., p. 30.

¹⁰³ Ibid., p. 78.

políticas de ajuste o redimensionamiento, el mismo orden estatal que había mantenido ciertos niveles de coherencia, desde entonces presentó una contradicción a la Bell. En un principio, el Estado fue la institución protectora de la libertad y el bienestar del individuo, luego de la crisis, hubo que proteger a ese mismo individuo del propio Estado para conservar su libertad y su bienestar.

EPÍLOGO:

LA FALSA PUREZA DE LA HIJA DEL LEVIATÁN

La historia de la administración pública como disciplina científica autónoma resulta ser bastante reciente; su vida se despliega a lo largo de un siglo, o poco más. La disciplina de la administración pública nació en un momento donde, tanto la estructura de gobierno (esa administración pública que apareció por ahí del siglo XVI), cuanto la profesión de funcionario del gobierno (una administración pública surgida ya entrado el siglo XVIII) se habían consolidado profundamente. El Estado había sido exitoso en la edificación y centralización de un aparato administrativo que dominaba y controlaba legal y legítimamente los órdenes político, económico, social; y dentro de esta institución habían aparecido administradores profesionales del ámbito público que se encargaban de ordenar los recursos estatales, sin ser ellos sus propios dueños. De igual manera, el Estado había monopolizado la sumisión de los individuos mediante un tipo de coacción interior, todos acudían sin intermediación a la administración pública, y la administración pública se relacionaba directamente con todos. Para entonces era oportuno que una disciplina racionalizara esa nueva situación, que entendiera cómo había surgido, en qué consistía y, sobre todo, que sugiriera cómo y en qué se podía actuar hacia el futuro.

Podría decirse, en este sentido, que la administración pública como disciplina es un producto tardío del proceso de civilización. Por otro lado, la administración pública

surgió en medio de un clima intelectual, el de fines del siglo XIX, donde predominaba una “mirada científica”, que hacía creíble la posibilidad de ver al hombre y a la sociedad con distanciamiento, separada de cualquier emoción relacionada con el objeto de estudio. Se miraba a los asuntos sociales como si fueran naturales y se pensaba que era posible influir en ellos con la misma exactitud que la ciencia había probado al experimentar con la naturaleza. Era posible analizar la administración pública con la misma distancia que se analizaba un proceso industrial o la composición química de un elemento, es decir, sin estar sentimental y moralmente relacionado con ella.

Por otro lado, y en consecuencia de lo anterior, la disciplina de la administración pública surgió, principalmente, como un intento por encontrar el espacio independiente, emancipado, autónomo de otras disciplinas sociales, principalmente de la (ciencia) política. La motivación fundamental de los primeros especialistas de esta disciplina fue separar a la administración pública de la política. Como lo propuso Saint-Simon, el cambio hacia una “administración de las cosas” significaba el establecimiento de un principio simple, racional, científico, que negaba mirar el ámbito inteligible de la política, el aspecto irracional y emotivo del “gobierno de los hombres”. Este principio “científico” se materializó en la disciplina de la administración pública, había asuntos que podían estudiarse más allá de los conflictos políticos y que podían ser útiles a la sociedad.

Así, con una intención de distanciamiento y autonomía, apareció la disciplina de la administración pública hace poco más de un siglo. Su historia, la cual he narrado desde cierto punto de vista en esta tesis, ha sido una larga marcha por mantenerse *medianamente equilibrada con distancia y autonomía de las cosas a su alrededor*. Como se anunció desde un principio, su trayecto no ha sido lineal, de acumulación constante,

sino discontinuo y con quiebres, donde en ciertos momentos han pesado algunas ideas y en otros han prevalecido las contrarias. Sin embargo, creo que esa historia de tropiezos y aciertos, de acusaciones y reconocimientos, no muestra un verdadero éxito de la disciplina en alcanzar su deseo original, y esto es algo que varios intérpretes han dejado de lado. Buscar las razones de por qué hoy la disciplina de la administración pública está bastante preocupada por los factores humanos, la motivación del comportamiento administrativo, la centralidad del individuo, me llevó a ver la enorme relación, cercanía, dependencia que tiene con su entorno histórico y social, esencialmente con la política.¹ Para ellos, a continuación permítaseme reparar en algunas cosas que deben rescatarse de todo lo dicho anteriormente.

I

Con frecuencia se estudia la historia de la administración pública como una sucesión variada de tres o cuatro consensos científicos. El primero es el de los fundadores, quienes desearon ante cualquier cosa —ya lo he dicho arriba— la separación de la administración pública y la política, y con base en ello elaboraron un conjunto de principios “científicos”. El segundo parte de aquí y se dedica durante mucho tiempo al estudio de las organizaciones públicas desde varias perspectivas (de la gestión privada o la economía política hasta la psicología social), con episodios deslumbrantes, que acumulan y condensan conocimientos sobre la administración del gran gobierno del desarrollo. Hay

¹ Cabe mencionar que las otras ciencias sociales no están apartadas de las condiciones históricas, sociales, políticas en que se desarrollan, no aparecen desterradas absolutamente de su circunstancia, pero en el caso de la administración pública, ésta ha estado más comprometida con su ambiente y ha sido más permeable a las otras disciplinas.

otro más que, a partir de la crisis política y social de los setenta, buscó encontrar herramientas útiles para superar las calamidades gubernamentales por medio de una modernización administrativa que abrió la puerta a las propuestas de muchos colegios de negocios y de gerencia privada. Para algunos, el desarrollo de la escuela de las políticas públicas es diferente de todo esto, y ha caminado por su propia parte.

Desde varios puntos de vista, lo anterior resulta acertado y convincente. Sin embargo, al mirar las condiciones políticas, económicas y sociales que han dado sustento a la historia de la administración pública, en especial de ciertas creencias de los especialistas respecto a la valoración del individuo dentro de la administración, aparece por debajo un solo quiebre, un gran cambio en la teoría de la administración pública que define la historia de la disciplina, como he intentado contar en este trabajo.

Sin duda, el consenso fundador de la administración pública se puede hallar en Wilson y sus seguidores. Como se mencionó antes, la primera manera de pensar la administración pública consistió en darle autonomía respecto de otras ciencias sociales al separar “administración” y “política”. Esta propuesta tuvo como ambiente un poder consolidado del Estado y un entusiasmado clima intelectual de plena vocación científicista. La separación administración / política fue posible gracias a la elaboración del concepto del burócrata (Weber), quien tenía funciones definidas y era parte de la enorme máquina de la administración. La metáfora maquinista hizo posible el entendimiento de la administración como un ámbito asequible de investigación científica, alejada de los aspectos ideológicos, emotivos e irracionales del juego político. Una vez definido con cierta claridad el ámbito de investigación, algunos se dedicaron a la

sistematización y racionalización de los principios de la administración, y propusieron en forma lo que se conoció como “administración científica” (Taylor).

Después de aceptar la separación entre política y administración y establecer el campo de su “ciencia”, el problema que apareció fue dar forma, organizar y resolver las necesidades impuestas por el Estado de bienestar y la expansión de las actividades gubernamentales, a consecuencia de la primera Guerra Mundial y la Depresión de 1929. La sociedad parecía requerir más servicios y se hacía más compleja, por lo que las funciones administrativas se fueron especializando cada vez más. Para la administración de entonces el reto era la coordinación entre sus unidades. De ahí surge la propuesta del estudio de las organizaciones y el POSDCORB (Gulick).

Prescindiendo de las múltiples variaciones de cada propuesta, lo que compartían todas ellas era su creencia en la posibilidad de la fabricación y racionalización del gran sistema de la administración, de esa “máquina burocrática” técnica y neutral. Para esos primeros estudiosos de la administración, como se expuso en este trabajo, la neutralidad fue tomada como un valor y el uso de la técnica fue privilegiado como un principio. Creían que debían constituir el espacio neutral, impersonal, indiferente al sentido que cada individuo le otorgaba a sus acciones. Fue cuando se acogió al instrumento, a la herramienta técnica del Estado para conformar ese campo: la administración pública. Las creencias respecto a la posición del individuo eran claras: éste debía ocupar un lugar secundario, instrumental. La necesidad de neutralidad de la administración llevó a que se realzaran los factores mecánicos y se menospreciaran los factores humanos: había principios, reglas, funciones, criterios, recursos, procedimientos, herramientas, pero no

“seres humanos”. Ese fue el telón de fondo de la historia de la administración pública durante las primeras décadas del siglo XX.

Pero con el orden impuesto por la segunda Guerra Mundial y sus consecuencias cambiaron varias cosas, entre ellas no sólo las actividades del Estado y la administración pública, sino las creencias de los especialistas de este ámbito. A mediados del siglo XX ocurrió una transformación mayúscula en la historia de la administración pública que la definiría para las décadas posteriores –hasta el día de hoy—, a pesar de las diferentes propuestas que surgieron. Lo primero que apareció fueron dudas sobre ese orden impersonal, neutral, racionalizador de la vida social. Se puso en duda, entonces, la separación entre “administración” y “política”, se sospechaba justamente de la idea de una administración neutral. Así, Simon y sus seguidores quisieron dar la vuelta a los fundadores: la administración ya no era más una máquina, sino que se diluyó en las reglas que condicionan y motivan la conducta de los individuos. No hay entonces una máquina sistemática que se componga de piezas, sino individuos, que piensan y siente, y que en su conjunto integran una organización. He aquí el cambio al que me he referido.

Pero esta transformación tuvo, como lo relaté en un capítulo especial, una base discernible y particular: la influencia de la psicología humanista. En la propuesta de Maslow, seguido por MacGregor, engarzan muy bien la voluntad de mirar sobre cualquier cosa al individuo y la necesidad de mantener un orden organizacional en la administración. El vínculo es la posibilidad de que las organizaciones busquen, impulsen y vigoricen las necesidades superiores de cada individuo. Desde entonces, se cree que los individuos tienen la necesidad, moralmente superior, de autorrealizarse encontrando la

autenticidad de su “naturaleza interior”.² (Era sencillo que después de la Guerra, muchas gentes encontraran razones de sobra para sentirse oprimidos y sintieran la necesidad de ser liberados de un orden destructivo y amenazante. Era mejor que cada uno se dedicara a la búsqueda de su naturaleza interior.) La novedad consistió en la responsabilidad que adquirieron las organizaciones de hacer que sus miembros reconocieran y desarrollaran las metas de su propia individualidad. Es necesario enfatizar que la administración confiaba en las capacidades humanas y en la bondad de los individuos por el empuje entre intereses individuales y organizacionales. Para ello, la organización utilizaría los mecanismos de la “motivación”, que habían sido legitimados por el lenguaje público de la “autenticidad”.

Esto último es importante porque forma parte del conjunto de herramientas que utilizó el Estado de la posguerra para controlar a la sociedad. Tal como se mencionó, el Estado de bienestar estaba encargado del control activo de las variables macroeconómicas, la articulación institucional de la pluralidad de asociaciones políticas, la regulación y reestructuración del sistema social y, además, del cuidado de la estabilidad emocional de los individuos. Al eliminar la separación entre administración y política, estos ámbitos se volvieron permeables, y nuevamente la primera pudo influir en la segunda y viceversa. Mas aun, la neutralidad del aparato administrativo fue sustituida por una idea de moral pública, y necesariamente la reforma administrativa exitosa dependió del cuidado que se pusiera en el factor humano de las organizaciones públicas. La nueva tecnología intelectual de la “motivación” cumplió muy bien sus objetivos: ayudó al Estado a intervenir más en todos los ámbitos, no sólo mostrando un respeto y

² Si la vieja burocracia se había encargado de satisfacer las necesidades básicas, moralmente inferiores como el hambre o la seguridad, la nueva organización se enfocará en cumplir las necesidades del alma y la autorrealización.

cuidado por la necesidad espiritual de poner el individuo en el centro, como el valor más importante en el ejercicio administrativo, sino que permitió usar a la administración como una herramienta política, orientándose principalmente por políticas públicas. Insisto: a partir de esa época se creyó que la administración pública estaba dedicada fundamentalmente a la autorrealización de los individuos, a su condición moralmente buena.

Después de la crisis del Estado que inició en la década de los setenta, la administración pública volvió a cambiar. Además de ser un problema fiscal, administrativo, político, la crisis era también un problema motivacional: los individuos no encontraban el sentido, la “motivación” en sus vidas, pues había sido absorbida por el Estado (Habermas). El Estado debía recuperar sus capacidades de gobierno, pero reduciendo su ámbito de intervención y su propia estructura (ocurrió una redistribución del orden político que amplió la esfera pública a todos los ámbitos sociales, ya no sólo gubernamentales). Las preguntas sobre la administración pública eran qué cosas se debían hacer y cómo hacerlas mejor, a la cual respondieron las escuelas de la política pública —que discutía las decisiones públicas y sus consecuencias incorporando la participación de la opinión— y la nueva gestión pública —donde importaban los valores de la economía, le eficiencia, la eficacia, la calidad y la estrategia. Pero, para que el individuo pudiera recuperar o reencontrar el sentido perdido, era necesario paradójicamente que el Estado ya no interviniera tampoco en su vida, por lo menos ya no en su ámbito emocional.

A pesar de que esta última época significó una gran sacudida a las teorías y propuestas de la administración pública, la creencia de fondo sobre el individuo en la

administración no cambio. Lo mismo las políticas públicas que la nueva gestión pública tuvieron como centro a la persona, tenían una medida individual: pusieron el mayor énfasis en la libertad, deber y utilidad individual de todos los ciudadanos. La crisis del Estado potenció la figura del ser humano. Ninguna de las dos planteó una vuelta a los modelos mecanicistas; al contrario: siguió siendo muy importante que la administración desarrollara la individualidad o naturaleza interior de cada persona.

II

Hoy es común escuchar sobre la “centralidad del individuo” en la administración pública. Probablemente no haya nadie que dude de esta declaración. Por un lado, el individuo es un sujeto activo en la deliberación pública y participante en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos. Se dice que el individuo tiene el derecho y la obligación de comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de la comunidad política. Por el otro, el individuo es el “usuario” de los servicios y el “consumidor” de los bienes públicos, y en esa medida sus requerimientos y expectativas deben ser satisfechos plenamente. Así, los procesos administrativos deben ser modificados y alineados en función directa de la satisfacción del individuo (ciudadano y contribuyente). Igualmente, y conexión con esta idea, es normal, natural, casi de sentido común, entender que la clave de las reformas administrativas está en los seres humanos, en el factor humano de las administraciones públicas, y más en el fondo en el manejo de su motivación.

Lo que hay detrás, según lo veo después de este repaso por la historia de la disciplina, es una creencia en la bondad de los individuos, en la necesidad apremiante de que las organizaciones públicas busquen como uno de sus fines últimos la autorrealización de los individuos –incluso aunque ya no lo digan. No existe más la fe en consolidar una máquina burocrática neutral, sino la creencia en motivar –de diferentes formas, con distintos métodos— el comportamiento administrativo de los individuos, dentro y fuera de la administración pública.

Tal como dije al principio de este apartado, la administración pública desde que nació ha tenido un deseo vital de estar distancia de su objeto de estudio y ser autónoma de las demás disciplinas sociales. Pero la centralidad del individuo compromete más a la administración pública, pues la disciplina no ha tenido la capacidad suficiente para generar sus propias ideas, siempre ha tenido que depender de lo que aparece primero en alguna otra disciplina: la ciencia política, el derecho, la sociología, la economía, la psicología. Debe quedar claro que esto no ha sido un problema llamémoslo heurístico disciplina –pues siempre ha buscado tener un método propio de estudio. La dificultad está en que su objeto no es del todo autónomo: nunca la administración pública ha sido independiente del Estado, ni del gobierno. La administración pública no tiene un conocimiento más científico, ni ha hecho a la sociedad más feliz.

Primero dependió de la consolidación estatal, por un lado, y de la mirada científica, por el otro. Después, se benefició del crecimiento del Estado de bienestar e, igualmente, de las mayores posibilidades de la técnica intelectual. El fortalecimiento del Estado con la Guerra Mundial y su compromiso con la estabilidad emocional fueron la clave, así como el clima social, cultural e intelectual desatado al mismo tiempo, los que

indujeron el cambio en las creencias profundas de la disciplina. Posteriormente, la crisis del Estado implicó la modificación de las estructuras administrativas y con ello se fortalecieron las escuelas más novedosas la administración pública; aunque en esencia su creencia respecto al individuo no haya cambiado –como tampoco varió de fondo en el Estado.

La disciplina de la administración pública se ha concentrado, por un lado, en la búsqueda constante de el método y el objeto de estudio preciso y, por el otro, en el desarrollo de una profesión básicamente instrumental. En su afán por la autonomía científica, la administración pública ha sido fidelísima del método, idólatra de los métodos. Supone que siguiendo los pasos adecuados y respetando las reglas de procedimientos, sus conclusiones serán ciertas. Sin embargo, ninguno de los métodos puede asegurar la certeza de los que dice, y en el camino combativo por consolidar un solo método, la administración pública ha dejado de brindar conocimiento.

Aunque en un principio se dijera que la administración pública era sólo el instrumento, el medio para llevar a cabo las decisiones de la política, y no obstante también que después se haya reconocido que no hay una separación tácita entre ésta y aquella, la disciplina no ha sido completamente autónoma como lo quisiera: más que originar un conocimiento propio, se ha concentrado producir documentos útiles que justifiquen decisiones y acciones políticas. Su logro ha sido el perfeccionamiento de los recursos, instrumentos, métodos y la profesionalización del oficio que permiten lograr eso: la justificación de la política, pero no la creación de conocimiento.

La historia de la administración pública fue rica en debates, controversias, acuerdos y consensos; empero, nunca ha sido autónoma de la política. Decir administración pública es decir política.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., Política y racionalidad administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “El individualismo metodológico de Max Weber”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 1987, Núm. 130, pp.151-172.
- Aguilar, Luis F., Weber: la idea de ciencia social, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, 2 tomos.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Las contribuciones de la teoría a la decisión política”, en Blanca Torres (comp.), Interdependencia: un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos, México, El Colegio de México, 1990.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio”, a su edición El estudio de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, (Antologías de Política Pública, 1).
- Aguilar, Luis F., “Estudio introductorio”, a su edición, La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996, (Antologías de Política Pública, 2).
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio”, a su edición Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, (Antologías de Política Pública, 3).
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio”, a su edición La implementación de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, (Antologías de Política Pública, 4).
- Aguilar Villanueva, Luis F., Gobernación y gestión pública, mimeografía, 2004.
- Allison, Graham. T., La esencia de la decisión, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1971.
- Appleby, Paul, “El gobierno es diferente” (1945), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Arellano, David, “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, Gestión y Política Pública, Vol. 4 (1995), pp. 119-150.

- Arellano, David, Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio?, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002, (Documentos de Trabajo de la División de Administración Pública, 108).
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva administración pública, Madrid, Alianza, 1997.
- Bardach, Eugene, The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law, Cambridge, The MIT Press, 1980.
- Barnard, Cherter I., The Functions of the Executive, Cambridge, Harvard University Press, 1938.
- Barnes, Barry, T. S. Kuhn y las ciencias sociales, trad. Roberto Helier, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Fondo de Cultura Económica, 1986, (Breviarios, 390).
- Barzelay, Michael, Atravesando a la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública, trad. Jorge Ferreiro, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Barzelay, Michael, The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue, Berkeley, Russell Sage Foundation, 2001. (Hay traducción al español: La nueva gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.)
- Barzun, Jacques, Del amanecer a la decadencia. Quinientos años de vida cultura en Occidente (De 1500 a nuestros días), trad. Jesús Cuellar y Eva Rodríguez Halffet, Madrid, Taurus, 2001.
- Beck, Ulrich, ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, trad. de B. Moreno y M. R. Borrás, Barcelona, Paidós, 1998.
- Bell, Daniel, Las contradicciones culturales del capitalismo, trad. Néstor A. Miguez, Madrid, Alianza, 1977.
- Beltrán, Miguel, La realidad social, Madrid, Tecnos, 1991.
- Bendix, Reinhard, Max Weber, trad. Miguel Ángel Oyuela de Grandt, Buenos Aires, Amorrortu, 1960.
- Bendor, Jonathan, "Modelos formales de la burocracia: una reseña", en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, CNCPAP-FCE, 1999.

- Bennis, Warren, “Las organizaciones del futuro”, en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Berger, Peter L., y Thomas Luckmann, La construcción social de la realidad, trad. Silvia Zuleta, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.
- Berlin, Isaiah, Contra la corriente. Ensayos de historia de las ideas, trad. Hero Rodríguez Toro, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Bourdieu, Pierre, El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexibilidad, trad. Joaquín Jordá, Barcelona, Anagrama, 2003.
- Bozeman, Barry, Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, trad. Pastor Jesús Covian Andrade, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Bozeman, Barry (coord.), La gestión pública. Su situación actual, trad. Mónica Utrilla, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Brewer, Garry y Peter deLeon, The Foundations of Policy Analysis, Dorsey, Homewood, 1983.
- Brownlow, Louis, Charles E- Merriam y Luther Gulick, “Informe del Comité Presidencial sobre Administración” (1937), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Cabrero, Enrique, Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- Cabrero, Enrique, “Estudio introductorio” a Barry Bozeman (coord.), La gestión pública. Su situación actual, trad. Mónica Utrilla, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Cooper, Phillip J., “El derecho público y la administración pública: el estado de la unión”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, CNCPAP-FCE, 1999.

- Cotarelo, Ramón, Del Estado del bienestar al Estado del malestar. La crisis del Estado social y el problema de la legitimidad, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, Nueva York, New York University Press, 1975.
- Dahl, Robert A., “La ciencia de la administración pública: tres problemas” (1947), trad. Francisco Sempere y Pedro Corsi, Revista de Administración Pública, 1979, Núm. 40, pp. 11-25.
- Darendorf, Ralf, El nuevo liberalismo, trad. José M. Tortosa, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993.
- deLeon, Peter, “Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y tendencias determinantes”, Foro Internacional, Vol. 33 (1993), pp. 88-110.
- Derthick, Martha, New Towns In-Town: Why A Federal Program Failed, Washington, Urban Institute, 1972.
- Díaz, Elías, Estado de Derecho y sociedad democrática, Madrid, Taurus, 8ª ed., 1981, (Ensayistas, 192).
- Díaz y Díaz, Martín, Orden y derecho. Ensayos para el análisis realista de los fenómenos jurídicos, México, Fontamara, 1998, (Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 63).
- Downs, Anthony, An Economic Theory of Democracy, Boston, Harper Collins Publishers, 1957.
- Downs, Anthony, Inside Bureaucracy, Boston, Little, Brown and Company, 1967.
- Dror, Yehezkel, “Salir del paso, ¿«ciencia» o inercia?” (1964), en Luis F. Aguilar (ed.), La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996, (Antologías de Políticas Públicas, 2).
- Dror, Yehezkel, “Los analistas de políticas: un nuevo papel profesional al servicio del gobierno” [1967], en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCAP-FCE, 1999.
- Dror, Yehezkel, “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.), El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, (Antologías de Políticas Públicas, 1).

- Dumont, Louis, Ensayos sobre el individualismo, trad. Rafael Tusón Calatayud, Madrid, Alianza, 1987.
- Durkheim, Emile, La división del trabajo social, trad. Carlos G. Posada, Madrid, Akal, 1982.
- Elguea, Javier, Las teorías del desarrollo social en América Latina. Una reconstrucción racional, México, El Colegio de México, 1989.
- Elias, Norbert, El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, trad. Ramón García Cotarelo, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Elias, Norbert, Compromiso y distanciamiento. Ensayos de sociología del conocimiento, trad. José Antonio Alemany, Barcelona, Península, 1990.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, “La moraleja de Cándido. Apuntes sobre la historia del individualismo ingenuo”, Foro Internacional, Vol. 32 (1992), pp. 722-743.
- Escalante, Fernando, “Los límites del optimismo. Un argumento liberal a favor del Estado”, Estudios Sociológicos, Vol. XI (1993), p. 399-417.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, Una idea de las ciencias sociales, México, Paidós, 1999, (Inicios en las Ciencias Sociales, 2).
- Escalante Gonzalbo, Fernando, La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento, México, Paidós, 2000, (Biblioteca Iberoamericana de Ensayo, 9).
- Escalante Gonzalbo, Fernando, “La redención terapéutica. Especulación a partir de un tema de William James”, Estudios Sociológicos, 19 (2001), pp. 339-362.
- Fesler, James W., “El Estado y su estudio: el todo y las partes”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Frederickson, George H., “Hacia una nueva administración pública” (1971), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Freud, Sigmund, El malestar en la cultura y otros ensayos, trad. Ramón Rey Ardid, Madrid, Alianza, 1970, (Libros de Bolsillo, 280).
- Freund, Julián, Sociología de Max Weber, trad. Alberto Gil Novales, Barcelona, Península, 1986.

- Fried, Robert C., “Administración pública comparada: la búsqueda de teorías”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Gaos, José, Historia de nuestra idea del mundo, en sus Obras completas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, t. 9, 1994.
- García de Enterría, Eduardo, Revolución francesa y administración contemporánea, Madrid, Taurus, 2ª ed., 1981, (Ensayistas, 198).
- García-Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, Alianza, 1977.
- García-Pelayo, Manuel, Burocracia y tecnocracia y otros ensayos, Madrid, Alianza, 2ª ed., 1982.
- Gaus, John, “Trends in the Theory of Public Administration”, Public Administration Review 10 (1950), pp. 161-168.
- Gil Villegas M., Francisco, Patrimonialismo islámico e imperialismo occidental, Tesis, México, El Colegio de México, 1977.
- Gil Villegas, Francisco, “La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de López Portillo”, Foro Internacional, 25 (1984), pp. 190-201.
- Gil Villegas, Francisco, “El concepto de racionalidad en la obra de Max Weber”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 1984, núms. 117-118, pp. 25-47.
- Gil Villegas, Francisco, “Democracia y dictadura en la teoría del realismo político de Max Weber y Carl Schmitt”, Foro Internacional, 30 (1989), pp. 129-152.
- Gil Villegas, Francisco, “Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública”, Foro Internacional, 33 (1993), pp. 30-53
- González García, José M., La máquina burocrática. Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka, Madrid, Visor, 1989, (La balsa de la Medusa, 29).
- Goodnow, Frank J., Politics and Administration. A Study in Government, Nueva York, The Macmillan Company, 1900.
- Grodzins, Morton, “El sistema estadounidense” (1966), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.

- Gulick, Luther, "Notas sobre la teoría de la organización" (1937), en Luther Gulick y Luther Urwick (comps.), Ensayos sobre la ciencia de la administración, San José de Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1982.
- Gulick, Luther, "Política, administración y <<el nuevo trato>>", trad. Severino Cartagena y Leonardo Santana, Revista de Administración Pública, Núm. 44, 1980, pp. 95-109.
- Habermas, Jürgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, trad. José Luis Etcheverry, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- Halévy, Élie, L'ère des tyrannies, Paris, Gallimard, 1990.
- Hayek, Friedrich A., Camino de servidumbre, trad. José Vergara, Madrid, Alianza, 1978, (Libro de Bolsillo, Ciencias Sociales, 3406).
- Herman, Ellen, The Romance of American Psychology. Political Culture in the Age of Experts, Berkeley, University of California Press, 1995.
- Herring, E. Pendleton, "La administración pública y el interés público" (1936), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Hirschman, Albert O., Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos a favor del capitalismo antes de su triunfo, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, Policy Analysis for Real World, Oxford, Oxford University Press, 1985.
- Hood, Christopher y Michael Jackson, La argumentación administrativa, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Coahuila-Fondo de Cultura Económica, 1997.
- "Informe de la Comisión sobre Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (fragmento de la Comisión Hoover)", en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Ingraham, Helen, "La implementación: una reseña y un marco que se sugiere", en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Ionescu, Ghita, "Introducción" a El pensamiento político de Saint-Simon, trad. Carlos Melchor y Leopoldo Rodríguez R., México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

- James, William, Las variedades de la experiencia religiosa, trad. J. F. Yvars, Barcelona, Península, 1986.
- Jouvenal, Bertrand de, Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance, París, Hachette Litteratures, 1998.
- Kamenka, Eugene y Martin Kryger (comps.), La burocracia. Trayectoria de un concepto, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, (Breviarios, 302).
- Katz, Daniel y Robert Kahn, Psicología social de las organizaciones, trad. Federico Patán, México, Trillas, 1979.
- Kaufman, Herbert, “La descentralización administrativa y el poder político” (1969), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Keane, John, La vida pública y el capitalismo tardío, trad. Ernesto de la Peña, Madrid, Alianza, 1992,
- Key, Jr., V. O., “La falta de una teoría presupuestaria”, en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Keynes, J. M., Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, trad. Eduardo Hornedo, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1965.
- Kloppenber, James T., Uncertain Victory. Social Democracy and Progresivism in European and American Thought, 1879-1920, Nueva York, Oxford University Press, 1986.
- Kuhn, Thomas S., La estructura de las revoluciones científicas, trad. Agustín Contin, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, (Breviarios, 213).
- Kuhn, Thomas S., La tensión esencial. Estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ámbito de la ciencia, trad. Roberto Helier, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Kryger, Martin, “El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto”, en Eugene Kamenka y Martin Kryger (comps.), La burocracia. Trayectoria de un concepto, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, (Breviarios, 302).
- Kryger, Martin, “Saint-Simon, Marx y la sociedad no gobernada”, en Eugene Kamenka y Martin Kryger (comps.), La burocracia. Trayectoria de un concepto, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, (Breviarios, 302).

- Lasswell, Harold D., “La orientación hacia las políticas” (1951), trad. María del Carmen Roqueñi, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, (Antologías de Política Pública, 1).
- Lasswell, Harold, “La concepción emergente de las ciencias de políticas” (1971), en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, (Antologías de Política Pública, 1).
- Lewis, Verne B., “Hacia una teoría de la presupuestación” (1952), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Lindblom, Charles, Democracia y sistema de mercado, trad. José Estaban Calderón, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas-Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Lowi, Theodore J., “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Luis F. Aguilar (ed.), La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996, (Antologías de Política Pública, 2).
- Lowi, Theodore J., “El fin del liberalismo: la acusación”, en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Lukes, Steven, El individualismo, trad. José Luis Álvarez, Barcelona, Península, 1975.
- Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Majone, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Marshall, T. H., Class, Citizenship and Social Development, Nueva York, Doubleday, 1965.
- Maslow, Abraham, Motivación y personalidad, Madrid, Ed. Díaz de Santos, 1991.
- Maslow, Abraham, El hombre autorrealizado. Hacia una psicología del ser, trad. Ramón Ribé, Barcelona, Kairós, 1973.

- Mayntz, Renate, Sociología de la administración pública, trad. José Almaráz, Madrid, Alianza, 1985.
- McGregor, Douglas M., El lado humano de las organizaciones, trad. Andrés M. Mateo, México, McGraw-Hill, 1980.
- McGregor, Douglas M., Mando y motivación, México, Diana, 1970.
- Méndez, José Luis (comp.), Lecturas básicas de administración y políticas públicas, México, El Colegio de México, 2000.
- Merino, Mauricio, “De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional”, en José Luis Méndez (comp.), Lecturas básicas de administración y políticas públicas, México, El Colegio de México, 2000.
- Merton, Robert K., Teoría y estructura sociales, trad. Florentino M. Torner y Rufina Borques, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1980.
- Metcalf, Les, y Sue Richard, Improving Public Management, Londres, Sage, 1987. (Hay traducción al español: La modernización de la gestión pública, trad. Eduardo Zapico y Luis E. Echebarría, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.)
- Miliband, Ralph, El Estado en la sociedad capitalista, México, Siglo XXI, 12ª ed., 1983.
- Mommsen, Wolfgang, Max Weber: sociedad, política e historia, trad. Ernesto Garzón Valdés, Barcelona, Alfa, 1981.
- Nagel, Stuart S., “Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Nigro, Llyod, “Personal <<para>> y personal <<por>> los administradores públicos: cómo salvar la brecha”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Niskanen, William A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine Atherton, 1971.
- Nozick, Robert, Anarquía, Estado y utopía, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Oakeshott, Michael, El Estado europeo moderno, trad. Miguel Candel Sanmartín, Barcelona, Paidós-Universidad Autónoma de Barcelona, 2001, (Pensamiento contemporáneo, 63).

- O'Connor, James, La crisis fiscal del Estado, Barcelona, Península, 1981.
- Offe, Claus, Contradicciones en el Estado del bienestar, trad. Antonio Escohotato, Madrid, Alianza, 1990.
- Olson, Mancur, Auge y decadencia de las naciones, Barcelona, Ariel, 1986.
- Ortega y Gasset, José, Ideas y creencias, en sus Obras completas, Madrid, Alianza-Revista de Occidente, t. V, 1983.
- Pardo, María del Carmen, La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990, México, El Colegio de México, 1991.
- Pardo, María del Carmen (coord.), Teoría y práctica de la administración pública en México. Lecturas básicas, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- Pardo, María del Carmen, “La administración pública en México: su desarrollo como disciplina”, Foro Internacional, Vol. 33 (1993), pp. 12-29.
- Pardo, María del Carmen, “La administración pública en México, sus condicionantes y retos”, en José Luis Méndez (comp.), Lecturas básicas de administración y políticas públicas, México, El Colegio de México, 2000.
- Parker Follet, Mary, “Cómo dar órdenes”, en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Peters, B. Guy, “Política pública y burocracia”, Foro Internacional, Vol. 33 (1993), pp. 54-87.
- Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales en el capitalismo, trad. F. M. Torner, México, Siglo XXI, 22ª ed., 1984.
- Pressmann, Jeffrey y Aaron Wildavsky, Implementation, Berkeley, University of California Press, 2a ed., 1984.
- Rawls, John, Teoría de la justicia, trad. María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Requejo, Ferrán, Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar, Barcelona, Ariel, 1990.

- Rivlin, Alice, “Pensamiento sistemático para la acción social”, en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Rogers, Carl, El proceso de convertirse en persona. Mi técnica terapéutica, México, Paidós, 1997.
- Rose, Richard, El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Rousseau, Jean-Jacques, Las ensoñaciones del paseante solitario, trad. Mauro Armiño, Madrid, Alianza, 1979, (El Libro de Bolsillo, 707).
- Saint-Simon, “Del sistema industrial”, “Catecismo de los industriales”, “El organizador”, en El pensamiento político de Saint-Simon, trad. de Carlos Melchor y Leopoldo Rodríguez R., Ed. de Guita Ionescu, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Sanford, Terry, Storm over the States, Nueva York, McGraw-Hill, 1964.
- Schick, Allen, “El camino a PPB: las etapas de la reforma presupuestaria” (1966), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Schmitt, Carl, “El proceso de neutralización de la cultura”, Revista de Occidente, Tomo XXVII, 1930, pp. 199-221.
- Schmitt, Carl, El concepto de lo “político” (Texto de 1939), trad. Eduardo Molina y Vedia y Raúl Crisafio, en Carl Schmitt, teólogo de la política, prólogo y selección de textos de Héctor Orestes Aguilar, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Schutz, Alfred, El problema de la realidad social, trad. Néstor Míguez, Buenos Aires, Amorrortu, 2ª ed., 1995.
- Selznick, Philip, “El mecanismo de cooptación” (1949), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Selznick, Philip, TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization, Berkeley, University of California at Berkeley Press, 2ª ed., 1984.
- Selznick, Philip, Leadership and Administration: A Sociological Interpretation, Nueva York, Harper and Row, 1957.
- Shafritz, Jay y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y

Administración Pública-Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica, 1999.

Simon, Herbert A., El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa (1944), trad. Amando Lázaro Ros y Elida Beatriz Messina, Buenos Aires, Aguilar, 1978.

Simon, Herbert A., “Un comentario a <<La ciencia de la administración pública>>” (1947), trad. Pedro Corsi, Revista de Administración Pública, 1979, Núm. 40, pp. 27-31.

Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, Administración pública (1950), México, Editorial Letras, 1968.

Simon, Herbert A., “Los proverbios de la administración”, en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.

Skowronek, Stephen, Building a New American State (1887-1920), Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

Stone, Deborah, Policy Paradox and Political Reason, Glenview, Little Brown, 1988.

Tamayo, Manuel, “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva administración pública, Madrid, Alianza, 1997.

Taylor, Frederick W., Principios de la administración científica, trad. Ramón Palazón, México, Herrero Hermanos, 1961.

Taylor, Frederick W., “La administración científica. Testimonio ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos” (1912), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.

Thomson, David, Historia mundial de 1914 a 1968, trad. Edmundo O’Gorman, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1970, (Breviarios, 142).

Tocqueville, Alexis de, El Antiguo Régimen y la Revolución, trad. Jorge Ferreiro, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Tönnies, Ferdinand, Comunidad y asociación. El socialismo y el comunismo como formas de vida social, trad. José Francisco Ivars, Barcelona, Península, 1979, (Homo Sociologicus, 29).

Uvalle, Ricardo, “Estudio introductorio” a Christopher Hood y Michael Jackson, La argumentación administrativa, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio

Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Coahuila-Fondo de Cultura Económica, 1997.

- Villoria, Manuel, “Modernización administrativa y gobierno postburocrático”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva administración pública, Madrid, Alianza, 1997.
- Villoria, Manuel, “La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva administración pública, Madrid, Alianza, 1997.
- Waldo, Dwight, The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration, Nueva York, The Ronald Press Company, 1948.
- Waldo, Dwight, El estudio de la administración pública, Madrid, Aguilar, 1961.
- Waldo, Dwight, “Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Administración pública: el estado actual de la disciplina, trad. Eduardo L. Suárez, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Walzer, Michael, Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad, trad. Heriberto Rubio, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Weber, Max, Historia económica general, trad. Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- Weber, Max, Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, trad. José Medina Echavarría, et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1964.
- Weber, Max, El político y el científico, trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 1967.
- Weber, Max, Escritos políticos, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Alianza, 1991, (Libro de bolsillo, 1531).
- Weimar, David y Aidan R. Vining, Policy Analysis. Concepts and Practice, Englewood, Prentice-Hall, 1992.
- Weir, Margaret y Theda Skocpol, “Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión”, trad. Fernando Aguiar, Zona Abierta, 1993, núms. 63/64, pp. 73-153.
- White, Leonard D., “Introducción al estudio de la administración pública” (1926), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.

- Wildavsky, Aaron, Speaking Truth to Power, Boston, Little Brown, 1979.
- Wildavsky, Aaron, The Politics of Budgetary Process, Boston Little Brown, 2a ed., 1984.
- Wildavsky, Aaron, “Cómo rescatar del PBS el análisis de las políticas” (1969), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Willoughby, William S., “El movimiento en pro de la reforma presupuestaria en los estados” (1918), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.
- Willoughby, William S., “Ejecución y administración”, Revista de Administración Pública, Núm. 43, Julio-septiembre 1980, pp. 135-148.
- Wilson, James Q., Bureaucracy, Nueva York, Basic Books, 1989.
- Wilson, Woodrow, “El estudio de la administración” (1887), en Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), Clásicos de la administración pública, trad. María Antonieta Neira Bigorra, México, CNCPAP-FCE, 1999.