

**DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A LA GOBERNANZA**

María del Carmen Pardo
compiladora

351
D2781
ej.3

EL COLEGIO DE MÉXICO

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A LA GOBERNANZA

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A LA GOBERNANZA

María del Carmen Pardo
compiladora



EL COLEGIO DE MÉXICO

350

D3311

De la administración pública a la gobernanza / María del Carmen Pardo, compiladora. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2004.

224 p. ; 22 cm.

ISBN 968-12-1140-5

1. Administración pública. 2. Políticas públicas. 3. Política gubernamental. 4. Gobernabilidad. I. Pardo, María del Carmen, comp.

Primera edición, 2004

DR © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1140-5

Impreso en México

CONTENIDO

Prólogo, 9
María del Carmen Pardo

LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
LA CUESTIÓN DEL OBJETO, 21

Ernesto Carrillo

Comentarios:

Mauricio Merino, 61; José de Jesús Sosa, 64

CAMBIOS EN LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
DE LAS PREGUNTAS SENCILLAS A LAS RESPUESTAS DIFÍCILES, 69

B. Guy Peters

Comentarios:

José Luis Méndez, 96; María del Carmen Pardo, 101

REFORMA A LA GESTIÓN PÚBLICA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS, 105

Laurence E. Lynn, Jr.

Comentarios:

David Arellano, 129; Eduardo Guerrero, 134; María Fernanda Somuano, 138

LA CREDIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS:
POR QUÉ ES IMPORTANTE Y CÓMO LOGRARLA, 143

Giandomenico Majone

Comentarios:

Luis F. Aguilar, 171; Ricardo Uvalle, 179

LA ACTUALIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL CAMPO
DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 183

Jean-Claude Thoenig

Comentarios:

Enrique Cabrero, 215; Isabelle Rousseau, 219

Colaboradores y comentaristas, 223

PRÓLOGO

Los trabajos que se compilan en este libro, escritos por Ernesto Carrillo, Laurence E. Lynn, Jr., Giandomenico Majone, B. Guy Peters y Jean-Claude Thöenig —y comentados por los investigadores mexicanos Luis F. Aguilar, David Arellano, Enrique Cabrero, Eduardo Guerrero, José Luis Méndez, Mauricio Merino, María del Carmen Pardo, Isabelle Rousseau, José de Jesús Sosa, María Fernanda Somuano y Ricardo Uvalle— fueron presentados en el seminario internacional organizado por el Centro de Estudios Internacionales, de El Colegio de México, para conmemorar el XX Aniversario de su Programa de la Licenciatura en Política y Administración Pública.

Este programa se ha visto sometido a lo largo de veinte años a una sistemática revisión para adecuarlo a los cambios experimentados por la administración pública, tema central, este último, del seminario. La profunda transformación, se apunta en los trabajos que aquí se reúnen, ocurrida en las dos últimas décadas ha resultado de mayor trascendencia que los cambios graduales registrados en el pasado remoto. En efecto, los estudios sobre administración pública sufrieron en estos últimos veinte años transformaciones, por su magnitud y velocidad, mucho más significativas que las que se habían conocido hasta entonces.

Se ha transitado de la idea de contar con una administración que actuaba de manera uniforme, regida por normas y sometida a la jerarquía y el centralismo de las decisiones, a la concepción de otra más abierta, flexible, descentralizada, en una constante interacción con otros actores y donde encontramos una postura mucho más activa por parte de la sociedad. En los trabajos que aquí se recogen, sin embargo, advertimos claramente la preocupación de que, si bien las tendencias apuntan hacia otros derroteros, como la nueva administración pública (NAP) también identificada como nueva gerencia o gestión pública (NGP) o incluso la propuesta más inclusiva identificada —en una traducción un tanto forzada— como gobernanza, no ofrecen ninguna certeza de que los rumbos escogidos sean necesariamente mejores. No está claro si estas tendencias puedan responder a las necesidades de países con grados de madurez institucional menores, ni si, con el énfasis puesto en la práctica, se vaya a menoscabar el planteamiento de ideas, lo que sin duda afectará y retrasará la producción de conocimiento.

Debe añadirse que en los países donde han sido adoptadas prácticas derivadas de las últimas tendencias, los resultados, desde el punto de vista de la eficiencia, son discutibles, sobre todo si se miden con criterios de equidad social. Tampoco parece que se estén buscando escenarios donde la flexibilidad, la delegación de autoridad y la rendición de cuentas contribuyan a fortalecer las prácticas democráticas, ni que la legitimidad y credibilidad constituyan un binomio indivisible.

Las razones para no asegurar esa clara superioridad en las propuestas son diversas: cambios en los modelos de desarrollo, en el juego político y en las formas de interacción con la sociedad. Sin embargo, resulta interesante que todos esos cambios tengan como común denominador el que los estados, gobiernos y aparatos administrativos se vean obligados a actuar en medio de mayores restricciones. No bastaba el límite de la norma, hubo que buscar respuestas en otros terrenos. De ahí que la propuesta teórica, cualquiera que sea, incorpore visiones de diversas disciplinas, y que la práctica administrativa no pueda quedar desvinculada de la acción política.

El recorrido que hacen los trabajos es amplio; el análisis abarca una temporalidad que se remonta a casi dos siglos. Cubre desde las propuestas originales que le dieron cuerpo disciplinar a los estudios en administración pública, pasando por enfoques como el análisis de políticas públicas, hasta la incorporación de las propuestas más recientes, como la NAP y la gobernanza. Cruzan por visiones críticas sobre las dificultades para generar nuevo conocimiento, a pesar de la novedad de algunas de las propuestas.

LOGROS Y RETROCESOS

El estudio de la administración y las políticas públicas tiene sin lugar a dudas un importante desarrollo teórico que se reconoce en una amplia producción intelectual. De manera paralela a este desarrollo, se fueron poniendo en entredicho creencias arraigadas en las concepciones tradicionales; de esta manera se rebatió abiertamente la dicotomía política-administración, o se discutió de forma recurrente el argumento de que la administración carecía de características netamente científicas, porque era también un arte. De igual modo se superó el momento en el que parecían confundirse valores y acciones. Las políticas se entienden como teorías del cambio, son estudiadas como hipótesis o relaciones causales, están basadas en inferencias. De su estudio surgen perspectivas como la toma de decisiones, los procesos de institucionalización, la forma de organización y las propias organizaciones, que permiten a las ciencias sociales perfilar un campo de estudio específico, además de tomar

prestados marcos explicativos de otras disciplinas para discernir cómo se manejan los asuntos públicos.

A pesar de esa contribución evidente y de que los asuntos públicos pueden ser analizados con cierto grado de profundidad, “perdiendo su misterio”, no se encontraron suficientes soluciones para los problemas de orden social, ni se tiene una actitud más abierta hacia el conocimiento científico. Hubo avances, pero éstos no necesariamente significaron una producción consistente de conocimiento científico. Preocupaciones como la asistencia pública y el creciente intervencionismo estatal, convertidos en marcos analíticos, favorecieron una enorme producción intelectual en los años de oro de las concepciones llamadas clásicas o tradicionales de la administración pública. Más tarde, una buena parte de los trabajos se concentraron en una crítica a la concepción burocrática weberiana-wilsonianiana, lográndose identificar las organizaciones públicas como espacios que no se caracterizaban por la neutralidad ni por la promoción del bienestar, sino en los que imperaban intereses de grupos, muchas veces incluso encontrados.

En los años setenta del siglo XX estas organizaciones se analizaron como parte de su entorno, lo que sin duda enriquecería las explicaciones. El triunfo y desgaste de los llamados estados benefactores, particularmente en las democracias occidentales, ofrecieron buenas oportunidades para hacer avanzar explicaciones de la acción pública, lo que resultó en una producción de importante magnitud. De los años sesenta a mediados de los ochenta, señala J.C. Thöenig, la “utopía de utilizar la ciencia como medio para inducir el consenso y la racionalidad, es sustituida por un uso mejor del escaso erario sin descuidar valores democráticos como el pluralismo”. El resultado es que se “renuevan” los marcos analíticos de la administración pública como campo de estudio, al privilegiarse la efectividad, no sólo la eficiencia; al reconocerse la administración pública como herramienta política, cuyas repercusiones no resultaban neutras ni socialmente pasivas; al ampliarse el espectro de sus propuestas, y al evaluarse, por ejemplo, la acción, pero también la no acción pública. Aparecen nuevos fenómenos como las organizaciones no gubernamentales (ONG), la globalización que empuja hacia un extremo, mientras que la localización lo hace hacia el otro (J.C. Thöenig).

UNA RÁPIDA MIRADA AL PASADO

El llamado enfoque tradicional de la administración pública se desdobra en dos propuestas: la primera, la dicotomía política-administración vinculada a la ciencia política, establece el *locus* de la disciplina, esto es, la identificación de las organizaciones gubernamentales; la segunda, los principios de administra-

ción vinculados al *management*, establece el *focus* de la disciplina, esto es, la gestión de las organizaciones gubernamentales. Considerando las limitaciones sugeridas en los párrafos anteriores, el método de este enfoque fue de naturaleza aplicada y el énfasis estuvo puesto en la eficiencia como valor único, cuya orientación fue naturalmente de carácter normativo. Las aportaciones de Weber introducirían, en palabras de Jean-Pierre Nioche, el gusano organizacional en el fruto institucional, haciéndose hincapié, entonces, en estudios sobre las relaciones entre políticos y funcionarios, los principios que debían regir la organización burocrática, los procesos de racionalización de esa burocracia y el fenómeno de la burocratización (E. Carrillo).

Bajo la concepción tradicional había un consenso claro sobre la naturaleza de la administración pública que, si bien no alcanzó la categoría de paradigma científico, sí poseía algunas de sus características: *corpus* de ideas relativamente sólido que identificaba la naturaleza del Estado y las formas apropiadas de organización del sector público. La mezcla de lo práctico y lo científico es un rasgo distintivo de la administración pública de este enfoque, aunque no esté exento de discrepancias. Asimismo, para esta concepción, la estructura de autoridad era jerárquica, tanto en términos normativos como empíricos, a fin de traducir políticas en acción, mientras que el servidor público de carrera debía ser neutral y competente. Las organizaciones del sector público eran autónomas con respecto a la sociedad, y su vinculación se hacía por medio del sistema político; no había vinculación alguna que se privilegiara con organizaciones privadas, ni tampoco se establecían lazos a través de redes. Los criterios para su funcionamiento eran básicamente internos, no basados en reglas del mercado. De igual forma prevalecía una suficiente coherencia interna para la contratación y retribución de los funcionarios y empleados públicos. La evaluación era fundamentalmente de carácter legal y procedimental, y los criterios eran legales y contables; el énfasis estuvo puesto en cumplir tareas más que en valorar resultados.

Se garantizaba, con ello, la norma weberiana de tratar al usuario de servicios públicos de forma estandarizada. Todo ello, arropado bajo una concepción de democracia representativa inherente a la idea de verticalidad y jerarquía; las democracias parlamentarias y presidenciales no consideraban necesaria ni apropiada la participación directa del público en las decisiones; el público era importante para el proceso democrático sólo durante el periodo de elecciones; cuando se requerían algunos socios, éstos eran inevitablemente minoritarios. Sin embargo, de manera paradójica, esta concepción de gobierno debía dejarse conducir por la política, a pesar de su insistencia en la despolitización de los funcionarios, quienes resultaban políticos poderosos, no en un sentido partidista, sino por la defensa que hacían de los intereses de las entidades para las que trabajaban (B.G. Peters).

LOS NUEVOS ENFOQUES

Estudio de políticas públicas

Este enfoque aporta un nuevo *focus*, el estudio del proceso de las políticas. Deja a un lado el análisis particular de la gestión interna para pasar al estudio de las políticas, las cuales forman un conjunto de disciplinas que explican los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, pasando por el acopio de datos que permitan contar con diversas interpretaciones para enfrentar los también diversos problemas de políticas en un lapso de tiempo determinado. Sus métodos son igualmente diversos; requiere un esfuerzo de contextualización para dar viabilidad a las propuestas y tiene una clara orientación hacia la resolución de problemas.

El enfoque de políticas públicas ha experimentado un impresionante desarrollo, y en ese desenvolvimiento encontró escisiones. Los primeros estudios se centraron en el diseño de las políticas, olvidándose otros "momentos", como el de la puesta en marcha. No es sino hasta los años ochenta cuando se retoma la original preocupación de H. Laswell de tener una ciencia al servicio de la democracia, al ponerse énfasis en la ética y en los valores. De igual manera se otorga importancia al tema de la evaluación, al que se hace acompañar de un vasto instrumental técnico.

Sin embargo, aquí aparecieron fisuras que fueron dando origen a dos grupos: los sinópticos, que se identifican con el análisis de sistemas (teoría), el empirismo estadístico (metodología) y la optimización de valores (criterio de decisión), y los antisinópticos, que privilegiaron el pluralismo (teoría), el análisis contextual y de casos (metodología) y la racionalidad social (integración de intereses como criterio de decisión). Existen también dos formas de entender el objeto de estudio: el conocimiento en el proceso de las políticas, de orientación más normativa, y el conocimiento del proceso de las políticas, de orientación más positiva.

Al incluirse la evaluación se está en presencia de un esquema más integral que ayuda a distinguir el proceso de conocimiento de la política y para la política. Por sus características, este enfoque recupera elementos del conductismo, pero también del humanismo; hace posible una mayor flexibilidad para distinguir hechos y valores; privilegia el esquema de ejercicio de poder democrático; contextualiza sus proposiciones, y está orientado a problemas (E. Carrillo).

En Francia se ha criticado la corriente del *analyse des politiques publiques*, aparecida en los años ochenta, que hizo avanzar importantes ideas para renovar la interpretación del Estado, al entenderlo como un escenario social complejo. De igual forma aportó una serie de herramientas analíticas para estudiar

el diseño de las políticas y la manera como éstas estructuran la política. Sus orígenes intelectuales se localizan en las ciencias políticas de los años setenta y principios de los ochenta. Sus metodologías tomaron elementos del enfoque de la sociología de las organizaciones. Las interacciones y relaciones entre los actores políticos y las políticas resultado de su acción constituyeron el núcleo de su programa de investigación. El enfoque tuvo impacto y éxito.

A la primera generación de investigación siguieron una segunda y una tercera que, en buena medida, repitieron el conocimiento ya expuesto y esto se debió a la debilidad metodológica de su propuesta, como adoptar enfoques inductivos, poco selectivos; a la falta de profundidad en los estudios de caso; a los contenidos en exceso descriptivos, pero, sobre todo, a haber supuesto que los métodos tienen un valor en sí mismos y no en función de la naturaleza empírica del campo a estudiar y de las propiedades del problema teórico más general (J.C. Thöenig).

La evaluación en el proceso de las políticas constituye un avance importante; sin embargo, no puede quedar reducida sólo a criterios económicos, políticos y aun éticos; debe introducirse el criterio de su credibilidad. Este criterio, que ha motivado transformaciones en la teoría y la práctica de la formulación de políticas, pone en evidencia la importancia a él mismo otorgada. Emplear el criterio normativo de evaluación como bienestar social, refiere a los esquemas tradicionales de administración pública en los que el gobierno era el responsable casi único de la tarea de maximizar el bienestar, tarea constreñida sólo por factores económicos y tecnológicos. Se avanzó al reconocerse que no se trataba sólo de estos factores, sino que había otras limitaciones, por ejemplo, políticas e institucionales. Más adelante se señalaron nuevas limitaciones, las de carácter informativo. A pesar de que con reconocerse la complejidad aludida se permite una tarea de evaluación mejor, es necesario diseñar una estrategia que otorgue credibilidad a las políticas. La discrecionalidad se encuentra en la raíz del problema de la credibilidad.

En la medida en que los analistas de políticas puedan llegar a ignorar sus compromisos, éstos resultarán menos creíbles. El problema es entonces acotar la discrecionalidad sin renunciar a la flexibilidad. Un método para lograrlo es la delegación de ciertas facultades a órganos o instituciones políticamente autónomos e independientes. La credibilidad se generaría conforme existiera cierta distancia del gobierno con respecto a las políticas, por ejemplo, reguladoras. Las fiduciarias son figuras en las que esta delegación de facultades puede tener cabida sin mayores tropiezos. Tienen definida su autoridad legal y sus objetivos, y los fiduciarios son normalmente designados por funcionarios que han sido elegidos. Por otra parte, deben esforzarse por poner en marcha políticas congruentes mediante la especialización de conocimientos y la capacidad

para resolver problemas; todo esto en el contexto de claridad en relación con los límites dentro de los cuales se ejercen las facultades delegadas. De igual forma, las agencias se han convertido en elementos centrales de un modelo de gestión que descansa menos en el poder de los impuestos y el gasto, esto es, en la intervención directa del Estado, y más en el poder de elaborar reglas bajo un diseño organizacional, en el que se incluyan organismos especializados que trabajen a cierta distancia del gobierno. Estas agencias, sin embargo, tampoco pueden ejercer sus funciones de manera completamente independiente. Las políticas redistributivas, por ejemplo, deben permanecer en manos de los analistas de políticas que rindan cuentas por medio de procesos electorales. Por ello, una condición también importante para lograr credibilidad es que exista una burocracia regulada de manera profesional. El compromiso con objetivos específicos en materia de políticas públicas es indispensable para la rendición de cuentas en términos de resultados y se convierte, asimismo, en una forma privilegiada de legitimación (G. Majone).

La nueva administración pública (NAP)

Esta corriente aparece en momentos en los que se presentan dos fenómenos sociales de capital importancia: la interdependencia del mundo económico y la reactivación de expectativas cada vez mayores en los ciudadanos (L.E. Lynn). Como muchos cambios en la vida política y social, no es fácil precisar el momento exacto en que se impulsan los reconocidos bajo el paraguas de la NAP (B.G. Peters). Sin embargo, se puede decir que buena parte de las propuestas que en ella se recogen formaron parte del debate en la conferencia del Centro Minnowbrook de la Universidad de Syracuse en 1968 (E. Carrillo). La coincidencia de que se parte es que la administración tradicional presentaba fallas importantes. Existía un sentimiento más o menos generalizado de insatisfacción con el statu quo administrativo; se tomaba distancia de la cultura jerárquica y profesional, y se buscaba cambiarla por una comercial y de mercado. Entre sus propósitos no explícitos estuvo la búsqueda de la reducción del Estado (L.E. Lynn). La mayor parte de los mecanismos que se propusieron tenían que ver con la identificación entre administración pública y privada, una especie de noción “genérica” de administración. Parecería que podía vincularse esta noción con gobiernos de derecha, sin embargo, algunos de izquierda son los que han defendido estas propuestas con mayor convicción. No hubo un esfuerzo de reflexión suficiente antes de introducir sus postulados, y se “siguieron los pasos de la práctica más que guiarla y se difundieron prácticas más que ideas” (B.G. Peters).

También se respondió a los dictados de organismos internacionales, que formularon planteamientos en los que la reforma de los sectores públicos debía encontrar senderos adecuados en estas nuevas propuestas (L.E. Lynn; B.G. Peters). Se pugnó por la autonomía y autosuficiencia de las organizaciones públicas: éstas ya no serían las responsables de la provisión de los servicios públicos; su participación resultaría indirecta. Se propugnó un gobierno contratante y patrocinador, más que proveedor directo de bienes y servicios. El énfasis se pone en: procesos distributivos, de integración, de intercambio con el entorno, más que en los de carácter interno (E. Carrillo; B.G. Peters). Sin embargo, no se renuncia al establecimiento de controles para los funcionarios y empleados públicos; a diferencia de la administración tradicional, que los ejerció mediante leyes y reglamentos, en la propuesta de la NAP se llevan a cabo por medio de incentivos financieros y con la idea de una nueva cultura organizacional.

El tipo de rendición de cuentas resulta menos político que bajo las premisas tradicionales; de hecho se le otorga un lugar preponderante a los funcionarios, lugar muy distinto del que ocuparon bajo los presupuestos de la administración pública tradicional, por lo que la rendición de cuentas es un asunto de carácter interno y profesional. Se mantienen algunos controles jerárquicos que prácticamente sólo operan entre los secretarios y sus ejecutivos; quedan a un lado las legislaturas de cualquier tema administrativo de importancia, aunque se privilegia la idea de un Estado republicano cívico, en el que el papel del Legislativo es criticar, mientras que el del Ejecutivo es actuar. Dado el énfasis en la satisfacción del cliente, los servicios dejan también la uniformidad que los caracterizó en los presupuestos de la administración tradicional (B.G. Peters).

La gobernanza

Esta corriente representa otro importante punto de inflexión en el desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas. Se pierde el interés en el gobierno *per se*, privilegiándose su actuación por conducto de socios o mediante redes. El acto de gobernar consiste en “dirigir” la economía y poner a prueba las capacidades institucionales para revisar una importante gama de opciones para decidir el rumbo. Adquieren una enorme importancia las ONG, hasta llegar al extremo de pensarse en que se gobierne sin gobierno. La realidad, sin embargo, se ha ido imponiendo, y se reconoce que, pese a la creciente importancia de redes y vínculos con la sociedad, el gobierno sigue ocupando un lugar clave. Pero ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, para convertirse en parte de un Estado facilitador. Bajo esta concepción, la administración pública no es autónoma; utiliza organizaciones del

sector privado en la provisión de servicios públicos, particularmente los sociales, así como redes de otros actores no gubernamentales.

Estas formas de interacción obligan a una constante negociación que además puede ser impugnada. Con este modelo, los funcionarios públicos adquieren un carácter de agentes de cambio; se promueve la idea de formas creativas de diseño institucional y, contrariamente a lo que ocurría con la concepción tradicional y con la NAP, que recelaban de la participación positiva de los empleados públicos, la gobernanza recupera la confianza en ellos. El modelo de gobernanza para la administración pública comprende una idea de la democracia más amplia que la de cualquiera de los otros enfoques; existe de hecho un debilitamiento de la concepción tradicional de la dicotomía Estado-sociedad y el régimen de rendición de cuentas se hace extensivo a los sectores privado y social (B.G. Peters).

Es necesario, sin embargo, señalar que la participación de los sectores privados se centra en la forma en que se prestan los servicios públicos, no tanto en su contenido real. De igual modo, el carácter administrativo público queda mejor preservado en la NAP que en el modelo supuestamente más democrático de la gobernanza. Respecto de la participación de los funcionarios en el diseño de políticas, hay que decir que en la administración tradicional prácticamente no se daba; en la NAP sólo la alta función pública ocupa un papel relevante; en el modelo de gobernanza se mantiene una posición intermedia; la independencia que adquiere la burocracia se refiere a la forma de manejar sus relaciones con la sociedad civil y es la administración de redes la que se convierte en el medio privilegiado para la definición de políticas. Por otra parte, la burocracia debe controlar la participación de otros actores, pero ello conlleva algunos problemas. La capacidad de autoorganización de las redes no es tan grande como parece en primera instancia; deben señalárseles rumbo y propósitos que las cohesionen. En un régimen democrático, las funciones de definición de metas y rendición de cuentas corresponden de manera inherente al gobierno, lo que resulta en tensiones que la burocracia muchas veces no puede resolver (B.G. Peters).

Reflexiones finales

Las nuevas tendencias toman distancia respecto de la administración tradicional, bajo el argumento de que este esquema ya no se sostiene en un escenario de creciente internacionalización y en el que la sociedad se ha vuelto más demandante. Tanto la NAP como el modelo de gobernanza para la administración pública toman distancia del gobierno; gobernar para ambas es “timonear,

pero no remar". En ambos se privilegia la presencia de otros "actores"; en los presupuestos de la NAP, para reducir costos, incrementar la eficiencia e incluso acotar el poder del Estado; en los de la gobernanza, para lograr mayor eficiencia e involucrar a la sociedad. Los dos comparten la idea de derrocar el sistema jerárquico y vertical, favorecer la descentralización, promover una gestión de calidad y utilizar otros actores, notablemente el sector privado, para la provisión de servicios públicos.

A pesar de que ambas propuestas parecerían a primera vista compatibles, si se adoptaran juntas podrían producir resultados no esperados. El promover la presencia de unidades autónomas y semiautónomas reduce, sin duda, la capacidad del gobierno para garantizar una adecuada rendición de cuentas. Enganchar en la provisión de servicios públicos, por ejemplo, a un sinnúmero de organizaciones amplía la cadena de mando y puede resultar en la imposibilidad de llevar a cabo, en forma eficaz y oportuna, la supervisión y el control. Por último, la posibilidad de que se presenten conflictos importantes aparece en la medida en que la NAP otorga la facultad de influir en la formulación de políticas a los administradores de niveles superiores, mientras que en el modelo de gobernanza esta posibilidad se extiende a los burócratas de niveles bajos y hasta a los "clientes". Es una disyuntiva difícil de superar en un escenario en el que se debe actuar de la forma más racional posible (B.G. Peters).

De ahí que los resultados hasta ahora obtenidos bajo los presupuestos de la NAP no hayan sido los esperados, lo que ha contribuido a que aparezca mayor escepticismo con respecto a sus beneficios. Los costos no se han reducido; en el mejor de los casos, se han trasladado a otras áreas o servicios. Lo mismo cabe para los procesos; no se ha logrado mayor eficiencia, si acaso lo que ha habido son permutas entre un servicio y otro. Resulta evidente que los países con menor desarrollo se encuentran en peores condiciones para lograr resultados satisfactorios bajo estos presupuestos (L.E. Lynn). Estos modelos pueden ser adecuados para países industrializados y con burocracias profesionales bien establecidas. Las dificultades aparecen en el momento de contrastar los nuevos presupuestos con arraigados valores y conductas de servicio público. Es importante tener claridad de dónde se parte y hacia dónde se quiere cambiar. El debilitamiento de controles jerárquicos, sin nada que los sustituya, puede acarrear más problemas y corrupción que los que se pretende resolver. Se debe contar con una sociedad civil vigorosa y tener cerca la posibilidad de encontrar socios confiables para la provisión de servicios públicos (B.G. Peters). Las nuevas tendencias no han favorecido un mejor equilibrio entre mercado y Estado fuerte, ni tampoco entre capitalismo y democracia (L.E. Lynn).

Pero quizá el problema más grave es que estemos en presencia de un momento de decadencia en cuanto a producción del conocimiento. Los investi-

gadores optan por dos tipos de "salida" frente a esta crisis: abandonan el campo de investigación argumentando que está agotado o vuelven la mirada a otros campos, como las empresas o el mercado. Algunos indicadores corroborarían esta idea. Tienen más éxito en el reclutamiento de estudiantes sobresalientes las escuelas de negocios que las de administración pública; la denuncia de lo que se percibe como erróneo en las administraciones públicas está sustituyendo las propuestas imaginativas. Los trabajos son esencialmente descriptivos y teóricamente débiles; no tienen suficiente rigor analítico. Examinan por lo regular temas antiguos e ignoran los inexplorados.

Estas causas se acompañan de factores externos que no contribuyen a la producción de sólido conocimiento teórico. Las escuelas de administración pública se evalúan con los mismos "factores de éxito" que los utilizados en las de administración de empresas. Esto favorece que los programas de las primeras financien investigaciones y suscriban conocimientos que suelen copiarse del estilo de trabajo de las segundas. La investigación está limitada debido a la comercialización de la que está siendo objeto la educación superior en muchos países, en los que los gobiernos definen como estratégico lo que promete ser financieramente autosostenible. En las universidades la investigación y la capacitación profesional se convierten en productos orientados al corto plazo y finalmente existen dificultades en los sistemas de educación para brindar una cultura científica relevante.

A pesar del pesimismo que resulta de la situación descrita y de las claras diferencias que presentan tanto la naturaleza de la administración pública como los estudios en contextos como el anglosajón y en, por ejemplo, la Europa continental, notablemente en Francia, los investigadores siguen teniendo preocupaciones comunes que les permitirían superar los problemas referidos y avanzar en esquemas teórico-metodológicos más sólidos. La perspectiva anglosajona es más instrumental y administrativa, en contraste con la francesa que es más funcional y política. Para los anglosajones, el Estado y los sectores públicos representan organizaciones cuyo principal cometido es proveer bienes y servicios, mientras que en la Europa continental el Estado y las administraciones públicas simbolizan el bien común y son generadores muy importantes de la cohesión social. Otra diferencia es que, en el mundo anglosajón, los programas se diseñan en la cúspide y las organizaciones los operan de manera profesional; en Francia, la eficacia, la eficiencia y la sensibilidad social resultan igualmente importantes. Los ciudadanos en países como Estados Unidos se comportan como contribuyentes e incluso como clientes, mientras que en Francia la trama social está hecha de ciudadanos activos, correas de poder e intereses fragmentados. En el contexto anglosajón la eficiencia es un valor importante, pero se le define en términos de corto plazo. En la Europa conti-

mental los políticos y la opinión pública tienen una actitud de cautela y hasta de recelo frente a las privatizaciones y el estilo de administración cercano al comercial.

Una idea que permitiría hacer de esa diferencia una propuesta de programa de investigación, que aglutine las preocupaciones comunes, es que las lecciones del pasado no pueden desaprovecharse, el conocimiento debe ser una tarea lineal y acumulativa y desafortunadamente se nos ha olvidado, como señala J.C. Thöenig, "subirnos en los hombros de los gigantes". La investigación en el campo de la administración y las políticas públicas debe rebasar el discurso; lo que ocurre en buena medida con la NAP. La investigación debe ser confiable, válida, en términos internos y externos, así como en la formulación de sus hipótesis. A cambio de eso se ha dedicado a analizar asuntos que no necesariamente son de interés general; tampoco se ha preocupado por analizar grupos excluidos y su contribución al cambio deseado ha sido escasa; desde el punto de vista metodológico, sus observaciones y los datos utilizados no retratan de manera precisa los escenarios estudiados y, si se cambia de escenario, lo allí hecho no tiene ninguna significación. Los datos que se recaban tienen poca relevancia si se les contrasta con teorías de rango medio; el esfuerzo conceptual es insuficiente y la teoría se queda en pies de página. Los académicos tienden a supeditar sus investigaciones a los requerimientos de órganos de financiamiento, los que desempeñan un papel rector para imponer tanto los criterios de éxito como la disponibilidad y el control de los recursos. Tampoco existe equilibrio entre el mundo académico y el del financiamiento, y éste es finalmente un monopolio. En suma, la investigación sobre administración y políticas públicas está inmersa en las regulaciones de las ciencias sociales y no escapa a las condicionantes mencionadas (J.C. Thöenig).

MARÍA DEL CARMEN PARDO
Octubre de 2003

LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA CUESTIÓN DEL OBJETO

ERNESTO CARRILLO

INTRODUCCIÓN

Como es sabido, lo que da origen a los estudios de administración pública en Estados Unidos es el conocido artículo de Woodrow Wilson, "The Study of Administration", que fue publicado en *Political Science Quarterly*, en 1887. En este breve e influyente trabajo el autor da nombre al nuevo campo —en palabras de Wilson, "el último fruto de la ciencia política"—: la ciencia de la administración, e indaga sobre sus antecedentes, su objeto de estudio y los métodos de investigación disponibles para su desarrollo.

Wilson encontró los antecedentes de la disciplina fuera de Estados Unidos, en la Prusia del siglo XVIII y en la Francia del modelo napoleónico de administración y organización territorial (Wilson, pp. 5-8).¹ Propuso como ob-

¹ Como señalaran Chevalier y Loschak (p. 19): "la evolución de los estudios sobre la administración pública depende muy estrechamente de las transformaciones que afectan al Estado y a la concepción que del mismo se tiene. Del Estado absolutista al Estado de Derecho, del Estado liberal al Estado intervencionista, el papel de la Administración cambia y, en consecuencia, las preocupaciones que a él se refieren". Desde esta perspectiva, los primeros estudios de administración pública han de rastrearse en el sistema administrativo centralizado del Estado absolutista y especialmente en las experiencias de Francia y Prusia, con el surgimiento en el siglo XVIII de las denominadas *ciencia de la policía* y *ciencias camerales* respectivamente. Se trataba de enseñanzas muy amplias que abarcaban desde las cuestiones agrarias y forestales hasta las finanzas públicas y cuya orientación era esencialmente práctica. Caso particularmente interesante es el de Prusia, donde Federico Guillermo I fundó las primeras cátedras científico-administrativas en 1720 y exigió la titulación universitaria como requisito habitual para el acceso a determinados puestos, siendo también el primer Estado moderno en introducir un sistema de exámenes para el ingreso en la función pública (Gladden, p. 163). A mediados del siglo XVIII una formación en cameralística se había convertido en un requisito imprescindible para acceder a los puestos más altos de la administración (Mayntz, p. 16). Sin embargo, cuando Wilson escribía su artículo, la Europa continental estaba más preocupada por la legalidad y la protección de los derechos de los ciudadanos que por la eficacia, de tal modo que estas ciencias aplicadas pasaron a un segundo plano frente al auge del derecho administrativo: "el proceso de 'juridización' de la acción administrativa, verdadera conquista en Europa occidental del Estado de Derecho de los siglos XIX y XX, tuvo como efecto paradójico

jeto de la ciencia de la administración “el descubrir, en primer lugar, qué cosas son las que puede hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito, y en segundo lugar, cómo puede hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor coste posible, tanto en términos de dinero como de energía” (p. 3). Por último, recomendaba los métodos de la historia y el estudio comparativo como los más adecuados para el desarrollo de la disciplina (p. 15).

Más de un siglo después del “nacimiento” de la ciencia de la administración, la situación ha cambiado notablemente. Así, los principales centros de producción científica y de difusión del conocimiento de esta disciplina ya no se encuentran en Europa, sino en Estados Unidos.² Su nombre ha cambiado en aquel país y ahora es conocida como “administración pública”, si bien en algunos países europeos sigue conservando la denominación de “ciencia”, ya sea “administrativa” o “de la administración”. Los métodos de investigación que emplean quienes la cultivan son idénticos a los utilizados por las restantes ciencias sociales,³ y sus estudiosos comparten con otros científicos sociales las preocupaciones sobre metodología.⁴ Finalmente, y por extraño que pueda parecer, la definición del objeto de estudio resulta ahora mucho más problemática que hace cien años. De hecho, desde el fin de la segunda guerra mundial, aproximadamente, los estudiosos norteamericanos de este campo se han

la exclusión de todo germen de pensamiento que no fuera puramente jurídico. Sucedió de este modo, que el pensamiento jurídico [...] monopolizó todo este campo de estudios, interrumpiendo brutalmente la evolución iniciada de la Ciencia de la Administración global” (Langrod, p. 150).

² Hasta después de la segunda guerra mundial, con el desarrollo del Estado de bienestar y la vuelta a la preocupación por la eficacia, no se produce el renacimiento de la ciencia de la administración en Europa. Pero no va a ser hasta las décadas de los ochenta y noventa cuando “en la mayor parte de las naciones europeas las ciencias administrativas florezcan como no lo habían hecho hasta ese momento” (Stillman, 1997, p. 337). Así, en Francia la ciencia de la administración se enriquece mediante distintos enfoques y diferentes áreas de investigación, al tiempo que adquiere una rápida institucionalización (Chevalier). En Alemania tiene lugar un movimiento de *Neo-verwaltungswissenschaft* (Seibel), en el Reino Unido de “nuevo gerencialismo” (Pollit), en Holanda de “pluralismo de nuevos enfoques” (Kickert) y en los países escandinavos se produce un “desplazamiento desde el derecho continental al behaviorismo anglosajón” (Jorgensen), así como el desarrollo del “nuevo institucionalismo”. España también participa de estos cambios —véanse a este respecto Subirats y Molina y Colino. Para un estado de la cuestión sobre la evolución de los estudios de ciencia de la administración en Europa y Estados Unidos, véase Kickert y Stillman.

³ No obstante, además de las técnicas de investigación científica, los estudios de administración pública han desarrollado diversas técnicas de investigación administrativa, en parte propias, en parte procedentes de las ciencias del *management*, vinculadas a la faceta aplicada de la disciplina.

⁴ Al igual que en la mayoría de las ciencias sociales, predomina el paradigma positivista o pospositivista; no obstante, se recurre cada vez más a modelos de investigación interpretativos (Harmon) y críticos (Denhardt, 1981a y 1981b). Para una discusión sobre cuestiones de metodología véanse los trabajos compilados por White y Adams.

acostumbrado a formular expresiones del estilo de “crisis de identidad” (Waldo, 1968, p. 5), “crisis intelectual” (Ostrom, 1989, pp. 1-19) o “crisis de definición” (Henry, 1992, p. 20) de la administración pública.

Posiblemente detrás de esta crisis lo que tengamos sea la historia de una disciplina que ha estado creciendo constantemente, no sólo en términos institucionales sino también en lo relativo al objeto, pues empezó estudiando las organizaciones públicas y cómo gestionar las administraciones y, sin abandonar estas cuestiones, ha terminado por estudiar bienes públicos y cómo elaborar políticas. Todo ello se complica con cuestiones que afectan los métodos y la metodología, pues se trata de una ciencia básica que también ha tenido tradicionalmente un importante componente aplicado y, asimismo, siempre se ha encontrado inmersa en la encrucijada del desarrollo de una administración pública positiva o normativa.

El propósito de esta ponencia no es otro que abordar el problema del objeto de estudio de la administración pública. Con esta finalidad se ha optado por hacer una reconstrucción del proceso de desarrollo de la disciplina desde Wilson hasta nuestros días, seleccionando las contribuciones de algunos de los autores que han abordado este problema. Como toda selección, la que aquí se ha realizado es sesgada, fundamentalmente por los trabajos excluidos, como lo es también por el enfoque empleado. En este sentido se ha optado por una aproximación “sumativa” —más que competitiva— que trascienda los clásicos *cleverages* de la disciplina, identificando el conocimiento que se ha acumulado, aunque en ocasiones se encuentre solapado o pueda carecer de coherencia interna.

EL ENFOQUE CLÁSICO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Bajo la denominación “enfoque clásico”⁵ se hace referencia a los primeros escritos sobre administración pública. Se incluye aquí, además del artículo “fundacional” de Wilson de 1887, toda una serie de obras —de autores como Goodnow, White, Willoughby o Gulick, entre otros— que se publicaron antes de la segunda guerra mundial. Asimismo, habría que mencionar los estudios de la teoría de la organización clásica —Taylor, Fayol, Mooney y Reiley, etc.— que ejercieron una gran influencia en la teoría administrativa de la época. Finalmente, se podría incluir también la sociología de la dominación de Weber, si bien la importancia y singularidad de la obra de este autor justificarían un tratamiento por separado.

⁵ También conocido como “paradigma tradicional” (Golembiewski) o la “era ortodoxa” (McCurdy).

Dentro de este enfoque cabría distinguir, según Henry (1992), dos “paradigmas”: el relativo a la *dicotomía política-administración*, que entronca con la tradición de la ciencia política, y el referido a los *principios de administración*, vinculado a las ciencias del *management*. Como veremos enseguida, la dicotomía política-administración y los principios de administración son dos caras de una misma moneda, de tal forma que ambas ideas se refuerzan mutuamente —y por tanto no se trata de paradigmas alternativos. Asimismo, tanto la ciencia política como las ciencias del *management* y, particularmente, la teoría de la organización, han constituido, y siguen constituyendo aún, dos de los pilares más importantes en los que se apoya la administración pública.

Desde luego que muchas de las tesis del enfoque clásico no son aceptadas en la actualidad por la mayor parte de los estudiosos;⁶ sin embargo, estos primeros trabajos han ejercido y todavía ejercen una enorme influencia en la administración pública, entre otras cosas porque han centrado la atención de los investigadores en una serie de temas que constituyen una parte sustancial del objeto de este campo de estudio.

De todos los autores mencionados, Wilson —junto con Weber— ha sido quizá el más influyente. Ostrom realizó hace tiempo un análisis conjunto de dos de las obras de este autor —*Congressional Government*, publicado en 1885, y el artículo antes mencionado— que constituye uno de los mejores resúmenes de las proposiciones básicas inherentes al paradigma que Wilson propuso para construir la ciencia de la administración:

1. En cualquier sistema de gobierno siempre habrá un único centro de poder dominante y el gobierno de la sociedad estará controlado por ese centro de poder.
2. Cuanto más dividido esté el poder más irresponsable se volverá; o, dicho de otra manera, cuanto más unificado esté el poder y cuando esté dirigido desde un único centro más responsable será.
3. La estructura constitucional define y determina la composición de ese centro de poder y establece la estructura política relativa a la promulgación de las leyes y al control de la administración. Los sistemas de gobierno democráticos elevarán a los representantes del pueblo a la posición de soberanía absoluta.
4. El ámbito político fija las tareas a la administración, y el ámbito de la administración permanece fuera de la esfera propia de la política.
5. Todos los gobiernos modernos tendrán grandes similitudes estructurales en lo que respecta a las funciones administrativas.
6. La perfección en el orden jerárquico de un servicio público profesionalizado proporciona las condiciones estructurales ne-

⁶ Así, por ejemplo, se estima inadecuada la separación entre política y administración, tanto desde un punto de vista descriptivo como prescriptivo (Waldo, 1948), o los principios universales de administración son considerados como simples proverbios (Simon, 1946).

cesarias para una “buena” administración. 7 La perfección en la organización jerárquica maximizará la eficiencia medida como el menor coste en dinero y energía. 8. La perfección de una buena administración —tal como se definió antes— es una condición necesaria de modernidad de la civilización y para avanzar en el bienestar humano. (Ostrom, 1989, pp. 20-25).

Con un planteamiento de este tipo, Wilson parece alinearse a favor de un gobierno nacional fuerte —frente a un gobierno descentralizado— y un Ejecutivo también fuerte —en vez de estar sometido a estrictos límites y controles. Asimismo, establece la dicotomía entre política y administración. Si se quiere que la administración sea eficiente resulta necesario aislarla del proceso político, separando las funciones del ámbito político y el administrativo, y creando una administración profesionalizada desde el punto de vista del personal público y jerarquizada en lo que respecta a su estructura organizativa. En síntesis, nuestro autor se adhiere a una teoría del gobierno y la administración que maximiza el valor de la eficiencia.

Wilson aporta dos temas que resultan centrales para el estudio de la administración pública desde entonces: el de la distinción entre política y administración,⁷ y el de la búsqueda de principios de gestión administrativa que contribuyan a mejorar la eficiencia organizativa.⁸

⁷ Valgan como muestra los siguientes textos de Wilson: “La esfera de la administración es una esfera propia. Apartada de la contienda política [...] Forma parte de la vida política de la misma manera en que la contabilidad forma parte de la vida de una sociedad, o la maquinaria forma parte de un producto manufacturado [...] La administración está situada fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fije las tareas a la administración, ello no implica que deba sufrir la manipulación de sus servicios [...] La política es la actividad del Estado en las cosas grandes y universales, mientras que la administración, por otra parte, es la actividad del Estado en las cosas individuales y pequeñas. La política es el territorio del hombre de Estado; la administración, el del funcionario técnico. Las políticas no son nada sin la ayuda de la administración; la administración no es nada tampoco sin la política. La administración es la ejecución detallada y sistemática de la ley pública. Cualquier aplicación particular de una ley general es un acto de la administración [...] Los planes generales de la acción de gobierno no son administrativos; la ejecución detallada de esos planes es administrativa” (pp. 10-11).

⁸ El alto valor otorgado a la noción de eficiencia por Wilson se puede observar en la propia definición del objeto de la ciencia de la administración: “el descubrir, en primer lugar, qué cosas son las que puede hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito, y en segundo lugar, cómo puede hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor coste posible, tanto en términos de dinero como de energía” (p. 3). Más adelante insiste en el valor de la gestión empresarial para la administración pública y en la búsqueda de principios administrativos, “el área de la administración es el área de los negocios [...] el objeto de los estudios administrativos es rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el elevado coste de la experiencia empírica y establecerlos bajo los fundamentos de los sólidos cimientos de principios estables” (p. 10).

Respecto de la dicotomía política-administración, las críticas al planteamiento de Wilson se formularon desde el primer momento, incluso entre los propios autores clásicos. Así Goodnow, si bien distinguía entre dos funciones de gobierno diferentes, la política y la administrativa, señalaba que asignar funciones a autoridades u órganos de gobierno separados era imposible, tanto en el ámbito horizontal como en el vertical, máxime en un contexto de centralización legislativa y descentralización administrativa. El propio Gulick hablaba de la amplia discrecionalidad de los empleados públicos, tanto los de mayor responsabilidad como aquellos otros que están en contacto directo con los ciudadanos. White señaló que se producía una interacción de políticas y administración, que tenía su origen en la existencia de espacios de discrecionalidad a la hora de aplicar una legislación vaga y general, así como por la capacidad de influencia de los administradores en el momento de la formulación de las políticas, dada su imparcialidad y conocimiento profesional. Finalmente, Appleby consideraba a los administradores como actores significativos en el proceso de las políticas públicas.⁹

Por lo que se refiere a los principios de administración, las críticas no son menores. Así, White cuestionó la visión ingenua y poco sofisticada de Taylor respecto de la ciencia, e incluso el propio término de principios, y sugirió como alternativa el de hipótesis sometidas a verificación. Asimismo, Stene criticó los principios como asuntos más o menos especulativos y de opinión que habría que sustituir con la búsqueda de relaciones causales. También argumentaba contra la centralización intergubernamental y la integración a favor de los ejecutivos que se deriva de dichos principios, recurriendo para ello a cri-

⁹ Para una reconstrucción de la evolución de la teoría administrativa sobre este punto, dentro del propio enfoque clásico, véase Denhardt (1993, pp. 52-60). Afirmaciones de este tipo se han visto corroboradas por la abundante literatura sobre el poder de la burocracia en diversas naciones europeas, su influencia en los procesos de toma de decisiones y las relaciones entre políticos y burócratas —véanse, entre otros, los trabajos de Suleiman; Mayntz y Scharpf; Dogan; Aberbach, Putnam y Rockman; Baena, etc. Como señala Denhardt, la dicotomía política-administración ha seguido formando parte explícita o implícitamente de muchas de las teorías de la administración pública, a pesar de las críticas que son conocidas por todos los estudiosos de la materia. Según este autor, ello se debe a que: permitió acotar el campo de estudios al restringirlo a un ámbito institucional —Willoughby fue el primero en vincular la función administrativa a una estructura organizativa; asimismo, al aislar institucionalmente la administración de la política, se hacía posible la transferencia de técnicas de gestión privada al tiempo que se evitaba el espinoso tema de la política y los valores; y, finalmente, incluía una definición del papel de las organizaciones públicas en una democracia. En este último sentido, lo que diferenciaba la administración de un sistema democrático de uno no democrático era que existía un control de la administración, de tal forma que las exigencias de un gobierno democrático se cumplían desde el momento en que se establecía una dirección legislativa de un servicio civil competente organizado de acuerdo con criterios empresariales.

terios democráticos de evaluación, frente a la más común de las varas de medir de los administrativistas —la eficiencia—, así como preguntándose hasta qué punto los principios de la gestión administrativa eran compatibles con los principios del gobierno democrático (Waldo, 1948).¹⁰

Vistas las poderosas críticas al enfoque clásico —a las que habría que sumar muchas otras de etapas posteriores—, el lector se preguntará en qué reside el interés del enfoque clásico de la administración pública en la actualidad. En mi opinión, el interés reside en que los autores clásicos realizaron una definición, en parte implícita y en parte explícita, del objeto y método de la administración pública. Así, por lo que respecta al objeto de estudio, la dicotomía política-administración y su vinculación a una estructura institucional delimita un *locus* disciplinar, las organizaciones gubernamentales; el interés por los principios de administración delimita también un *focus* disciplinar, la gestión de dichas organizaciones. En cuanto a las cuestiones de método, los primeros estudios resaltan la naturaleza aplicada de la administración pública, o al menos su compromiso con los aspectos prácticos; por otra parte, la forma en que se entienden las relaciones entre política y administración, y el énfasis otorgado al valor de la eficiencia en la gestión administrativa, subrayan una orientación normativa de la disciplina.

Por supuesto que con el tiempo se han incorporado otros *locus*, además de las organizaciones gubernamentales, y otros *focus*, diferentes del de la gestión; y desde luego que la administración pública tiene también un carácter de ciencia básica y positiva y no sólo aplicada y normativa. Pero desde entonces y hasta nuestros días cómo gestionar de forma eficiente las organizaciones gubernamentales es una de las principales preocupaciones de la administración pública.

Antes de repasar otros enfoques merece la pena mencionar algunos aspectos de la sociología de la dominación de Weber. Este autor tiene muchos puntos en común con Wilson y el enfoque clásico. Además, y como es de sobra conocido, su obra ejerció —aunque de forma tardía— una gran influencia en los estudios de administración pública en Estados Unidos. Por supuesto que el autor alemán aborda el problema de las relaciones entre políticos y funcionarios y describe los principios de la organización burocrática.¹¹ Como es sabido también, respecto de este último punto, es considerado, entre los clásicos de la teoría de la organización, como el primer pensador de envergadura.

¹⁰ Para una revisión de la literatura clásica al respecto, véase Denhardt (1993, pp. 60-75).

¹¹ "La estructura de una forma de dominación recibe su carácter sociológico ante todo del modo característico general en que se efectúa la relación entre el señor o señores y el aparato de mando, y entre ambos y los dominados, así como de los principios específicos de la 'organización', es decir, de la distribución de los poderes de mando" (Weber, p. 705).

A la hora de tratar la cuestión de la burocracia, lo hace desde un marco más amplio, vinculándola a los procesos de racionalización, la dominación —en una de sus formas, la relativa a la dominación mediante autoridad—, el régimen de gobierno, los tipos puros de dominación legítima y sus cuadros administrativos, en concreto a uno de ellos, la dominación racional-legal con cuadro administrativo burocrático.¹² Compleja ecuación, pues, es la que va desde la racionalización hasta la burocracia. Además, Weber no se limita a caracterizar la burocracia sino que analiza los factores que han contribuido a la burocratización —desde la economía monetaria hasta la propia democracia— e indaga sobre sus consecuencias, entre otros en el terreno político (Weber, pp. 695-752).

¿Cuál ha sido la principal aportación de Weber a los estudios de administración pública? Desde mi punto de vista, que nos ofrece una teoría de la burocracia que encaja perfectamente con la definición del objeto de estudio de los pensadores clásicos. Las características de la teoría serían las siguientes: 1. El concepto central a partir del cual se organiza la teoría es el de *burocracia*. 2. Responde a la pregunta clave de en qué se basa la *legitimidad de la dominación*. En el caso que nos importa, responde a esta pregunta con el tipo de dominación racional-legal, viendo las relaciones entre políticos, burócratas y ciudadanos. 3. Define los *principios organizativos* de la estructura administrativa burocrática. 4. Identifica posibles disfunciones del proceso de *burocratización* al plantear el problema de la *tensión entre burocracia y democracia*.

Esta teoría ha marcado la evolución de los principales enfoques de la administración pública —especialmente en lo que respecta a la teoría de la organización y la administración pública comparada—, que difícilmente han sido capaces de apartarse de los grandes trazos de la teoría de la burocracia.

Para disponer de un paradigma alternativo se hizo necesario: buscar otro concepto central, como el de *bienes públicos*; plantearse la cuestión de la *legitimidad de la intervención* del Estado en la economía y la sociedad; desarrollar una teoría de los *fallos del mercado* analizando los diversos supuestos; y observar las disfunciones de la intervención pública —la teoría de los *fallos del Estado*— y plantear el problema de la *tensión entre Estado y mercado*. Es decir, se hizo necesario recurrir a un enfoque alternativo vinculado a la economía política.

¹² Recuérdese que Weber hace depender la estructura de la administración del tipo de dominación, de tal forma que los principios organizativos en los que se basa la administración de los distintos tipos de dominación legítima son diferentes, y que la burocracia se refiere únicamente al tipo de dominación racional-legal.

LOS ENFOQUES ACTUALES

La obra de Waldo, *The Administrative State* (1948), forma parte de la lista de los veinte libros más citados en los estudios sobre la materia en Estados Unidos (McCurdy, p. 5), quizá, entre otros motivos, por su análisis de la teoría política subyacente en el enfoque clásico de administración pública. En la introducción a la segunda edición de esta obra (Waldo, 1984, pp. xiv-xxi), el autor hace también un repaso del desarrollo de los estudios de administración pública entre las décadas de los cincuenta y los ochenta, destacando cuatro movimientos o desarrollos: las ciencias del *management*, la administración pública comparada, los estudios de políticas públicas y la nueva administración pública. A lo señalado por Waldo cabría añadir, entre otras, la obra de Ostrom y su paradigma de la administración democrática o el más reciente *management* público.¹³

En las notas que siguen vamos a repasar brevemente estos “enfoques” con el propósito de entresacar algunas de sus principales aportaciones a la definición del objeto y método de la administración pública. Por supuesto que estos “movimientos” están relacionados entre sí y que algunos de ellos, como las ciencias del *management* —y en particular la teoría de la organización— o las *policy sciences*, bien pudieran ser considerados como “disciplinas” independientes de la administración pública.

La teoría de la organización y la administración pública como management

La teoría de la organización y la administración pública ha tenido prácticamente desde el principio dos vidas superpuestas. De hecho, al hacer referencia al enfoque clásico vimos que uno de sus ingredientes más importantes fue todo el movimiento vinculado con la gestión científica de Taylor y la gestión administrativa de Fayol. Según Henry, la ciencia política es la disciplina “ma-

¹³ Se han dejado al margen los desarrollos más recientes de la disciplina. Para un repaso sobre los “novísimos”, véase Denhardt (1993, pp. 178-222), quien recoge las diversas críticas al modelo dominante en los estudios de administración pública —esto es, el modelo racional de administración y la aceptación de una ontología, epistemología y metodología de corte positivista o pospositivista— recurriendo a otros paradigmas de investigación social basados en el constructivismo y la teoría crítica. Según este autor, se está produciendo un desplazamiento en los estudios de administración pública desde los enfoques más objetivos y administrativos hacia aquellos otros más subjetivos y políticos. Asimismo, Stillman (1999, p. 71 y ss.) distingue entre los reinventores, los comunitaristas, los refundadores, los interpretativistas, los elaboradores de técnicas y los neoburocráticos. Todos ellos formarían parte de un movimiento de “refundación” de la administración pública.

dre” de la administración pública, y las ciencias del *management*, su “padre adoptivo” (Henry, 1990, p. 3).

Por otra parte, muchos autores consideran que las diferencias entre gestión pública y empresarial son tan pequeñas y poco relevantes que el enfoque de *management* se puede aplicar a cualquier tipo de organización, haciendo abstracción de su naturaleza pública o privada. En este sentido, una de las discusiones que aparecen de forma reiterada es en qué medida el comportamiento de las organizaciones es independiente de su naturaleza pública. Las posiciones al respecto oscilarían entre el enfoque “genérico”, en virtud del cual “en la administración actual hay más diferencias entre pequeñas y grandes organizaciones que entre organizaciones públicas y privadas” (Simon, Smithburg y Thompson, p. 8), y un enfoque “específico”, que pondría el énfasis en el contexto político de la gestión pública: “el gobierno es diferente porque el gobierno es política” (Appley, 1945, p. 107).

En cualquier caso, lo cierto es que los estudios de teoría de la organización tradicionalmente han puesto más énfasis en las organizaciones empresariales que en las administraciones públicas, y también es verdad que la administración pública siempre se ha nutrido de los avances de la teoría de la organización.

La historia de la teoría de la organización ha sido tratada por numerosos autores que han indicado sus diversas corrientes;¹⁴ aquí únicamente se va a hacer mención a uno de ellos: Herbert Simon. La elección de este autor no creo que necesite justificación; en cualquier caso baste señalar que además de una poderosa crítica al enfoque clásico desarrolló las bases de un modelo racional de administración de gran influencia en el pensamiento posterior, en lo que respecta tanto al estudio de las organizaciones como al de las políticas públicas. Por otra parte, y como es de sobra conocido, proviene del campo de la ciencia política y de la administración pública, si bien es verdad que pronto amplió sus preocupaciones hacia otros ámbitos.

La obra de Simon es muy extensa; sin embargo, hay un libro que destaca especialmente y cuyo título constituye en sí mismo una declaración de principios: *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1947). Con este título el autor se encuadra, por una parte, dentro del movimiento conductista en las ciencias sociales, pues aplica

¹⁴ Así, Rainey (pp. 22-54) distingue entre: teorías clásicas, como la racional-legal de Weber, la gestión científica de Taylor y la gestión administrativa de Fayol; revisiones y nuevos enfoques, como los de las relaciones humanas y las teorías psicológicas (experimento de Hawthorne, Maslow, McGregor, Lewin, etc.), las obras de Barnard y Simon, y los estudios de sociología de la organización y las disfunciones de la burocracia (Merton, V. Thompson, Selznick, Kaufman); y desarrollos relativamente recientes, entre los que menciona la teoría de sistemas y la teoría de la contingencia (Burns y Stalker, Woodward, Lawrence y Lorsch, Blau, Katz y Kahn, J. Thompson).

este enfoque al comportamiento administrativo y, al mismo tiempo, hace de la toma de decisiones la unidad de análisis básica para el estudio de las organizaciones y, por extensión, de las políticas públicas y de la propia política.¹⁵

El primer capítulo de *El comportamiento administrativo* es una versión ligeramente modificada de un artículo, "The Proverbs of Administration", dado a conocer en la *Public Administration Review* en 1946, en el que critica el enfoque clásico y propone un programa de investigación de corte conductista. Así, en lo que respecta al enfoque clásico, sus críticas se dirigen hacia los principios de la administración, los que compara con los proverbios pues, como suele suceder con éstos, los principios de administración tienden a entrar en contradicción entre sí, sin que se ofrezca un criterio que permita elegir entre ellos cuando se contradicen en un caso concreto.¹⁶ Asimismo, considera que carecen de una definición conceptual precisa, traducible en términos operativos, que permita contrastar empíricamente su validez.¹⁷ Por último, señala que en realidad no se trata tanto de principios como de algunos de los criterios que, junto con otros, sirven para diagnosticar organizaciones.¹⁸ En la historia de la administración pública, la crítica de Simon al enfoque clásico es considerada como "devastadora", y sus proverbios de la administración, como "la más formidable disección de la noción de los principios" (Henry, 1992, pp. 25-26).

Pero, más interesante que la crítica, es su ambicioso programa de investigación. Para Simon, la teoría administrativa "se preocupa de cómo debe ser

¹⁵ Así, por lo que respecta al enfoque de la toma de decisiones para el estudio de la política, baste recordar un par de citas: "Al hablar de toma de decisiones no hago referencia a un aspecto sumamente especial del proceso político, sino a su núcleo" (Simon, 1967, p. 35). "La teoría de la conducta política se ocupa, pues, de tres aspectos del proceso de toma de decisiones: exponer las reglas que rigen el desplazamiento o persistencia de la atención con respecto a determinados problemas presentes en la palestra política, presentar los principios que guían la invención o planificación de rumbos potenciales de acción política, y establecer las condiciones que determinan las acciones por las cuales se optará" (*ibid.*, p. 43).

¹⁶ "Un defecto tal de los actuales principios administrativos es que, lo mismo que los proverbios, surgen por parejas. Para casi todos los principios se puede encontrar otro principio contradictorio, igualmente plausible y aceptable. No existe nada en la teoría que indique cuál es el que se debe aplicar, a pesar de que los principios del par lleven a recomendaciones organizativas exactamente opuestas" (Simon, 1947, p. 329).

¹⁷ "Como estos principios parecen relativamente sencillos y claros, puede creerse que su aplicación a los problemas concretos de la organización administrativa carece de toda ambigüedad y que su validez se avendrá fácilmente a la prueba empírica. Sin embargo, no parece ser así" (*ibid.*, p. 330).

¹⁸ "¿Puede salvarse del naufragio algo que sea útil para construir una teoría administrativa? La verdad es que puede salvarse casi todo. La dificultad ha surgido al tratar como 'principios administrativos' lo que realmente sólo son criterios para describir y diagnosticar situaciones administrativas" (*ibid.*, p. 342).

construida y gobernada una organización para que cumpla eficientemente su trabajo” (Simon, 1947, p. 345). En este sentido, continúa en la tradición del *focus* del enfoque clásico, al tiempo que mantiene la preocupación por la eficiencia.¹⁹ Sin embargo, se aparta radicalmente de la orientación normativa que caracterizó los primeros estudios, para asumir los supuestos del positivismo lógico y, como se señaló antes, para hacer de la toma de decisiones la unidad de análisis básica en el estudio de las organizaciones.²⁰

¹⁹ “En el trazado de las organizaciones administrativas, como en su manera de operar, el criterio conductor ha de ser el de la eficiencia por encima de todo” (*ibid.*, p. 342). “El principio de eficiencia debe ser considerado más como una definición que como un principio: es una definición de lo que se entiende por comportamiento administrativo ‘bueno’ o ‘correcto’. No nos dice cómo elevar al máximo las realizaciones, sino que se limita a afirmar que la maximización es la finalidad de la actividad administrativa y que la teoría administrativa debe descubrir en qué condiciones tiene lugar esa maximización” (*ibid.*, p. 345).

²⁰ A título ilustrativo, véanse las siguientes afirmaciones de nuestro autor, todas ellas tomadas de su misma obra de 1947: 1. “La primera tarea de la teoría administrativa consiste en desarrollar una serie de conceptos que le permitan describir las situaciones administrativas en términos aplicables a la teoría. Para que sean científicamente útiles, estos conceptos tienen que ser operativos; es decir, sus significados deben corresponder a hechos o situaciones empíricamente observables” (p. 343). Más adelante se pregunta Simon: “¿Qué es una descripción científicamente apropiada de una organización? Es una descripción que, hasta donde sea posible, señale las decisiones que toma cada persona en la organización y las influencias a que está sujeta al tomar cada una de ellas” (*ibid.*). 2. “Un segundo paso [...] es el estudio de los límites de la racionalidad a fin de desarrollar una enumeración completa y comprensiva de los criterios que deben ser ponderados en la evaluación de una organización administrativa” (p. 347). En este sentido, vuelve a preguntarse: “¿Cuáles son los factores que determinan el nivel de eficiencia alcanzado por una organización administrativa? No es posible hacer una lista exhaustiva de ellos, pero pueden enumerarse las principales categorías. Quizá el método más sencillo de estudio sea considerar un solo miembro de la organización administrativa y preguntarse qué límites tiene la cantidad y la calidad de su producción. En esos límites están incluidos: a) los de su capacidad para ejecutar y b) los de su capacidad para tomar decisiones correctas; la organización administrativa se acerca a su meta de alta eficiencia en la medida en que tales límites se amplían. Dos personas, con las mismas capacidades, los mismos objetivos y valores, el mismo conocimiento y la misma información, sólo pueden decidir racionalmente la misma línea de acción. De aquí que la teoría administrativa deba interesarse por los factores que determinarán con qué capacidades, valores y conocimientos emprende un miembro de la organización su tarea. Éstos son los ‘límites’ de la racionalidad con los que tiene que entenderse los principios de la administración” (p. 345). 3. “Una vez realizadas estas dos tareas [...] la teoría administrativa debe ocuparse también de la importancia o ponderación que hay que conceder a estos criterios o reglas establecidas, es decir, de los problemas de su importancia relativa en cualquier situación concreta” (p. 347). En este sentido, “lo que se necesita es una investigación empírica y experimentos que determinen la conveniencia relativa de las combinaciones administrativas alternativas. El armazón metodológico de esta investigación lo tenemos ya a mano en el principio de eficiencia. Si se estudia una organización administrativa cuyas actividades sean susceptibles de valoración objetiva, el cambio real que resulta de la modificación administrativa de dichas organizaciones puede ser observado y analizado” (pp. 347-348).

Una de las principales contribuciones de Simon al desarrollo de la teoría de la administración es la relativa a la toma de decisiones. Para este autor *management* y toma de decisiones son prácticamente sinónimos, y se podría decir que la elaboración de políticas públicas y la toma de decisiones son conceptos también equivalentes para Simon. Incluso va más allá y considera imposible separar la toma de decisiones de cualquier otra fase de ejecución o de implantación. Hasta los propios diseños organizativos —y la mayor parte de los procesos de gestión— tendrían que ver con formas de lidiar con las limitaciones para adoptar decisiones racionalmente.

Simon distingue tres etapas básicas en la toma de decisiones, las actividades de inteligencia, de diseño y de elección. Siguiendo la tradición de las ciencias sociales, define primero un tipo ideal, el modelo racional puro de toma de decisiones —la racionalidad objetiva—, a partir del cual intenta describir el comportamiento real de quienes toman decisiones —la racionalidad limitada—, y, finalmente, formula algunas prescripciones para acercar lo más posible el comportamiento real al modelo ideal —la racionalidad organizacional.

En la práctica, no sólo la teoría de la organización, sino también el estudio de las políticas públicas, son deudores de las aportaciones de Simon respecto de la toma de decisiones. Las obras de Lindblom, Allison o Dror, entre otros, tienen en este autor uno de sus puntos de arranque. Sobre ello volveremos más adelante cuando hablemos sobre los estudios de políticas públicas.

A pesar de su apuesta por el positivismo, estableció que había al menos dos grandes tipos de trabajos que abordar en la administración pública, los que, lejos de ser excluyentes entre sí, se refuerzan mutuamente. Uno sería el desarrollado por un grupo de estudiosos que tratarían de conseguir una “ciencia de la administración pura” —para lo cual, entre otras cosas, se precisa el auxilio de la psicología social. El otro trabajo estaría a cargo de un grupo compuesto por estudiosos comprometidos con una amplia gama de valores y deseos de “prescribir políticas públicas”. En este otro caso, la ciencia política no estaría en condiciones de llevar a cabo por sí sola dicha tarea, sino que requeriría el apoyo de otras disciplinas como la economía y la sociología (Simon, 1947b, p. 202). En otros términos, establece una distinción entre lo que podríamos denominar una administración pública *positiva* y otra *normativa*.

La obra de Simon propició que se considerara el *management* —con un

Finalmente, añade: “Existen dos condiciones indispensables para tener éxito en la investigación siguiendo estas líneas. En primer lugar, es necesario que los objetivos de la organización administrativa sean definidos en términos concretos, de manera que los resultados expresados de acuerdo con esos objetivos puedan ser medidos con exactitud. En segundo lugar, es preciso que se ejerza un control experimental, suficiente para permitir aislar el efecto concreto que se estudie de otros factores perturbadores que pudieran operar en la organización al mismo tiempo” (p. 348).

énfasis especial en la teoría de la organización— como el paradigma de la administración pública (Henry, 1992, p. 33). Desde esta perspectiva, “la administración es administración” —o, si se prefiere, la gestión es la gestión—, con independencia de la naturaleza pública o empresarial de la organización. Se destaca pues el *focus* —la gestión en este caso—, mientras que ocupa una posición irrelevante el *locus* o marco institucional desde el que se lleve a cabo la gestión. Visto de esta manera, la administración pública pasaría a ser un subcampo, no ya de la ciencia política, sino de las ciencias del *management*.

Esta visión de la administración pública no era del todo nueva. De hecho, la teoría de la organización ha estado orientada desde el principio a subrayar el carácter genérico de la gestión, frente a aquellas otras posiciones que subrayan la naturaleza política y peculiar de la administración pública. Así, por ejemplo, la teoría de la burocracia de Weber era, según este autor, de aplicación no sólo en el sector público sino también en otro tipo de organizaciones, incluida la gran empresa capitalista. Algunos de los procedimientos desarrollados por Taylor los aplicó él mismo a organizaciones públicas. La escuela de la gestión administrativa buscaba precisamente descubrir principios universales de administración. Muchos de los descubrimientos de la escuela de las relaciones humanas y de la psicología social, como puede ser el desarrollo organizacional, han sido aplicados a la administración pública (Golembiewski). Si vamos más allá de Simon, y nos situamos dentro de la teoría de la contingencia, encontramos autores tan destacados como Thompson, para quien las organizaciones públicas y privadas tienen más similitudes que diferencias.

No sin dificultad encontraremos algún politólogo dispuesto a aceptar el enfoque genérico de *management*. Sin embargo, y de acuerdo con Henry (1992, pp. 37-40), cabría atribuir a la administración pública como *management* tres aportaciones: en primer lugar, ha contribuido —quizá como reacción en contra— a mejorar la comprensión del carácter público de la administración pública;²¹ por otra parte, facilitó la incorporación a la administración pública de métodos de investigación y técnicas aplicadas de carácter profesional;²² y, finalmente, ha fortalecido los contenidos y métodos de enseñanza de

²¹ Así, las dimensiones establecidas por Benn y Gaus para identificar el carácter público o privado en la sociedad —agencia, interés y acceso— han sido empleadas para comprender mejor en qué consiste la administración pública. Asimismo, se han desarrollado numerosas tipologías, como las elaboradas por Dahl y Lindblom a partir de su distinción entre mercados y poliarquías; la de Wamsley y Zald (1973), en función de la propiedad y la financiación; la de Bozeman (1987), resultante de combinar autoridad económica y autoridad política; o la mezcla de todos estos criterios, como la formulada por Rainey.

²² En cuanto a los métodos y técnicas, el paradigma de la administración pública como *management* favoreció el desarrollo de la evaluación de programas, de las técnicas presupuestarias y

la administración pública.²³ Una de las manifestaciones más significativas de la influencia del *management* sobre la administración pública ha sido el desarrollo de lo que conocemos como *management* público, pero sobre ello volveremos más adelante.

Los estudios de políticas públicas

Desde la perspectiva que aquí interesa —esto es, analizar la evolución de los estudios de administración pública—, podemos considerar los trabajos sobre políticas públicas como uno de los principales “movimientos” (Waldo, 1948) o “enfoces” (Golembiewski) con los que se cuenta en la actualidad.²⁴

Al igual que hicieran las ciencias del *management*, las ciencias de las políticas aportan un nuevo *focus* a la administración pública: el estudio del *proceso de las políticas*. Ello es de gran relevancia, pues de alguna manera supone desplazar el énfasis de la gestión pública desde el estudio de la gestión interna hacia el análisis de la gestión de las políticas.²⁵

Quizá la obra que mejor resume este enfoque sea el trabajo que da ori-

una serie de técnicas cuantitativas para la toma de decisiones y la gestión —desde aplicaciones estadísticas, pasando por contabilidad pública, análisis de coste-beneficio, árboles de decisión, teoría de las colas, simulaciones, programación lineal, etcétera.

²³ Finalmente, en lo que respecta a la enseñanza de la administración pública, se impulsó el desarrollo de informes —incluyendo diagnósticos, propuestas de mejora, definición de estándares profesionales, sistemas de acreditación, etc.—, especialmente en el nivel de maestría, aunque también se han realizado trabajos en el ámbito del doctorado y licenciatura. La institución más significativa al respecto es la National Association of Schools of Public Affairs and Administration, que toma su modelo de las equivalentes en el sector de la administración de empresas, que tradicionalmente han cuidado este tipo de cuestiones.

²⁴ Para este autor, el enfoque de políticas públicas es la cuarta y última fase en el desarrollo conceptual de la administración pública (Golembiewski, pp. 8 y 24 y ss.). Ni qué decir de que la mayor parte de los estudiosos de las políticas públicas —al igual que los de las ciencias del *management*— estarían inconformes con una definición de su campo de estudios que lo limitara a un simple enfoque de la administración pública; pero sí creo que la mayoría de los estudiosos de la administración pública estarían de acuerdo en que uno de los enfoques más importantes de la disciplina es el de las políticas públicas.

²⁵ Según Gibert, citado por Meny y Thöenig, se puede entender la acción pública como dos funciones de producción, la gestión interna que trata de transformar recursos en productos y la gestión de las políticas públicas que aborda la transformación de productos en efectos o impactos (pp. 93 y 94). Por supuesto que se trata de una distinción analítica y que la gestión de políticas involucra también la gestión interna. En cualquier caso, lo que se quiere subrayar es que con el enfoque de políticas se desplaza el foco de interés desde las organizaciones hacia los problemas públicos.

gen a los estudios de políticas públicas: “The Policy Orientation” de Harold D. Lasswell, recogido en el libro *The Policy Sciences*, editado por Lerner y Lasswell en 1951. En este texto se parte de la siguiente definición: “Podemos considerar las ciencias de 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 de un periodo determinado” (Lasswell, 1951, p. 102).

Veinte años más tarde, Lasswell insistía en la misma idea distinguiendo entre conocimiento *del* y *en* el proceso. “Como definición de trabajo, consideramos que las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento *del* y *en* el proceso de toma de decisiones en el orden público y civil” (1971, p. 105). “El conocimiento *del* proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas” (*ibid.*), o una especie de “ciencia de la formación y ejecución de las políticas” (1951, p. 80). El conocimiento *en* el proceso hace referencia a las “necesidades de inteligencia” del proceso de la política (*ibid.*) o a “todo conocimiento útil para la decisión” (1971, p. 107).

Expresado de otra manera, las ciencias de las políticas nos ofrecen un conocimiento empírico de cómo se definen los problemas, se establecen las agendas, se formulan las políticas, se adoptan las decisiones y se implantan y evalúan las políticas, al mismo tiempo que un tipo conocimiento más aplicado —y con frecuencia normativo—, en el que podríamos incluir la utilización de técnicas analíticas de utilidad para asesorar en la definición de problemas, la adopción de decisiones, la implantación y la evaluación de políticas (Parsons, p. xvi).

Lasswell no sólo nos ofrece una definición del objeto de estudio, sino que también nos proporciona la versión más completa e integrada de las ciencias de las políticas. Según este autor, las ciencias de las políticas deben esforzarse por conseguir tres atributos: diversidad de métodos, contextualidad y orientación hacia problemas.

“Diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos” (Lasswell, 1971, p. 110). Lasswell ha insistido desde el principio en poner el énfasis en las cuestiones de método y especialmente de los métodos cuantitativos y procedimientos estadísticos. Sin embargo, propugna también la utilización de modelos en los que se unifiquen observaciones cuantitativas y no cuantitativas, e incluso otros más especulativos, como los modelos de desarrollo, que especifiquen las pautas desde las que nos desplazamos y hacia las que nos diri-

²⁶ Quizá sería mejor traducirlo como conocimiento *para*.

gimos. Su propuesta es además multidisciplinar, pues en ella tienen cabida las ciencias sociales y la psicología —especialmente en lo que respecta al desarrollo de una ciencia de la formación y ejecución de las políticas—, así como cualquier otro campo de conocimiento —dentro o fuera de los límites de las disciplinas sociales— que permita satisfacer las necesidades de información de inteligencia para una política concreta. Incluso va más allá y considera que no sólo los científicos sociales, sino también aquellas personas experimentadas en la elaboración de políticas pueden hacer contribuciones importantes a las ciencias de las políticas (1951).

“Contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor” (Lasswell, 1971, p. 110). Según Lasswell, la orientación hacia políticas conlleva un sentido agudo del tiempo, en el que se toma en cuenta el contexto de los sucesos significativos (pasado, presente y prospectivo), dentro del cual el científico está viviendo. Asimismo, se toma en cuenta el contexto transcultural. Según nuestro autor, la perspectiva que emplea el enfoque de políticas es global “en virtud de que la población del mundo constituye una comunidad en la que el destino de unos afecta a otros”; de ahí la importancia de crear hipótesis globalizadoras a partir de modelos especulativos de desarrollo que den cuenta de los principales cambios sociales (1951).

“La orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas” (Lasswell, 1971, p. 110). Otra de las características del enfoque de políticas es que supone una actitud de sensibilidad hacia los problemas, en concreto, hacia aquellos problemas fundamentales para la vida del hombre en sociedad. Intenta también esclarecer los propósitos valorativos subyacentes en una política. Por último, pone todo el énfasis en el “desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana [...] llamémosle a esto, por conveniencia, el desarrollo de las ‘ciencias de políticas de la democracia’” (1951).

Esta versión original del enfoque de políticas —que toma por objeto de estudio el proceso de las políticas, tanto desde una perspectiva positiva como normativa, orientada hacia problemas, contextual y que recurre a múltiples disciplinas científicas y métodos de investigación— supuso un proyecto ambicioso e integrado de las ciencias de las políticas. La evolución posterior fue, por una parte, la del desarrollo gradual de este proyecto, pero también la de su escisión. Así, por lo que respecta al desarrollo del proyecto, los primeros estudios se centraron casi exclusivamente en la formación de las políticas, “olvidándose” el problema de la ejecución, lo cual, como se señaló antes, formaba parte de la definición inicial del objeto propuesta por Lasswell. Hubo que esperar hasta la década de los setenta para que se “descubriera” la implementa-

ción de las políticas.²⁷ La preocupación de Lasswell por hacer una ciencia al servicio de la democracia, y por esclarecer los valores de las políticas, no se re-toma hasta la década de los ochenta, en que se vuelve a poner el énfasis en la cuestión de la ética y los valores en las ciencias de las políticas²⁸ (DeLeon y Overman, pp. 430-432). Paralelamente, se produce un desarrollo muy importante de los estudios de evaluación de programas,²⁹ con todo su arsenal técnico, hasta el punto de que en muchos círculos se consideró la evaluación como el análisis de políticas *sine qua non* (DeLeon y Overman, p. 421).

Pero no sólo hubo desarrollo, sino también una importante escisión en dos corrientes: la sinóptica y la antisinóptica.³⁰ “La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión” (Garson, p. 159). En parte superpuestas a esta distinción, se encuentran dos formas distintas de entender el análisis y de concebir el propio proceso de la política pública: el racionalismo —uno de cuyos principales exponentes sería Quade— y el incrementalismo —una de cuyas figuras más destacadas sería Lindblom— (Aguilar, 1992, p. 42 y ss.).

Pero lo importante de esta escisión es que implicó también dos formas distintas de entender el objeto de estudio: un grupo de orientación más normativa y preocupado por uno de los lados de la ecuación formulada por Lasswell —el conocimiento *en* el proceso—, y otro de orientación más positiva e interesado por el otro lado de la ecuación —el conocimiento *del* proceso de las políticas. Las siguientes definiciones pueden ser ilustrativas de la escisión.

“El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar informa-

²⁷ En este sentido es bastante significativo el trabajo de Pressman y Wildavsky o el anterior de Derthick.

²⁸ Para un análisis sobre la evolución de los estudios de políticas, véase DeLeon y Overman.

²⁹ Para una revisión de las diversas etapas —o “generaciones”— de los estudios de evaluación, véase Guba y Lincoln.

³⁰ “Las maneras de nombrar esta dualidad de corrientes son varias: cuantitativistas y contextualizadores, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, más bien economistas y más bien político-administradores, sinópticos y antisinópticos (Garson) o, dicho con la metáfora irónica de R. Nelson, los ‘tritadores de números’ (*numbers crunchers*) y los ‘politiqueros’ [...] los que se interesan en el ‘contenido’ de la política y los que se interesan en el ‘proceso’ de la política (Ranney), los que quieren ‘reemplazar la política por el conocimiento’ y los que quieren ‘reemplazar el conocimiento por la política’ (Torgerson)” (Aguilar, 1992b, p. 59).

ción relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política pública” (Dunn, p. ix).

El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes —fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. Esta investigación puede ser llamada investigación de la “determinación de la política”. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, éstas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se supone serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del “impacto de la política” (Dye, pp. 5-6).

Parsons —siguiendo a Gordon— intenta recoger esta dicotomía de la orientación positiva y normativa en un continuo entre el análisis *de* la política y el análisis *para* la política, cuyos valores serían según este orden: análisis de la determinación de la política, análisis del contenido de la política, evaluación y seguimiento de la política —punto intermedio en el continuo—, información para la política y apoyo a la política. A partir de aquí podemos retomar la vieja propuesta de Lasswell y definir las ciencias de las políticas de una forma más integrada:

1. Análisis de la determinación de las políticas: análisis relativo a cómo se elaboran las políticas, por qué, cuándo y por quién.
2. Análisis del contenido de las políticas: hace referencia a la descripción de una política concreta viendo cómo se ha desarrollado, ya sea respecto a políticas anteriores u ofreciendo una crítica de la política a partir de algún marco teórico o de valores.
3. Seguimiento y evaluación de la política: este tipo de análisis intenta indagar en qué medida las políticas han conseguido alcanzar las metas que se proponían y qué impacto han podido ejercer sobre el problema que intentaban abordar.
4. Información para la política: una forma de análisis que lo que pretende es alimentar las actividades de elaboración de políticas. Ello puede adquirir diversas formas, de la investigación detallada —ya sea realizada desde el interior o desde el exterior de la organización— al asesoramiento de naturaleza más cualitativa o de juicio. De alguna manera debe ayudar a ordenar las opciones o incluso sugerir opciones de política pública.
5. Promoción de políticas: hace referencia a la investigación y búsqueda de argumentos con el propósito de influir en la agenda de las políticas, ya sea desde dentro o desde fuera del gobierno (Parsons, p. 55).

Existen numerosos enfoques teóricos para el estudio de las políticas públicas. Según Parsons (p. 32 y ss.), pueden señalarse los siguientes: la economía del bienestar, la elección pública, la estructura social, el procesamiento de información, la filosofía política, los procesos políticos, la política comparada y el *management*. Como no podía ser de otra manera, los estudios de políticas públicas reflejan las diversas teorías políticas, económicas y sociales de las distintas disciplinas que han contribuido al desarrollo de este campo.

El contraste entre Simon y Lasswell es bastante ilustrativo de las diferencias entre el enfoque del *management* y el de políticas. Ambos autores son conductistas, pero en el caso de Lasswell se “yuxtaponen conductismo y humanismo” (Garson, p. 153) y, en definitiva, se ofrece una posición más flexible en cuanto a la relación entre hechos y valores. Si los estudios de *management*, y particularmente Simon, habían puesto el énfasis en el criterio de eficiencia, Lasswell propone la construcción de una ciencia comprometida con la democracia. Frente a una ciencia del *management* genérica y universal, Lasswell insiste en los valores públicos y en los factores contextuales de las ciencias de las políticas. Finalmente, y quizá lo más importante, en lugar de preocuparse por el diseño y el gobierno de las organizaciones como sugería Simon, Lasswell nos habla de una ciencia orientada hacia los problemas públicos.

La administración pública comparada

Dahl (1947, pp. 122-133) afirmaba hace más de cincuenta años —en una crítica velada a Simon— que la construcción de una ciencia de la administración pública no sería posible al menos que sus cultivadores fueran capaces, en primer lugar, de realizar una clarificación del lugar ocupado por los valores —recordemos que Simon hace girar su teoría en torno del criterio de eficiencia como único valor, olvidando otros valores clave de la administración pública en un sistema democrático. En segundo lugar, entender mejor la naturaleza del hombre en el área de la administración pública y predecir de forma más ajustada su conducta —ésta fue una de las bases de la crítica del movimiento de las relaciones humanas y de la psicología social al modelo racional de administración. Finalmente, generar estudios comparados a partir de los cuales fuera posible descubrir principios y hacer generalizaciones que trascendieran las fronteras nacionales y las experiencias históricas peculiares.

Al hacer esta última advertencia, subrayaba la enorme influencia del entorno de las administraciones públicas, así como su carácter contingente respecto de factores históricos, sociales, económicos y de todo tipo que influyen sobre la configuración de la administración pública en cada país.

La recomendación de Dahl a favor de los estudios comparativos ha estado presente a lo largo de la evolución de la administración pública, desde Wilson —al principio de este trabajo recordábamos cómo este autor proponía los métodos de la historia y el estudio comparativo como los más adecuados para el desarrollo de la disciplina (Wilson, p. 15)— hasta las propuestas más recientes del *management* público —véanse más adelante las referencias al respecto de Perry y Kraemer. De hecho, tras la segunda guerra mundial surgió el movimiento de la administración pública comparada —al que podríamos añadir el de la administración del desarrollo y las políticas públicas comparadas— que perdura hasta nuestros días.

Las ventajas científicas de recurrir a los estudios comparados son ampliamente reconocidas —véase, entre otros, Peters, 1988, p. 2—, como lo son también sus posibles utilidades prácticas tanto en el terreno de la administración (Heady, pp. 4-6) como en el de las políticas públicas (Albriton, p. 159). No obstante, son conocidas las dificultades —por no decir la imposibilidad— para generar una teoría universal de la administración (Fried, pp. 322-325), así como los problemas que supone la transferencia de tecnologías de gestión de las naciones desarrolladas hacia las naciones en desarrollo.

Entre los múltiples impactos de los estudios de administración pública comparada se podría destacar uno: frente a los planteamientos eficientistas de las ciencias del *management*, estos estudios acercaron nuevamente la administración pública al ámbito de la ciencia política —véase Henry, 1992, pp. 29-33. Así, uno de sus cultivadores más destacados afirmaba que “cualquier intento de comparar sistemas administrativos nacionales debe partir del reconocimiento del hecho de que la administración es sólo uno de los aspectos del sistema político. Esto significa que la administración pública comparada está inevitablemente vinculada de una forma muy estrecha con el estudio de la política comparada y debe comenzar desde las bases proporcionadas por los actuales desarrollos en el estudio comparado de los sistemas políticos” (Heady, p. 6).

En la actualidad, podríamos agrupar los estudios comparados en tres grandes áreas: estudios comparativos de la burocracia, administración para el desarrollo y políticas públicas comparadas.

Peters considera cuatro conjuntos de variables para el estudio comparado de las burocracias públicas (Peters, 1988, p. 14 y ss.): los empleados públicos, la estructura organizativa del sector público, el comportamiento burocrático y las relaciones entre políticos y funcionarios.

En lo que respecta a los empleados públicos, Peters distingue varios ámbitos de investigación. El primero es el relativo al número de empleados públicos, pues tras analizar cuántos son, qué proporción suponen con respecto a la población ocupada, cómo se ubican por niveles de gobierno, cómo se distribuyen por

áreas de intervención pública, qué grado de cualificación poseen, cómo están retribuidos, cuál es su grado de sindicalización, etc., es posible extraer muchas conclusiones para caracterizar los gobiernos y las administraciones públicas.³¹ Un segundo grupo tiene que ver con el concepto de “burocracia representativa”, lo cual nos lleva a analizar las características sociales de los funcionarios públicos y a compararlas con las de la sociedad en general, especialmente en lo que se refiere a las élites administrativas y las restantes élites sociales y políticas. Finalmente, podrían incluirse estudios sobre las actitudes y valores de los funcionarios públicos y sus orientaciones hacia las políticas, la política, los ciudadanos, etc., o, dicho de otra forma, investigaciones sobre la “subcultura” política de los empleados públicos y en particular de las élites administrativas.

Uno de los problemas que surgen, en lo relativo a la estructura organizativa del sector público, es el de definir qué es una organización pública, tanto por lo que respecta al concepto de lo “público” —tal como vimos en el apartado anterior— como en lo concerniente al concepto de “organización”, dada la proliferación de comisiones interdepartamentales, así como por el desarrollo de la gestión no sólo intergubernamental sino también interorganizativa. De hecho, uno de los usos del término gobernanza hace referencia al proceso de gobierno realizado mediante redes de organizaciones (Rhodes, 1999, p. 46 y ss.). En cualquier caso, dentro de ese conjunto de variables podemos distinguir, de acuerdo con Peters (1988b, p. 30 y ss.), cuatro dimensiones: la extensión del sector público —lo que incluiría tamaño, alcance funcional y número de organismos públicos—, la centralización —distinguiendo entre el número de unidades de gobierno, el carácter unitario o federal del Estado, la descentralización fiscal y la descentralización administrativa—, la jerarquía —donde se incluyen cuestiones relativas a organismos autónomos, empresas nacionalizadas, agencias independientes, contratación externa, relaciones entre altos funcionarios y autoridades de designación política, etc.— y el grado de participación de los grupos de interés y de los partidos políticos en la elaboración de las políticas públicas.

Otro de los temas clásicos de los estudios de la burocracia es el del comportamiento burocrático. Aquí se consideran investigaciones sobre el papel de los empleados públicos en los procesos de toma de decisiones, las relaciones de la burocracia con los grupos de interés o la comprobación empírica del funcionamiento de determinados modelos de la economía política, como el de Niskanen sobre la tendencia de los burócratas a maximizar el presupuesto. La mayor parte de los estudios sobre el comportamiento burocrático se concentran en los altos funcionarios, sin embargo, también se están abriendo vías de investigación sobre el impacto de variables culturales y sociales en el comportamiento de los

³¹ Un ejemplo de este tipo de estudios es el trabajo de Rose.

niveles más bajos de la administración —“*street-level bureaucracy*”—, o sobre la influencia de factores culturales en el rendimiento en la prestación de servicios mediante los estudios comparados de un mismo servicio en naciones distintas.

Las relaciones entre políticos y funcionarios es quizá uno de los temas de indagación más importantes y es tan viejo como la propia administración pública. Desde una perspectiva comparativa, uno de los trabajos más interesantes fue el de Aberbach, Putnam y Rockman sobre las relaciones entre políticos y burócratas, en el que desarrollaron diversos tipos de relación —desde el formalismo weberiano hasta lo que denominaron el híbrido puro entre políticos y burócratas— que contrastaron empíricamente, mediante encuestas y entrevistas dirigidas a políticos y altos funcionarios de diversas naciones desarrolladas, a finales de la década de los setenta.

Observará el lector que esta definición del objeto de estudio de la administración pública comparada se ajusta perfectamente al ámbito de la ciencia política. La “vuelta al Estado” —por emplear una expresión que hizo fortuna—, el interés por las instituciones —cuando no el recurso a enfoques marcadamente neoinstitucionalistas— y la preocupación por el poder, y por responder a la pregunta de quién gobierna, inspiran este tipo de estudios. También se puede comprobar cómo dichos temas no sólo son de utilidad desde una perspectiva comparada, sino también para el análisis de cualquier sistema nacional.³²

El segundo grupo de estudios es el referido a la administración del desarrollo. Bajo este término se alude a las “organizaciones, sistemas de gestión y procesos que los gobiernos establecen para alcanzar sus metas de desarrollo”, así como “la gestión de políticas, programas y proyectos que puedan servir a propósitos de desarrollo” (Gant, pp. 19-21). Dentro de esta definición, podemos distinguir dos campos de actuación diferentes: uno vinculado al denominado *institutional building*, en el que se trata de generar la infraestructura institucional necesaria para poder desarrollar las políticas públicas, y otro cuyo énfasis está puesto en la definición de estrategias y políticas públicas que contribuyan al desarrollo. Se abandona, pues, la idea de la transferencia directa de tecnologías de gestión para ajustar las técnicas administrativas a definiciones previas de los marcos institucionales y de las políticas públicas.

El tercer ámbito de estudios es el relativo a las políticas públicas comparadas. Se trata de la última corriente en llegar a los estudios comparados y es también una de las áreas que ha experimentado avances más notables. En la definición de Heidenheimer y otros (p. 3), las “políticas públicas comparadas

³² Como señalara Rhodes (1995, p. 62), la administración pública es una de las expresiones más importantes del enfoque institucionalista en la ciencia política.

consisten en el estudio de cómo, por qué y con qué efecto los diversos gobiernos persiguen determinados cursos de acción o inacción”.

Según Parsons (p. 40) es posible distinguir diversos enfoques en el estudio de las políticas públicas comparadas: los socioeconómicos, que intentan indagar qué factores económicos y sociales influyen en las políticas públicas; los del gobierno de partido, que estudian en qué medida la competencia política y la orientación ideológica del partido que controla el gobierno influyen sobre las políticas públicas; los neomarxistas, que se proponen explicar las políticas públicas en función de las formas que adquiere la lucha de clases en diferentes países capitalistas; los neocorporatistas, que indagan la influencia de los grupos de interés en las políticas públicas; y los institucionalistas, que se centran en el papel del Estado y de las instituciones sociales en la definición de las políticas. Expresado en otros términos, esta pluralidad de enfoques intenta responder a la pregunta de cuáles son los determinantes de las políticas públicas.

Desde mi punto de vista, los estudios de administración pública comparada ofrecen un fiel reflejo del estado de la administración pública como campo científico. La diferenciación entre los estudios sobre la burocracia, la administración del desarrollo y las políticas comparadas reproduce los *cleavages* de la disciplina entre enfoques institucionalistas, de gestión y de políticas públicas. Asimismo, refleja el nivel de madurez alcanzado por la disciplina, pues los métodos comparativos suponen una cierta sofisticación desde el punto de vista de los métodos de investigación y están contribuyendo a refinar y contrastar empíricamente las teorías sobre la administración pública.³³

La NAP

El “movimiento” de la nueva administración pública (NAP) constituye uno de los hitos en la evolución de los estudios que nos ocupan en Estados Unidos. El origen de este movimiento se encuentra en un congreso organizado por Waldo en 1968 en el Minnowbrook Conference Center de la Syracuse University. En este congreso se reunió un grupo de jóvenes estudiosos de la administración pública para debatir sobre sus áreas de interés y enfoques, y analizar también en qué medida sus propuestas se diferenciaban de aquellas otras

³³ Según Peters (1988, pp. 2-8) podemos emplear cuatro formas de comparación distintas: entre naciones, a lo largo del tiempo, entre niveles de gobierno y entre políticas. E incluso podemos combinar en un mismo estudio distintas formas de comparación, lo que nos permite contrastar hipótesis utilizando variables de control que cambian con el tipo de comparación seleccionado. Por otra parte, gracias a internet se han reducido notablemente los costes de la obtención de información, lo que abre nuevas oportunidades para el desarrollo de la investigación comparativa.

defendidas por los analistas más reconocidos en este campo. Los resultados de aquel congreso se publicaron en 1971, en un libro editado por Marini y titulado *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*.

Algunos autores han cuestionado el alcance de la influencia de este grupo, incluso la propia unidad del mismo. Desde luego, no llegaron a construir un “paradigma” ni ningún tipo de teoría general de la administración pública; sin embargo, subrayaron un conjunto de “anomalías” en la “vieja” administración pública y señalaron temas —algunos convencionales y otros más novedosos— sobre los que insistirían estudios posteriores (Denhardt, 1993, p. 125 y ss.). Aunque, como se ha mencionado, el grupo carece de unidad, podemos tomar el capítulo de Frederickson (en *Toward a New Public Administration...*) como una buena síntesis de algunas de las principales ideas de la NAP.

Una de las características más destacadas de las propuestas de la NAP es el énfasis que pone en promocionar el valor de la equidad, no tanto como un sustituto de viejos valores de la administración pública estadounidense, como pueda ser el de la eficiencia, sino como un valor por añadir. “La administración pública convencional o clásica trata de contestar a dos preguntas: ¿cómo ofrecer más y mejores servicios con los recursos disponibles (eficiencia)? ¿Cómo mantener el nivel de servicios existente gastando menos dinero (economía)? La NAP añade una pregunta más: ¿incrementa este servicio la equidad social?” (Frederickson, p. 392).

Esta preocupación por la equidad va a influir en muchas otras de las propuestas de la NAP, como, por ejemplo, en la concepción de las relaciones entre política y administración. Así, el administrador público pasa a ser una especie de agente de cambio social situado a años luz del presupuesto por programa del enfoque clásico. “La NAP intenta cambiar aquellas políticas y estructuras que de forma sistemática inhiben la equidad social” (Frederickson, p. 393). Desde esta perspectiva, la cuestión de la dicotomía política-administración no es sólo un problema empírico —para entonces ya se había demostrado hasta la saciedad que los administradores ejecutaban pero también participaban en la elaboración de las políticas públicas—, sino una cuestión normativa: los administradores “deben” participar en la elaboración de las políticas. “Los administradores no son neutrales. Deberían estar comprometidos con los valores de la buena gestión y la equidad social, como cosas a alcanzar, como su razón de ser” (*ibid.*).

Asimismo, la importancia otorgada al valor de la equidad y la concepción de los administradores como agentes de cambio social va a influir en su forma de entender la epistemología. Así, frente al positivismo, otorgan mayor importancia al papel de los valores en el proceso de la investigación. En el caso de Frederickson, su propuesta es la de construir lo que denomina un “conductivismo de segunda generación”, que es “menos ‘genérico’ y más ‘público’,

menos 'descriptivo' y más 'prescriptivo', menos 'orientado hacia las instituciones' y más hacia los 'impactos en los clientes', menos 'neutral' y más 'normativo' pero no por ello menos científico" (Frederickson, p. 393).

Desde el punto de vista organizativo, apuestan por un tipo de organización "antiburocrático", subrayando ideas como la descentralización y la devolución de poderes, la gestión por proyectos y contratos, el desarrollo organizativo, la participación de los clientes, etc. Sin embargo, y éste es quizá otro de sus rasgos más destacados, la NAP supone también un cambio en los énfasis de la gestión, un desplazamiento desde el reforzamiento de las instituciones para colocarse en la resolución de los problemas públicos. La vieja administración pública había puesto el énfasis en los aspectos de la dinámica interna de las organizaciones, ya fuera insistiendo en los clásicos procesos de gestión —organización, recursos humanos, presupuestación, etc.— o en conceptos más abstractos —toma de decisiones. La NAP intenta combinar la gestión interna con la gestión del entorno distinguiendo entre cuatro procesos de gestión: los procesos distributivos, los integrativos, los de intercambio con el entorno y los socioemocionales (Frederickson, p. 395 y ss.). No obstante, su énfasis es mayor en el primero y el tercero que en los otros dos, más vinculados con el comportamiento administrativo interno.

Los procesos de distribución están directamente relacionados con la cuestión de la equidad. Se trata de indagar sobre las pautas de distribución de los bienes y servicios públicos, analizando en qué forma los beneficios de los programas públicos alcanzan a los distintos grupos sociales. En cuanto a los procesos de integración, vinculados con las jerarquías de autoridad, la NAP plantea la necesidad de buscar fórmulas organizativas menos jerarquizadas potenciando la autonomía de la base de las organizaciones. Los procesos de intercambio con el entorno aluden a las relaciones entre las organizaciones administrativas y otros actores involucrados, incluyendo los grupos de clientes e incluso otros niveles de gobierno. En este campo recomiendan una mayor participación de los ciudadanos y organizaciones orientadas hacia el cliente, así como unas relaciones intergubernamentales más descentralizadas. Finalmente, en el terreno de los procesos socioemocionales, insisten en las diversas técnicas proporcionadas por los estudios psicosociales de las organizaciones —entre otros enfoques, recomiendan el del desarrollo organizativo— y, en general, aquellas aproximaciones que favorezcan la participación de los empleados públicos.

Por último, aportan una idea de interés para efectos de la organización de la enseñanza de la administración pública, la distinción entre formar para la "administración pública" y para el "servicio público". En el primer caso, la administración pública sería una profesión compuesta por generalistas de la gestión pública y algún personal auxiliar de asesoramiento —encargados de pre-

supuestación, recursos humanos, etc.—, a quienes se trataría de formar. En el segundo caso se trata de atender a un grupo de profesionales, como los médicos, los policías o los asistentes sociales, que ya cuentan con una profesión, aquella que les sirvió para integrarse en el sector público, y que conforme han ido desarrollando sus carreras han asumido una “segunda profesión” como gestores de la salud, la seguridad, los servicios sociales, etcétera.

La administración democrática de Ostrom

En este apartado sobre los enfoques actuales me ha parecido conveniente destacar la teoría de la administración democrática de Ostrom. Este autor es uno de los representantes más destacados de la aplicación de la teoría de la elección pública a los estudios de administración pública, además de que su teoría de la administración democrática va acompañada de una nueva definición del objeto y método de la disciplina. Por lo que respecta al método —como no podía ser de otra manera para alguien que participa del enfoque de la teoría de la elección pública—, apuesta por el individualismo metodológico. En lo relativo a las cuestiones de objeto, propone un nuevo *locus* para la ciencia de la administración: la provisión de bienes y servicios públicos. Con sus propias palabras —de *The Intellectual Crisis in American Public Administration*—, su punto de partida es considerar que:

La teoría de los bienes públicos es el concepto central que emplean los economistas políticos para conceptualizar el problema de la acción colectiva y de la administración pública. Por su parte, la teoría de la burocracia es el concepto central de la teoría tradicional de la administración pública. Cuando se considera que el problema principal de la administración pública es la provisión de bienes y servicios públicos, podemos disponer de formas alternativas de organización distintas de la ampliación y perfeccionamiento de las estructuras burocráticas. Las estructuras burocráticas son necesarias pero no suficientes para una economía de los servicios públicos receptiva y productiva. Algunos bienes y servicios públicos pueden ser provistos conjuntamente mediante las acciones coordinadas de una multitud de organizaciones que trasciendan los límites de una jurisdicción gubernamental concreta (Ostrom, p. 17, las negrillas forman parte del texto original).

Las implicaciones teóricas y de carácter aplicado de esta formulación son múltiples y sobre ellas volveremos más adelante. Ahora, nos limitaremos a sintetizar algunas de las ideas básicas de *The Intellectual Crisis in American Public Administration*.

Según Ostrom, la administración pública estadounidense padece de una crisis intelectual, y ni sus estudiosos ni los administradores son capaces de lidiar con los problemas públicos a partir de las teorías tradicionales. Así, hace un repaso a la evolución del pensamiento desde los orígenes de la disciplina y los principales pensadores del enfoque clásico —Wilson, Weber y Gulick, entre otros— hasta Simon, y llega a la conclusión de que los estudios de administración pública han estado demasiado centrados en el concepto de burocracia, en la cuestión de la eficiencia de los procesos administrativos y en una forma particular de entender la organización y la gestión pública que conducía a fortalecer la centralización y los mecanismos de control. En su opinión, buena parte de los problemas públicos no se pueden resolver sólo mediante organizaciones públicas, es necesario buscar nuevos mecanismos organizativos y marcos conceptuales a partir de la teoría de la elección pública.

Ostrom hace suyos algunos de los planteamientos de la economía política y más concretamente de la teoría de la elección pública. Así, utiliza al individuo como unidad de análisis.³⁴ Su modelo de hombre se aproxima al hombre económico, aceptando los supuestos de *self-interest* —cada individuo cuenta con preferencias que afectan las decisiones que adopta—, racionalidad —la habilidad de los individuos para jerarquizar las alternativas disponibles de forma consistente—, niveles de información —se alude a las condiciones de certidumbre, riesgo o incertidumbre que influyen sobre la forma en que se realiza el análisis—, la ley y el orden —o la existencia del algún tipo de estructura política que proporcione el contexto para el análisis— y la elección de una estrategia de maximización —los individuos seleccionan aquellas alternativas que les proporcionan el beneficio neto más elevado de acuerdo con sus preferencias (pp. 44 y 45).

Selecciona el concepto de bien público como concepto principal. En el enfoque tradicional la cuestión básica consistía en definir qué era una organización pública. En este enfoque la pregunta es qué podemos considerar como un bien público. Al igual que en el ámbito de las organizaciones, se han desarrollado diversas tipologías de bienes y servicios dentro de un continuo entre bienes públicos puros y bienes privados puros. Quizá una de las tipologías más aceptadas entre los economistas políticos sea precisamente la elaborada en 1977 por los “administradores públicos” Ostrom y Ostrom a partir de dos variables: si es posible o no la exclusión en la utilización del servicio y si la utilización disminuye o no la disponibilidad del bien. A partir de aquí, el autor recurre a la teoría de las externalidades y los recursos de propiedad común³⁵ (p. 46).

³⁴ Hace suyo el individualismo metodológico y su aplicación al estudio del proceso político tal como lo formuló Buchanan (pp. 49-65).

³⁵ Sigue en este caso a Olson (1965).

Finalmente, se propone analizar las consecuencias que los distintos tipos de estructuras de decisión puedan tener sobre los bienes y servicios públicos (p. 49 y ss.), evaluando estas consecuencias a partir del criterio de eficiencia u otras formas de medición del desempeño. En última instancia, la pregunta que hay detrás de este problema es en qué situaciones es más eficiente o responde mejor a las preferencias de los individuos en distintos contextos sociales el recurso a fórmulas burocráticas u otros tipos de mecanismos organizativos.

Ostrom propone la construcción de una “ciencia de la administración democrática”, que vendría a ser una especie de mezcla de algunos de los postulados de la economía política y de la teoría de la democracia —tal como la entendieron los padres fundadores—, cuyas proposiciones serían las siguientes:

1. Los individuos que ejercen las prerrogativas del gobierno son más o menos igual de corruptibles que sus conciudadanos.
2. La estructura de una Constitución asigna las capacidades de toma de decisiones entre una comunidad de personas. Una Constitución democrática define la autoridad inherente a las prerrogativas, tanto de las personas como de las diferentes oficinas gubernamentales. Asimismo, las capacidades de cada uno están limitadas por las capacidades de los otros. En una sociedad democrática, el establecimiento y la alteración de los mecanismos organizativos deben ser considerados como un problema de elección democrática.
3. El ejercicio de la autoridad política —un poder necesario para hacer el bien— será usurpado por aquellos que perciban una oportunidad de aprovechar dichos poderes en beneficio propio y en detrimento del resto, a no ser que la autoridad esté dividida y las diferentes autoridades estén organizadas de tal forma que se limiten y controlen mutuamente.
4. La provisión de bienes y servicios públicos depende de las decisiones adoptadas por diversos decisores y la factibilidad política de cada proyecto colectivo depende de que todas las estructuras de decisión esenciales adopten decisiones favorables a lo largo del tiempo. La administración pública se encuentra dentro del ámbito de la política.
5. Se pueden utilizar distintos mecanismos organizativos para proveer diferentes bienes y servicios públicos. Dichas organizaciones pueden ser coordinadas por medio de varios mecanismos multiorganizativos.
6. El perfeccionamiento de un servicio público profesional y jerarquizado responsable ante un único centro de poder reducirá la capacidad de los grandes sistemas administrativos para dar respuesta a las diversas preferencias existentes entre los ciudadanos respecto de los bienes y servicios públicos; asimismo, disminuirá su capacidad para atender las diversas condiciones del entorno.
7. El perfeccionamiento de una organización jerarquizada responsable ante un único centro de poder no maximizará la eficiencia, entendida ésta como el empleo del menor coste de tiempo, esfuerzo y recursos.
8. La fragmentación de la autoridad entre diversos centros de decisión con múltiples capacidades

de veto dentro de una jurisdicción y el desarrollo de múltiples jurisdicciones separadas con diferentes escalas constituyen una condición necesaria para mantener un orden político estable que permita avanzar en el bienestar humano bajo condiciones de cambio acelerado (pp. 98-99).

Las implicaciones prácticas de este planteamiento son múltiples. Uno de los terrenos en los que se ha avanzado más es el de la organización de las economías públicas locales. Desde una óptica burocrática convencional, la mejor forma de organizar los servicios locales es mediante grandes unidades generales de gobierno, en las que la provisión y la producción de servicios se lleve a cabo por una misma organización. Ello propiciaría políticas de reforma de los gobiernos locales en las que se fusionaran pequeños municipios para generar organizaciones más eficientes. De hecho, las políticas de reforma local en el Reino Unido, los países escandinavos y el centro de Europa se han basado en esta teoría que ha conducido a reducciones sustanciales en el número de municipios. Desde la óptica de la elección pública, la mejor solución es justamente la contraria: una división municipal fragmentada en la que existan muchos y pequeños municipios, en la que proliferen también organismos de misión en vez de unidades generales de gobierno, y en la que se separe la provisión y la producción, estableciéndose múltiples mecanismos organizativos, en lugar de sistemas de planificación central, para coordinar la acción conjunta de las unidades de provisión y producción.

Desde el punto de vista teórico, este planteamiento supone una nueva ampliación del objeto de estudio: el *locus* de la disciplina deja de estar en las organizaciones para situarse en los bienes públicos. Posiblemente, el lector se plantee en qué medida éste no es el objeto de la economía pública. Sin embargo, este tipo de cuestiones tienen también un carácter político³⁶ y además nos devuelven a la vieja definición del objeto de estudio de Wilson.

El management público

Los orígenes del *management* público —al menos en su versión actual— habría que buscarlos hacia mediados de la década de los setenta en Estados Unidos de América.³⁷ Como han señalado algunos de sus principales culti-

³⁶ Para una argumentación a favor del carácter político del problema de los bienes públicos, las externalidades y los recursos de propiedad común, véase Shepsle y Bonchek.

³⁷ Para una reconstrucción de la evolución del *management* público en Estados Unidos, véase Rainey, pp. 157-184. El término fue rápidamente aceptado en Europa durante la década de los ochenta (Gunn).

vadores, el término *management* público, lejos de ser el resultado de un desarrollo intelectual, es una criatura institucional (Bozeman, 1993, p. 1). En un principio, se trataba de una simple etiqueta de *marketing* puesta en circulación por los programas de posgrado de políticas públicas en su intento por ejercer el dominio de un espacio hasta entonces ocupado por la denominada administración pública tradicional (Lynn, pp. 1-2). Pese a estos “turbios” orígenes, el término ha alcanzado una notable aceptación y de alguna manera el *management* público intenta ocupar un espacio de intersección entre dos comunidades académicas separadas: la de la administración pública y la de las políticas públicas (Lynn, p. 1).³⁸ Ésta es quizá una de sus principales virtudes —y también su principal desafío—, pues en la práctica la mayoría de los conceptos y teorías que maneja son tan viejos como las propias ciencias del *management*, la administración pública y las políticas públicas.

La administración pública y las políticas públicas intentan resolver dos problemas de gestión distintos, que serían, respectivamente, el de la gestión administrativa, esto es, cómo contribuir a que las organizaciones tengan un rendimiento eficaz dentro del marco constitucional, y el de la gestión de políticas, es decir, cómo alcanzar las metas —a menudo diversas, ambiguas y conflictivas— de las políticas públicas (Lynn, p. 7). La propuesta de síntesis del *management* público podría resumirse en la siguiente pregunta: “¿bajo qué circunstancias y cómo, los ejecutivos y la función ejecutiva, contribuyen al éxito de las políticas y de las agencias públicas?” (*ibid.*).³⁹

³⁸ Según Bozeman, podríamos distinguir dos conceptos de *management*, procedentes, uno, de las escuelas de negocios, que proporcionaría los ingredientes de partida para el desarrollo del concepto, y el otro, de las escuelas de políticas públicas, que contribuiría decisivamente a su evolución posterior. Como añadiría este autor, si se preguntara a los profesores de programas de administración pública, responderían que ellos han estado desde siempre haciendo *management* público, mientras que los otros están todavía descubriéndolo (Bozeman, 1993, p. 1).

³⁹ Quizá una de las contribuciones más significativas del *management* público sea lo relativo al estudio de los *mánagers* públicos. Así, cuando Lynn emplea el término ejecutivos hace referencia a un grupo identificable y muy influyente, el de los *mánagers* públicos, los cuales desempeñan una parte significativa de la función ejecutiva, que estaría integrado por autoridades elegidas, cargos de designación política y funcionarios de carrera. Los *mánagers* públicos se localizarían en todos los niveles de gobierno, pero además se añade que la autoridad ejecutiva —la autoridad para dirigir las actividades de otros— no sólo la encontraríamos en el Poder Ejecutivo sino también en los otros dos poderes, así como en diversos organismos, como puedan ser consejos reguladores, autoridades independientes, etc. En otras palabras, aquellas personas con autoridad ejecutiva de todas estas organizaciones, con independencia de su estatuto jurídico —como electo, personal de designación o funcionario de carrera—, constituirían los *mánagers* públicos.

Uno de los primeros trabajos en los que se intentó definir el *management* público como un “nuevo” campo de estudios fue el libro compilado por J.L. Perry y K.L. Kraemer *Public Management: Public and Private Perspectives*. Pese a la “novedad” de la propuesta, los autores buscaron las raíces del *management* público en la “vieja” administración pública, empezando por Wilson y continuando por los desarrollos posteriores de esta disciplina hasta nuestros días. Así, por ejemplo, toman de Wilson cuatro ideas que caracterizarían el *management* público actual: el gobierno, como el principal marco organizativo;⁴⁰ la función ejecutiva, como *focus* distintivo;⁴¹ el descubrimiento de los principios y técnicas de gestión eficaz, como la clave para desarrollar la competencia administrativa;⁴² y la comparación, como el método de estudio más adecuado (Perry y Kraemer, p. 5). Así, para estos autores, el propósito esencial del estudio administrativo “es determinar mediante análisis empíricos y comparados: en qué se parecen y en qué se diferencian la gestión pública y privada; qué similitudes y diferencias son importantes; y cuál es el adecuado contenido especial de la gestión pública” (p. 9).

En este sentido, emplean el término *management* público como un intento por definir una “nueva intersección” entre dos perspectivas: la que considera la gestión como una actividad genérica que incluye conocimientos, técnicas y habilidades compartidas que cruzan sistemas de valores, políticos e institucionales; y aquella otra, que considera la administración pública como una actividad especial, concerniente a valores de interés público, bienes públicos y asuntos de carácter social (p. 8). La “nueva intersección” vendría a afirmar que la gestión pública comparte muchas cosas con la gestión privada y que, al mismo tiempo, tiene un contenido único (p. 9).

Indudablemente, esta definición del *management* público es muy estrecha. Se trata de un primer paso dirigido a justificar un espacio diferenciado del *management* público frente a las ciencias del *management* —que considerarían que no hay diferencia entre la gestión pública y la privada— y con respecto a los estudios de administración y políticas públicas —que subrayarían las peculiaridades y el carácter diferenciado de la gestión pública. No obstante, definiciones de este tipo han contribuido a que se impulsen nuevamente

⁴⁰ “El contexto de la gestión pública es principalmente el sector del gobierno [el sector público], incluidas las interacciones con el sector privado” (Perry y Kraemer, p. 8).

⁴¹ “El foco de la gestión pública es la administración pública como una profesión, y se percibe al gestor público como un *practitioner* de la profesión y no como un político o un hombre de Estado” (Perry y Kraemer, p. 9).

⁴² “Es esencial, en lo que respecta a la credibilidad tanto de la profesión como del gestor, el contar con ciertos conocimientos, técnicas y habilidades en la gestión de las organizaciones públicas y de sus relaciones interorganizativas” (*ibid.*).

las investigaciones sobre las similitudes y diferencias entre la gestión pública y la gestión privada,⁴³ siendo ésta otra de las principales contribuciones del *management* público.

Diez años después de que Perry y Kraemer publicaran su libro, el *management* público había ganado un importante espacio y Perry intentaba identificar nuevos retos para este campo de estudios. En este sentido, afirmaba que “la teoría del *management* público debería proporcionar generalizaciones prácticas y útiles sobre cómo habrían de comportarse los *mánagers* públicos en distintas situaciones” (Perry, p. 16). Ello supondría, según este autor, desarrollar una teoría orientada hacia problemas y que contribuya a un rendimiento eficaz; que identifique qué variables influyen en la eficacia de la acción gerencial; que sea al mismo tiempo una teoría del comportamiento y normativa; que establezca las habilidades necesarias para utilizar la teoría con éxito; y que esté dirigida a todos los gestores públicos y no sólo a aquellos que están situados en el vértice de las organizaciones públicas (pp. 16-18).

Desde mi punto de vista, el *management* público no ha supuesto ninguna innovación en lo que respecta a la definición del objeto, ni del método, ni en lo relativo al desarrollo de ninguna nueva teoría en el campo de la administración pública. No obstante, una de las cosas que se observa en los libros de *management* público es que la administración pública ha alcanzado un grado de desarrollo notable y que los escritos de esta disciplina ya no son tan dependientes de las ciencias del *management* como lo fueron en el pasado, o, como señalara en 1993 Metcalfe, que se ha pasado de la imitación a la innovación. En este paso ha sido crítica la síntesis de los estudios de las ciencias del *management* con las investigaciones procedentes de los enfoques anteriores de la administración pública.

CONCLUSIONES

Si hubiera que elegir una de las múltiples definiciones del objeto de estudio de la administración pública, optaría por la formulada por Wilson: el descubrir, en primer lugar, qué cosas son las que puede hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito, y, en segundo lugar, cómo puede hacer esas cosas con

⁴³ Para un estado de la cuestión al respecto, que recoge las diversas posturas, véase Gunn. Según este autor (p. 46) habría seis posturas: la administración pública es única (Rainey, Backoff y Levine); la gestión pública y la empresarial se parecen [...] aunque en aspectos poco importantes (Allison); la gestión pública [...] representa el paradigma integrador (Perry y Kraemer); existe convergencia entre la gestión pública y la empresarial (Murray); la gestión es un término genérico; la gestión pública no es más que una forma poco eficiente de gestión empresarial.

la mayor eficiencia y al menor coste posible, tanto en términos de dinero como de energía.

Desde una perspectiva actual, la primera pregunta de Wilson nos sitúa en el ámbito de la economía política y hace del concepto de bien público el concepto central de la teoría de la administración pública. ¿Qué puede hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito? Es una pregunta muy parecida a la de cuáles son las bases sobre las que podemos justificar la intervención del Estado en la economía y la sociedad. Para atender esta pregunta contamos con algunas respuestas, como puedan ser las teorías de los fallos del mercado y del Estado.

No obstante, y tal como señalara Ostrom, disponemos de otro concepto central, alternativo al de bien público, a partir del cual podemos articular la teoría de la administración pública; me refiero al concepto de burocracia. Ello nos conduce a otro tipo de problemas, tales como: ¿qué justifica la dominación ejercida por los políticos con respecto a los burócratas y de ambos con respecto a los ciudadanos? y ¿cuáles son los principios organizativos en los que se basa la administración burocrática? La sociología de la dominación de Weber constituye una primera respuesta a estas cuestiones.

Si repasamos algunas de las definiciones de administración pública, observaremos que unas toman como concepto central el de burocracia y otras el de bien público. Así, para Rhodes (1979, p. 7), la administración pública se ocupa del “estudio de las burocracias públicas”. Por su parte, Hood (p. 504) considera que esta disciplina se dedica a estudiar “los acuerdos institucionales para la provisión de servicios públicos”.

La segunda pregunta formulada por Wilson —cómo puede hacer el gobierno esas cosas con la mayor eficiencia y al menor coste posible, tanto en términos de dinero como de energía— nos dirige, por una parte, hacia la teoría de la organización y las ciencias del *management*, y por otra, hacia las ciencias de las políticas o, si se prefiere, al problema del *focus* de la administración pública. En este sentido, la pregunta general de Wilson la podríamos descomponer en otras dos: si seguimos a Simon, diríamos que la teoría de la administración se ocupa de responder a la pregunta de cómo debe ser construida y gobernada una organización para que cumpla eficientemente su trabajo; si nos situamos desde las ciencias de las políticas de Lasswell, el problema sería generar una ciencia de la formación y ejecución de las políticas que responda a la pregunta de cómo se elaboran y se llevan a cabo estas últimas.

Desde mi punto de vista, la administración pública se ocupa de ambas dimensiones de la gestión pública, tanto la relativa a la gestión de las organizaciones como a la de las políticas públicas. Incluso disponemos de algunos conceptos —como el de toma de decisiones— y teorías —la teoría de la decisión— que vinculan las dos dimensiones de la gestión pública.

No obstante, los criterios de eficiencia y economía señalados por Wilson no son los únicos criterios conductores de las organizaciones y políticas públicas. De acuerdo con la tradición de Lasswell y del movimiento de la NAP, podríamos añadir otros dos más: el de democracia y el de equidad social.

En síntesis, el estudio de la administración pública puede dividirse en cuatro categorías: las burocracias públicas, incluida la estructura organizativa del sector público, las características y el comportamiento de los administradores públicos y las relaciones entre políticos y funcionarios; la provisión de bienes y servicios públicos, incluidos los diversos mecanismos institucionales e instrumentos para corregir los fallos del Estado y del mercado; el diseño y el gobierno de las organizaciones públicas; y la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas.

Quizá no se trate de una definición del objeto de estudio muy elegante, pero sí la que parece desprenderse de la evolución de la disciplina.

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam y B.A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- Aguilar, L., "Estudio introductorio", en L. Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992a.
- (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992b.
- Albriton, R.B., "Comparing Policies across Nations and over Time", en S.S. Nagel (comp.), *Encyclopedia of Policy Studies*, Nueva York, Marcel Dekker, 2ª ed., 1994.
- Allison, G.T., "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", en R.J. Stillman (comp.), *Public Administration. Concepts and Cases*, Boston, Houghton Mifflin, 4ª ed., 1988. Texto original de 1979.
- Appleby, P.H., "Government Is Different", en la obra del mismo autor *Big Democracy*, Nueva York, A.A. Knopf, 1945.
- , *Policy and Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1949.
- Baena, M., *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre el parlamento, gobierno y administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos, 1999.
- Benn, S.I., y G.F. Gaus, *Public and Private in Social Life*, Nueva York, St. Martin's Press, 1983.
- Bozeman, B., *All Organizations Are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco, Jossey Bass Publishers, 1987.
- , "Introduction: Two Concepts of Public Management", en B. Bozeman (comp.), *Public Management. The State of the Art*, San Francisco, Jossey Bass Publishers, 1993.
- Buchanan, J.M., "Una teoría individualista del proceso político", en D. Easton

- (comp.). *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969. Edición en inglés de 1967.
- Chevalier, J., "Public Administration in Statist France", *Public Administration Review*, vol. 56, 1996.
- , y J. Loschak, *Ciencia administrativa. Tomo 1. Teoría general de la institución administrativa*, Madrid, INAP, 1986.
- Dahl, R.A., "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, vol. 7, 1947.
- , y C.E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, Harper Collins, 1953.
- DeLeon, P., y E.S. Overman, "A History of the Policy Sciences", en Rabin, Hildreth y Miller (comps.), *Handbook of Public Administration*, Nueva York, Marcel Dekker, 1989.
- Denhardt, R.B., *In the Shadow of Organization*, Lawrence, Regents Press of Kansas, 1981a.
- , "Toward a Critical Theory of Public Organization", *Public Administration Review*, vol. 43, 1981b.
- , *Theories of Public Organization*, Belmont, Wadsworth Publishing, 2ª ed., 1993.
- Derthick, M., *New Towns in Town. Why a Federal Program Failed*, Washington, Urban Institute, 1972.
- Dogan, M. (comp.), *The Mandarins of Western Europe*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1975.
- Dunn, W.N., *Public Policy Analysis. An Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981.
- Dye, T.R., *Policy Analysis*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 3ª ed., 1983.
- Farazmand, A. (comp.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York, Marcel Dekker, 1991.
- Frederickson, H.G., "Toward a New Public Administration", en F. Marini (comp.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, San Francisco, Chandler, 1971.
- Fried, R.C., "Comparative Public Administration: The Search for Theories", en N.B. Lynn y A. Wildavsky (comps.), *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham, Chatham House Publishers, 1990.
- Gant, G., *Development Administration. Concepts, Goals, Methods*, Madison, University of Wisconsin Press, 1979.
- Garson, G.D., "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en L. Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992b. Texto original de 1986.
- Gladden, A., *A History of Public Administration. Vol. 1. From the Eleventh Century to the Present Day*, Londres, Frank Cass, 1972.
- Golembiewski, R.T., *Public Administration as a Developing Discipline. Part 1. Perspectives on Past and Present*, Nueva York, Marcel Dekker, 1977.
- Goodnow, F.J., *Politics and Administration*, Nueva York, Macmillan, 1900.

- Guba, E.G., y Y.S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage, 1989.
- Gulick, L., y L. Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937.
- Gunn, L., "Perspectivas en gestión pública", en Burgué y Subirats (comps), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP, 1996. Texto original de 1987.
- Harmon, M.M., *Action Theory for Public Administration*, Nueva York, Logman, 1981.
- Heady, F., *Public Administration. A Comparative Perspective*, Nueva York, Marcel Dekker, 4ª ed., 1991.
- Heidenheimer, A.J., H. Hecló y C.T. Adams, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, Nueva York, St. Martin's Press, 3ª ed., 1990.
- Henry, N.L., "Root and Branch: Public Administration's Travail toward the Future", en N.B. Lynn y A. Wildavsky (comps.), *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham, Chatham House Publishers, 1990.
- , *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1992.
- Hood, Ch., "Public Administration", en V. Bogdanor (comp.), *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.
- Jorgensen, T.B., "From Continental Law to Anglo-Saxon Behaviorism: Scandinavian Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 56, 1996.
- Kickert, W.J.M., "Expansion and Diversification of Public Administration in the Postwar Welfare State: The Case of Netherlands", *Public Administration Review*, vol. 56, 1996.
- , y R.J. Stillman (comps.), *The Modern State and its Study. New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999.
- Langrod, G., *Tratado de ciencia administrativa*, Madrid, INAP, 1977.
- Lasswell, H.D., "La orientación hacia las políticas", en L. Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, 1992b. Texto original de 1951.
- , "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en L. Aguilar (comp.); *El estudio de las políticas públicas*, 1992b. Texto original de 1971.
- Lerner, D.H., y B. Laswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Lindblom, Ch. E., "La ciencia de 'salir del paso'", en L. Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, 1992b. Texto original de 1959.
- , "Todavía tratando de salir del paso", en L. Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, 1992a. Texto original de 1979.
- Lynn, L.E., *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham, Chatham House, 1996.
- Marini, F. (comp.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, San Francisco, Chandler, 1971.
- Mayntz, R., *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1985.
- , y W. Sharpf (comps.), *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, Elsevier, 1975.

- McCurdy, H.E., *Public Administration: A Bibliography Guide to the Literature*, Nueva York, Marcel Dekker, 2ª ed., 1986.
- , y R.E. Cleary, "Why Can't we Resolve the Research Issue in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 44, 1984.
- Meny, Y., y J.C. Thöenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.
- Metcalf, L., "Gestión pública: de la imitación a la innovación", en Burgués y Subirats (comps), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP, 1996. Texto original de 1993.
- Molina, I., y C. Colino, "Teaching Public Administration in Spain: A Review Article", *Public Administration*, vol. 78, núm. 1, 2000.
- Murray, M.A., "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay", *Public Administration Review*, vol. 35, 1975.
- Niskanen, W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.
- Olson, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- Ostrom, V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2ª ed., 1989. Primera edición, 1971.
- , y E. Ostrom, "Public Goods and Public Choices", en E.S. Savas (comp.), *Alternatives for Delivering Public Services. Toward Improved Performance*, Boulder, Westview Press, 1977.
- Parsons, W., *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Edward Elgar, 1995.
- Perry, J.L., "Public Management Theory: What Is It? What Should It Be?", en B. Bozeman (comp.), *Public Management. The State of the Art*, San Francisco, Jossey Bass Publishers, 1993.
- , y K.L. Kraemer (comps.), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Mayfield Publishing, 1983.
- Peters, B.G., *Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1988.
- , "The Machinery of Government: Concepts and Issues", en C. Campbell y B.G. Peters (comps), *Organizing Governance. Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1988b.
- Politt, Ch., "Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom", *Public Administration Review*, vol. 56, 1996.
- Pressman, J.L., y A. Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998. Primera edición, 1973.
- Quade, E.J., *Análisis de formación de decisiones políticas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989. Primera edición, 1975.
- Rainey, H.G., *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 2ª ed., 1997.
- , R.W. Backoff y Ch.L. Levine, "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, núm. 36, 1976.

- Rhodes, R.A.W., *Public Administration and Policy Analysis*, Farnborough, Saxon House, 1979.
- , “El institucionalismo”, en Marsh y Stoker (comps.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- , *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1999.
- Rose, R. (comp.), *Public Employment in Western Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Seibel, W., “Administrative Science as Reform: German Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 56, 1996.
- Shafritz, J.M., y A.C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Oak Park, Moore Publishing Company, 1978.
- Shepsle, K.A., y M.S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*, Nueva York, W.W. Norton, 1997.
- Simon, H.A., “The Proverbs of Administration”, *Public Administration Review*, vol. 6, invierno de 1946.
- , *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en las organizaciones administrativas*, Madrid, Aguilar, 1972. Primera edición, 1947.
- , “A Comment on ‘The Science of Public Administration’”, *Public Administration Review*, vol. 7, 1947b.
- , “La investigación política: el marco de la toma de decisiones”, en D. Easton (comp.), *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969. Edición en inglés de 1967.
- , D.W. Smithburg y V.A. Thompson, *Public Administration*, Nueva York, Knopf, 1950.
- Stene, E.O., “An Approach to a Science of Administration”, *American Political Science Review*, vol. 34, 1940.
- Stillman, R.J., *Public Administration. Concepts and Cases*, Boston, Houghton Mifflin, 1988.
- , “American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?”, *Public Administration Review*, vol. 57, 1997.
- , “Public Administration in the United States”, en W.J.M. Kickert y R.J. Stillman (comps.), *The Modern State and its Study. New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999.
- Subirats, J., “Public Administration and Administrative Science in Spain”, en W.J.M. Kickert y R.J. Stillman (comps.), *The Modern State and its Study. New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999.
- Suleiman, E.N. (comp.), *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*, Nueva York, Holmes & Meir, 1984.
- Thompson, J.D., “Common and Uncommon Elements in Administration”, *Social Welfare Forum*, núm. 89, 1962.

- Waldo, D., *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Nueva York, Holmes and Meier Publishers, 2ª ed. 1984. Primera edición, 1948.
- , *The Study of Public Administration*, Nueva York, Random House, 1955.
- , "Scope of the Theory of Public Administration", en J.C. Charlesworth (comp.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*, Filadelfia, American Academy of Political and Social Science, 1968.
- Wamsley, G.L., y M.N. Zald, *The Political Economy of Public Organizations*, Lexington, Heath, 1973.
- Weber, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979. Primera edición, 1922.
- White, J.D., y G.B. Adams (comps.), *Research in Public Administration. Reflections on Theory and Practice*, Thousand Oaks, Sage, 1994.
- White, L., *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York, Macmillan, 2ª ed., 1939. Primera edición, 1926.
- Willoughby, W.F., *Principles of Public Administration, with Special Reference to the National and State Governments of the United States*, Washington, Brookings Institution, 1927.
- Wilson, W., "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, núm. 2, junio de 1887.

COMENTARIOS

I

MAURICIO MERINO

El que presenta Ernesto Carrillo es un texto que vale la pena revisar con mucho cuidado, pues —en congruencia con lo que anuncia su título— da muestra de un conocimiento muy fino de la evolución de los objetos de estudio que ha tenido la disciplina de la administración pública. En este sentido, mis comentarios no son tanto sobre el texto mismo cuanto sobre algunas de las ideas que me ha despertado.

En sus conclusiones, Carrillo dice que “la administración pública se ocupa de dos dimensiones: la relativa a la gestión de las organizaciones y la de las políticas públicas”; más adelante agrega: “el estudio de la administración pública puede dividirse en cuatro categorías: las burocracias públicas, incluida la estructura organizativa del sector público, las características y el comportamiento de los administradores públicos y las relaciones entre políticos y funcionarios; la provisión de bienes y servicios públicos, incluidos los diversos mecanismos institucionales e instrumentos para corregir los fallos del Estado y del mercado; el diseño y el gobierno de las organizaciones públicas; y la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas”.

Esta síntesis —que da cuenta de lo desarrollado en todo el texto— me hizo recordar una cuestión que ya se había comentado aquí hace diez años, precisamente cuando celebrábamos la primera década de la licenciatura en administración pública en El Colegio de México. Esta cuestión se refiere a si realmente estamos frente a una disciplina o si, más bien, estamos frente a un conjunto de programas de investigación —en el sentido de Lakatos—¹ que están buscando no solamente su objeto de estudio sino incluso las características metodológicas de que deben rodearse para realmente reputarse como tales.

Si nos atenemos a las definiciones mínimas de Lakatos, no es suficiente hablar del objeto de estudio que persigue un programa; además debe haber por

¹ Imre Lakatos, *The Methodology of Scientific Research Programmes* (editado por J. Worrall y G. Currie), Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

lo menos otras dos características: una comunidad científica que comparta un núcleo duro, es decir, un conjunto de conocimientos adquiridos a partir de los cuales se supone que puede ocurrir la prolongación de ese conocimiento, no como verdades dogmáticas pero sí como asuntos que esa comunidad está dispuesta a compartir con toda seriedad; y una capacidad para producir nuevos conocimientos a partir del objeto, a partir del núcleo duro y a partir de un método razonablemente compartido. Si estas características no se presentan, entonces es muy difícil hablar con seriedad de un programa de investigación.

En mi opinión, lo que nos revela Carrillo es que la disciplina que en singular llamamos administración pública probablemente sea un conjunto de intentos de formación de programas de investigación que están en competencia, que no han acabado de madurar no sólo el objeto de estudio (que es quizá lo más avanzado) sino el núcleo duro, el método y la comunidad científica a la cual uno podría adscribirse. De hecho, una de las cuestiones que se desprenden del texto de Carrillo, leído con cuidado, es que la administración pública corre siempre el riesgo —advertido por varios profesores, como Luis F. Aguilar— de convertirse en una disciplina o bien abiertamente descriptiva —es decir, que va detrás de los acontecimientos burocráticos sin lograr anticipar conocimiento sobre ellos y se queda en la información cuidadosa, detallada incluso, pero descriptiva al fin— o bien, en el otro extremo, una disciplina prescriptiva, esto es, una disciplina que dice lo que se debe hacer con independencia de que ello ocurra realmente en los hechos.

Creo que esta diversidad de objetos de estudio y, más que su evolución, su acumulación con el paso del tiempo, revelan estos problemas de aproximación científica a la disciplina y abren un espacio, por lo menos, de discusión. La pregunta es si realmente estamos frente a una disciplina (ante lo cual mi respuesta es que no) o si estamos frente a un conjunto de programas de investigación que compiten por la hegemonía académica.

En este sentido, y dada esta observación genérica, se podrá decir que ciertamente se puede atisbar un cierto núcleo duro, como muy bien hace Carrillo citando a los autores clásicos, quienes han definido los rumbos de nuestros trabajos de investigación, comenzando por Wilson, Gulik y Urwick, Simon, Lasswell, por mencionar a los principales. Creo que el hecho de que tengamos un conjunto de autores de referencia no significa, sin embargo, que tengamos una teoría compacta que nos permita identificarnos como comunidad científica. Se trata de dos cosas completamente diferentes y, desde mi punto de vista, éste es uno de los nudos del problema. Por ejemplo, Carrillo —con razón— señala la duda acerca de tomar a Max Weber como parte de este debate. ¿Por qué? Porque los trabajos de Weber, al invitarnos a pensar en una administración pública eficaz y con legitimidad, ciertamente rozan, vinculan, pero

no necesariamente están en el otro tronco, el que ve a la administración pública como objeto de estudio y trata de desentrañar sus peculiaridades, sus características propias sin necesariamente relacionarla con el entorno en el que esa administración pública se desarrolla; entorno que, por otro lado, plantea el problema de identificar hasta dónde realmente se puede estudiar la administración pública en sí misma y hasta dónde es posible o incluso indispensable hacerlo más bien en relación con el sistema político, con el sistema judicial y con los distintos niveles de gobierno.

Tenemos un problema relacional en términos de la disciplina; se le adopta sola o nos dejamos ir por la vía más utilizada, más propia de la ciencia política, que, sin embargo, obliga a pensar en el entorno para poder identificar las características reales de la administración pública. Y esto que ha sido cierto desde un principio, desde los primeros trabajos de Woodrow Wilson, es hoy —creo yo— mucho más cierto en términos de la globalización de la administración pública en su conjunto.

Concluyo señalando que el problema del estudio de la disciplina planteado como programa de investigación tiene por otro lado el desafío de la complejización de sus aparatos internos. Es cada vez más cierto que esto que llamamos de nuevo administración pública en realidad se trata de un conjunto de aparatos que conviven, que tiene intereses propios, y que estos intereses propios están claramente plasmados en una agenda, que incluso hay competencia ya no sólo por el espacio en el que se desarrollan sino por la posibilidad misma de definir lo que esos aparatos son capaces de hacer. Esa competencia es, a todas luces, una competencia de orden político, inevitablemente político, y es, a mi juicio, una de las mayores limitaciones para aislar la administración pública de la contaminación, que celosamente se trata de evitar, proveniente de otro tipo de disciplinas.

II

JOSÉ DE JESÚS SOSA

El texto de Ernesto Carrillo da cuenta de cómo, en su desarrollo en tanto disciplina científica, la administración pública ha tenido una historia contrastante y compleja. En primer lugar, a partir de este trabajo se puede constatar que la administración pública proviene de una doble tradición. Por un lado, el estudio y análisis de los sistemas administrativos encuentra su principal fuente de inspiración en el Estado-nación como fenómeno político fundamental en la creación de los actuales sistemas de gobernabilidad. El Estado y sus múltiples transformaciones —desde el Estado liberal o policía, característico del siglo XIX, hasta los ajustes más recientes producidos por las visiones de corte neoliberal de las décadas de los ochenta y los noventa, pasando por la intensa etapa denominada como del bienestar (1930-1973)— han conformado los cauces sobre los que ha discurrido todo el afluente de teorías, conceptos y elaboraciones prácticas que dan forma y sentido a la idea de la administración pública como un campo de conocimiento aparte. Como sugiere Carrillo en su trabajo, del Estado ha provenido tradicionalmente la dimensión política del estudio administrativo y la más fuerte de sus influencias. De esta vertiente se derivan los estudios administrativos asociados a la identificación de pautas similares y de diferencias entre regímenes presidenciales y parlamentarios; la relación que guardan la definición de programas de gobierno, por lo general sometidos a la lógica competitiva de los procesos electorales e interpartidistas, y la puesta en práctica de tales programas por medio de instituciones y procedimientos de corte burocrático, dominados más por la fuerza de la tradición y la reiteración de rutinas establecidas en marcos legales poco flexibles.

Por otro lado, la administración pública debe al surgimiento de la sociedad industrial otra importante fuente de objetos de estudio y perspectivas analíticas. A diferencia de los efectos que provienen del Estado-nación, en los que los cambios de naturaleza política han llevado con excesiva frecuencia al abandono total o parcial de visiones explicativas, la sociedad industrial ha tendido a ofrecer marcos referenciales relativamente estables y, las más de las veces, asentados sobre una acumulación y ajuste de ideas y conceptos antes que

en el abandono o eliminación de unos por otros. De esta forma, la sociedad industrial y su estudio han significado para la administración pública el desarrollo de grandes líneas de reflexión en temas como la naturaleza de las organizaciones públicas, la dinámica de los procesos humanos en el interior de tales organizaciones, la influencia de los entornos políticos y sociales en la orientación del trabajo gubernamental, y las variaciones que se dan de gobierno a gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos considerados universales y socialmente indispensables.

De la presencia simultánea de estas dos influencias, la administración pública ha obtenido una configuración interna diversa. En palabras de Isabelle Rousseau, se trata de "una materia plástica y dinámica". En el ir y venir de ideas, nociones y fenómenos históricos, la administración pública produjo su propia expansión y dio lugar a un gran saber. Este saber, sin embargo, ha estado expuesto al riesgo, casi inevitable, de una apropiación desde el poder y, con ello, a un vaciamiento de sus posibilidades de trascendencia epistemológica.

En segundo lugar, el texto de Carrillo hace indispensable dar cuenta también de las inconsistencias y puntos débiles que la administración pública tiene como disciplina. Entre las más importantes, derivadas de la propia revisión que Carrillo hace de los autores que sustentan su postura, se debe mencionar la falta de consenso con respecto a su objeto de estudio y su método de investigación. Esta falta de consenso no es producto de la ausencia de elaboraciones sobre el tema. Por el contrario, la diversidad de posturas y las amplias posibilidades de que cada una encuentre sustento en múltiples fenómenos y situaciones hacen una tarea casi imposible la definición de un objeto único o siquiera principal. Tal como Carrillo refiere, las discusiones sobre la dicotomía política-administración, cuya inspiración original se debe a Woodrow Wilson desde finales del siglo XIX, o bien las continuas adecuaciones que Robert Denhardt identifica en las teorías de la administración pública, ofrecen evidencia amplia y suficiente para constatar el problema que ha implicado la identificación de un solo objeto de estudio y un solo método de investigación.

En tercer lugar, y vinculado con el punto anterior, debe destacarse el enorme peso que el derecho ha tenido en la formación del enfoque de la administración pública. Aunque, como se dijo antes, la disciplina recibió del Estado-nación y de la sociedad industrial sus dos más significativas influencias en términos del cúmulo de fenómenos y teorías que tendría que aplicar, fue el derecho el que le otorgó los elementos de mayor facticidad y orientación práctica. Esta situación se debió, entre otros factores, al hecho ineludible de que la acción pública encuentra su origen y justificación en la existencia de leyes que señalan las causas para la intervención gubernamental. Como es de sobra sabido, en el derecho público, la acción de cualquier gobierno está justificada

únicamente por la aplicación explícita o implícita de una o varias leyes. Cualquier acción pública que carezca de tal elemento de definición se vuelve ilegítima por antonomasia. Del derecho, la administración pública tomó una parte significativa de su capacidad de argumentación y muchos de los elementos que se han usado para formar a teóricos y practicantes en su seno. De igual forma, el derecho instauró uno de los programas de investigación más largamente aplicados en el estudio administrativo y que llevó a que, por décadas, las investigaciones en este campo se sustentaran en el supuesto descubrimiento de temas y objetos contemplados por los textos constitucionales, pero cuya expresión en la realidad era aún incompleta.

En cuarto lugar, el trabajo de Carrillo permite analizar con una cierta distancia histórica la evolución de la polémica en torno a la relación entre lo público y lo privado y su lugar en el desarrollo de la disciplina. Como es claro en su propuesta, para Carrillo el debate público-privado requiere ser analizado más como una síntesis de problemas y visiones que como un juego de suma-cero en el que la ganancia de unos reside en la pérdida de otros. Público y privado han demostrado ser dos caras de una misma moneda, ya que actores públicos y privados cuentan con capacidades efectivas para definir la agenda política y económica, lo mismo que para aportar elementos normativos y prácticos que resuelvan necesidades sociales concretas. Hoy día, antes que esperar la competencia entre actores públicos y privados, lo que el análisis de los sistemas administrativos contemporáneos muestra es la creciente articulación entre unos y otros.

Finalmente, una reflexión sobre México a partir de las ideas de Carrillo. Esta reflexión resulta indispensable, ya que la administración pública en México no ofrece los mismos elementos de desarrollo que los señalados por él en su trabajo. No debe olvidarse que su visión corresponde a la de una perspectiva española, sustentada en los rasgos propios de un gobierno y una administración que transitaron en un periodo de tiempo muy corto de una situación semipatrimonial y de escasa complejidad institucional a otra de pleno desarrollo, asimilable a la del resto de los países de la OCDE. Lo que hoy caracteriza y domina al sistema administrativo español —su modernidad y europeísmo pleno— lo hace comparable con lo analizado por los diversos autores y escuelas que han dado forma a la administración pública como disciplina. En México, en cambio, la administración pública se mantiene aún fuertemente ligada a una situación tradicional. Además de que su perspectiva es todavía profundamente jurídica, la administración pública mexicana sigue siendo un claro reflejo de lo que pasa en el ámbito de la política: la anterior configuración de orden presidencialista, centralista y autoritaria no acaba de morir, en tanto que las visiones democráticas, gerencialistas y descentralizadoras no lo

gran imponerse aún con fuerza suficiente para dominar los comportamientos individuales y colectivos. De ahí que el trabajo de Ernesto Carrillo sea una propuesta conceptual que requiere estudiarse con cuidado, ya que ello permitiría contar con elementos de juicio para replantear, aunque sea en términos hipotéticos, el sentido y utilidad de la administración pública en México, como disciplina científica y como práctica cotidiana de gobernantes y gobernados. No está por demás señalar que, en esta labor, el papel de las universidades y centros de investigación es central.

CAMBIOS EN LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DE LAS PREGUNTAS SENCILLAS A LAS RESPUESTAS DIFÍCILES

B. GUY PETERS

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la administración pública experimentó muchas presiones que produjeron cambios en ella. Hasta ahora, estos cambios se han examinado principalmente desde la perspectiva de la nueva administración pública (NAP), pero los conceptos que aquí describimos como gobernanza —en tanto mecanismos para proveer los servicios públicos— también han tenido efectos importantes en la administración del sector. Para el paradigma de la gobernanza (si esto no es enaltecer más allá de lo razonable la literatura en esta materia) los sistemas administrativos deben examinarse no sólo desde el ángulo de la gestión de los programas y la toma de decisiones en materia de políticas dentro del gobierno mismo, sino también desde el punto de vista del manejo de las interacciones con los actores del sector privado y con los clientes de dichos programas. En lugar de suponer que el gobierno es el protagonista y que los administradores públicos son también actores importantes en la provisión de los servicios, ofrece una visión mucho más amplia que otras opciones que existen para ello.

Los analistas que observan la magnitud de la transformación dentro del sector público e infieren que todas las reformas provienen de una sola dinámica de cambio, a menudo confunden los conceptos de la NAP y la gobernanza. Sin embargo, como lo he señalado en otros trabajos, considero importante examinar las diferencias entre las recomendaciones que emanan de cada una de estas alternativas a la administración pública tradicional y los resultados de las mismas. Pensar que todo cambio es cambio y que ambas opciones son esencialmente parte de una misma manera de concebirlo sin duda puede conducir a una apreciación errónea y a una administración igualmente desatinada. Aunque los cambios tengan algunos aspectos benéficos, también pueden tener otros dañinos, y se corre el riesgo de exacerbarlos si no se comprenden sus interacciones.

Las transformaciones en el estilo y los mecanismos para proveer los servicios públicos presentan varios retos importantes; la obligación de rendir

cuentas y el control de la discrecionalidad son factores cruciales de los cambios que venimos observando. Ambos modelos hacen cuestionamientos importantes a la rendición de cuentas ministerial y, al mismo tiempo, ofrecen nuevas alternativas para afrontar ese valor crucial del acto de gobierno, alternativas que no coinciden mucho con el esquema vertical de gobierno, inherente al modelo tradicional. En efecto, los medios que están surgiendo para garantizar la obligación de rendir cuentas dependen más del profesionalismo del personal involucrado y de la movilización política de fuerzas externas al gobierno.

Si hace veinte años, o incluso quince, me hubieran pedido que hablara sobre “el estado del arte” en la administración pública, la tarea hubiera sido mucho más sencilla. En algún momento de la historia de nuestra disciplina hubo un consenso (relativamente) claro sobre cuál era su naturaleza fundamental, consenso que, aunque no haya alcanzado la categoría de paradigma, como se le describe en la filosofía de la ciencia, sí poseía algunas de sus características (para bien y para mal). El *corpus* de ideas era relativamente sólido y servía de guía tanto a los administradores como a los académicos; a los primeros en relación con el desempeño apropiado de sus tareas y a los segundos para identificar cuáles eran los acertijos intelectuales más interesantes. El consenso respecto de la naturaleza de la administración pública reflejaba un acuerdo igualmente generalizado en torno a la naturaleza del Estado y a cuáles eran las formas apropiadas de organización del sector público.

Como es obvio, había diferencias en la forma en que cada país practicaba la administración, así como alguna polémica dentro de los países a propósito de la interpretación del paradigma prevaleciente. Sin embargo, analizando la situación desde cierta distancia, es claro que había un gran acuerdo con respecto a qué suponía la administración del sector público y cómo debía ser practicada. Asimismo, el paradigma contenía una categoría normativa a la que podía recurrirse para objetar las críticas y refrenar el comportamiento de los miembros del gremio. Por otra parte, si bien la mezcla de lo práctico y lo científico es un rasgo distintivo de la administración pública, este carácter dual también era motivo de discrepancias, las cuales, por cierto, se resolvían sin rebasar determinados límites y se referían a un conjunto reducido de temas.

Pero el confortable mundo del entonces administrador público convencional fue transformado radicalmente en el curso de las últimas décadas. Este cambio en la administración pública ha ocurrido, en parte, con la práctica misma: los dirigentes políticos, sus leales asesores y sus, a veces, menos leales servidores públicos han creado nuevos mecanismos para alcanzar los objetivos del sector. La mayor parte de estos mecanismos para mejorar el desempeño se

ha basado en la premisa de que la administración pública y la privada son fundamentalmente lo mismo —la noción de una administración genérica.¹ Tal vez podría pensarse que estas ideas constituyen el rasgo distintivo y exclusivo de la derecha política,² pero en muchos casos han sido los líderes de la izquierda —quizá más notablemente en Nueva Zelanda— quienes han defendido con mayor convicción la administración genérica y la adopción de prácticas administrativas del sector privado.

En muchos aspectos, la adopción por parte del gobierno de las ideas de la administración genérica se hizo de manera irreflexiva. Las justificaciones intelectuales y teóricas de este cambio de paradigmas —llamado, colectivamente, la NAP, como veremos más adelante— siguieron los pasos de la práctica, más que guiarlos.³ Se dio mucha difusión a esas ideas dentro de la comunidad de la administración pública, por parte de entidades internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Banco Mundial, así como de empresas consultoras⁴ y de promotores individuales de los gobiernos que empezaban a adoptarlas, como el de Nueva Zelanda.⁵ Sin embargo, en muchos casos lo que se difundió fueron las prácticas, no las ideas, y la información que se daba a conocer por lo general señalaba qué podía (y debía) hacerse, pero no por qué. Aunque más adelante aclararemos ciertas ideas que explican algunos de los cambios en el gobierno,⁶ gran parte de la transformación ha sido de orden práctico y político.

Debo señalar que, si bien muchos de los cambios en la administración pública pueden caracterizarse como correspondientes a la NAP, otros derivaron de un conjunto de prácticas e ideas bastante diferente. Al tiempo que algunos administradores estaban orientando la gestión del sector público en la misma dirección que la del sector privado, teniendo en mente un modelo empresarial de administración, otros tornaban hacia una concepción muy distinta de la relación con el sector privado, relación que ha llegado a conocerse como go-

¹ No podemos dejar de recordar el célebre ensayo de Graham Allison (siglo XIX) sobre esta premisa.

² D.J. Savoie, *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

³ Véase, sin embargo, R. Murray, "The Backlash on New Public Management: A Few from Praxis", en J.J. Hesse y T.A.J. Toonen (eds.), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, Baden-Baden, Nomos, 1996.

⁴ D. Saint-Marcin, *Building the New Managerialist State*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

⁵ M. Horn, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁶ Véase B.G. Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas, 2000.

bernanza.⁷ Aunque la literatura académica ha dado al término gobernanza una diversidad de significados,⁸ para nuestros propósitos la idea esencial es que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era. Por el contrario, ahora se concibe al sector público como dependiente del privado de diversas maneras, y las políticas públicas se elaboran e implementan, en gran parte, mediante la interacción de los actores públicos y privados.⁹ Como ocurrió con el caso de la NAP, a menudo la práctica deja muy atrás a la teoría, por lo que los estudiosos se han visto en dificultades para identificar y conceptualizar la variedad de relaciones que han surgido a partir de esto.

En este trabajo presentaré primero un bosquejo de lo que era el sector público convencional, antes de que experimentara los efectos de la doble vertiente de cambio mencionada. Aunque ese modelo tradicional pueda parecernos ahora bastante anticuado, en ciertos aspectos sigue siendo una representación viable de un sistema de administración *pública*.¹⁰ De hecho, para muchos sistemas políticos el modelo tradicional es una meta a la cual se debiera aspirar, más que un anacronismo que todos están abandonando. Frente a esa concepción tradicional y, repito, distintivamente pública de la administración, examinaré por separado las dos nuevas vertientes de cambio y analizaré también la forma en que éstas pueden interactuar. Quizá lo más importante será constatar que estas dos opciones interactúan y se refuerzan mutuamente, pues ambas sostienen que es posible y deseable que exista un gobierno despolitizado (ya sea empresarial o en redes). Por último, examinaré nuestra actual y bastante confusa concepción de la administración y plantearé algunas preguntas respecto de la posibilidad de imponer al statu quo en administración pública cierto tipo de orden intelectual, o cuando menos cierta comprensión de los orígenes de la diferencia entre el modelo tradicional y las nuevas vertientes, y entre estas últimas.

⁷ Véase B.G. Peters y J. Pierre, "Governance without Government?: Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 8, 1998, pp. 223-243.

⁸ Véase R.A.W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Governance", *Political Studies*, núm. 44, 1996, pp. 652-667.

⁹ Como veremos con detalle más adelante, estas interacciones no son nada nuevo, pero la diferencia radica en el reconocimiento explícito de las mismas y la nueva definición que se da al papel que desempeña el sector privado.

¹⁰ Véase V. Wright, "Blurring the Public-Private Divide", en B.G. Peters y D.J. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-First Century*, Montreal, McGill/Queens University Press, 2000; S. Haque, "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance", *Public Administration Review*, núm. 61, 2001, pp. 65-82.

LA ANTIGUA RELIGIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los modelos convencionales de administración pública que se desarrollaron a lo largo de varias décadas en las democracias industrializadas solían ofrecer respuestas relativamente sencillas a las complejas preguntas sobre cómo administrar las políticas públicas. Esta capacidad de dar respuestas es indudable en el caso de los sistemas weberiano/wilsoniano y del "modelo clásico" que floreció a partir de ellos.¹¹ En esas versiones de la administración se veía al servidor público de carrera, neutralmente competente, que trabajaba dentro de una estructura de autoridad jerárquica, como el mejor medio, tanto en términos normativos como empíricos, para traducir las políticas en acción.¹² Aunque estas nociones fueron sin duda cuestionadas por esquemas tales como la administración de las relaciones humanas, la teoría de sistemas, el desarrollo organizacional y otras modas y estilos menos viables, y aunque las respuestas que daban a las complejas preguntas eran a veces excesivamente simples, dichas ideas siguieron representando el pilar de la administración pública.

Pero, si dejamos atrás esos enfoques en gran medida estructurales de la administración pública, encontraremos un conjunto de proposiciones que nos permiten definir lo que, según esa concepción del sector público, eran los actos de gobernar y administrar. Walsh y Stewart, por ejemplo, sostienen que en el modelo tradicional había cinco ideas fundamentales que definían cómo funcionaba la administración pública:¹³

1. *La idea de la autosuficiencia.* Esta característica del sistema tradicional suponía que, para actuar, el gobierno se organizaba y equipaba con el fin de elaborar e implementar programas. En otras palabras, el gobierno era un actor autosuficiente, que podía manejar de manera autónoma la economía y la sociedad.

2. *La idea del control directo.* Además de ser autosuficiente con respecto a la sociedad, el gobierno estaba estructurado internamente mediante autoridades y jerarquías, de tal suerte que a los individuos que se hallaban en la punta de las pirámides organizacionales se les suponía capaces de ejercer el control dentro de sus organizaciones.

3. *La idea de una rendición de cuentas ascendente.* En esta concepción del gobierno, la obligación de rendir cuentas debía fluir de abajo hacia arriba, es de-

¹¹ Véase L.C. Gawthrop, *Bureaucratic Behavior in the Executive Branch*, Nueva York, Free Press, 1969.

¹² H.-U. Derlien, "On the Selective Interpretation of Max Weber's Concept of Bureaucracy in Organization Theory and Administrative Science", en P. Ahonen y K. Palonen (eds.), *Dis-Embalming Max Weber*, Sophi, University of Jyväskylä Press, 1999.

¹³ K. Walsh y J. Stewart, "Change in the Management of Public Services", *Public Administration*, núm. 70, 1992, pp. 499-518.

cir, los funcionarios de carrera debían responder ante sus “señores” políticos, y éstos ante los ministros, que a su vez respondían ante las legislaturas. Esta modalidad de rendición de cuentas constituía la forma principal de vinculación de la administración con el sistema político y con el sistema social circundante.

4. *La idea de uniformidad.* En el sistema tradicional se presumía que el gobierno daba el mismo trato a todos sus ciudadanos, y los mismos beneficios y privaciones a todas las personas que vivían en condiciones similares. Se consideraba que ésta era una concepción fundamental de equidad, pero, al producir una igualdad formal, la doctrina quizá también haya generado inequidades.

5. *La idea de un sistema burocrático.* Walsh y Stewart describen este principio del sistema tradicional como “procedimientos estandarizados del grupo dirigente”, una encantadora frase británica que significa que el personal del sector público debía ser gobernado por medio de una función pública formalizada para todo lo relativo a su contratación, nómina, escalafón y otros aspectos de la administración interna.

Los cinco puntos anteriores constituyen una valiosa colección de ideas que describen cómo desempeñaban los gobiernos sus tareas en el sector público antes de la reforma. Esta lista refleja que, en la concepción convencional de la administración pública, los organismos del sector son autónomos respecto de la sociedad y se considera que toda vinculación que tengan aquéllos con ésta se dará a través del sistema político, no por los lazos que establezcan con las redes sociopolíticas o por la acción conjunta que realicen con organizaciones del sector privado. Más aún, según esta concepción del gobierno, la administración interna de los organismos públicos debía realizarse mediante criterios basados en reglas —no en el mercado— y tenía que haber un alto grado de coherencia para la contratación y retribución de los empleados públicos.

Este inventario de atributos del sector público es especialmente útil para describir la administración interna de las entidades gubernamentales, pero debemos añadir otros puntos más a la lista de Walsh y Stewart a fin de caracterizar la administración pública que opera dentro de un sistema político. Es importante advertir que la literatura sobre la materia solía ignorar en gran medida los aspectos políticos de la administración, o condenarlos, recordando los compromisos tradicionales con la neutralidad política. Esto, a pesar de que la politización es un problema crucial en la administración pública contemporánea;¹⁴ de ahí que resultara un tanto ingenuo ignorar el papel que tiene la bu-

¹⁴ B.G. Peters y J. Pierre, “Multi-level Governance: A Faustian Bargain?”, en A. Gamble *et al.* (eds.), *Research on Multi-level Governance* (en prensa). (Existe traducción al español de este artículo: “La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?”, *Foro Internacional*, vol. XLII, núm. 3 (169), julio-septiembre de 2002, pp. 429-453).

rocracia en la política y el gobierno, así como la función que desempeña la política en la administración y control de la burocracia pública.

Evaluación legal y procedimental del desempeño. Otra característica importante de la administración pública “tradicional” era que el desempeño de las organizaciones públicas se juzgaba primordialmente con base en criterios legales y contables, más que en función del cumplimiento real de las tareas y los resultados para los ciudadanos. Podría pensarse que esto es un tanto exagerado, dado que existía una importante industria evaluadora (pública y privada) en la mayoría de los países industrializados, incluidos los evaluadores dentro del propio gobierno.¹⁵ Sin embargo, a ello responderíamos que la evaluación era, en gran medida, un añadido al proceso fundamental de valoración, que era de carácter más legal y mecánico y que tendía a generar respuestas de “sí” o “no” a las preguntas sobre el comportamiento adecuado de los organismos públicos.¹⁶

Esta concepción formalista del desempeño es importante para garantizar la norma weberiana de trato al usuario, *sine ira et studio*, pero era de poca utilidad para el público que estaba más allá de esa norma legal. La debilidad del modelo formal de desempeño es especialmente evidente cuando este concepto se apareja con el de uniformidad de los servicios públicos. Más adelante veremos que la noción de gobierno democrático inherente a la concepción tradicional de gobierno es “vertical y jerárquica”, lo mismo que el concepto de interacción con el público. Según esta visión, el público debe ser tratado en gran medida como los siervos leales del gobierno, más que como clientes activos, consumidores o, incluso, ciudadanos del Estado.¹⁷

Democracia acotada. Además del criterio de desempeño, la visión dominante sobre la acción de gobierno que se refleja en la formulación de Walsh y Stewart, y la opinión prevaleciente durante gran parte del periodo, antes de la reforma profunda del sector público, era que la expresión más apropiada de la democracia y la política era la democracia representativa, y que ésta ocurría en los sacrosantos salones de las legislaturas y en los ámbitos de acción de los fun-

¹⁵ R. Rist *et al.*, *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*, New Brunswick, Nueva Jersey, Transaction Publishers, 1990.

¹⁶ También podría afirmarse que la industria de la evaluación estaba más vinculada con las políticas que con la administración. Por supuesto, es difícil separar del todo estos dos aspectos del gobierno, pero existen marcadas diferencias en lo que constituye la perspectiva central de cada institución y cada procedimiento.

¹⁷ Suelo oponerme a la idea de que se considere al público como “clientes” del gobierno, dado que esto lo coloca en una relación económica —más que política— con éste. Ahora bien, la noción de cliente tiene una función más activa que la idea del siervo implícita en la concepción más tradicional del lugar que ocupa el público.

cionarios del Ejecutivo, fundamentalmente presidentes y primeros ministros. Para las democracias parlamentarias y presidenciales las iniciativas tendientes a generar una participación más directa del público en las decisiones no se consideraban ni necesarias ni apropiadas. Detrás de esa idea de democracia se hallaba una concepción “vertical” de gobierno, en la que el público era importante para el proceso sólo durante el periodo de elecciones.¹⁸

La posibilidad de una democracia en la que participaran grupos de interés también era bastante limitada dentro de esa visión tradicional de la administración pública, lo que significaba que la práctica común era hacer participar a un número reducido de actores sociales en el proceso político —tanto en la etapa de formulación como en la de implementación. La selectividad del acceso para los actores sociales es un reflejo, hasta cierto punto, de esa concepción “jerárquica” de gobierno que mencionamos, y de la suposición correspondiente de que el gobierno era capaz de tomar sus propias decisiones en materia de políticas y administración.¹⁹ Los actores sociales quizá podían ser socios del gobierno, pero eran, definitivamente, socios minoritarios y con una participación que podía ser fácilmente coartada.

Por otra parte, cabe destacar que, aunque la concepción tradicional de la administración descansaba en una idea limitada y representativa de la democracia, sí tenía un sentido claro de lo político en la administración pública. En principio, el sistema del personal de carrera era despolitizado y neutralmente competente, pero se dejaba sentir la noción de que toda la actividad administrativa estaba animada por actores políticos y por valores políticos. Esta concepción de la acción de gobernar manifestaba con claridad la idea de que el gobierno debía dejarse conducir por la política y por la necesidad de elaborar políticas que expresaran su composición asimismo política. Por ello, el sistema tradicional de gobierno era, hasta cierto punto, una mezcla paradójica de predominio de lo político y de despolitización. Más aún, en esta faceta de la acción de gobierno, el servidor público despolitizado a menudo resultaba ser un político muy poderoso, no en un sentido partidista, sino en cuanto defendía y promovía los intereses de la entidad para la cual trabajaba.

Poca participación de la administración en las políticas. Como resultado de lo anterior, la concepción “vertical” de la acción de gobierno en el enfoque tradicional quizá era más pronunciada con respecto al papel de las organizaciones administrativas en la formulación de las políticas. Ya fuera directa o indi-

¹⁸ Quizá en esto exagero un poco lo que era la postura tradicional, pero no demasiado.

¹⁹ La selectividad era especialmente pronunciada en las democracias angloamericanas, mientras que los sistemas escandinavo y, hasta cierto punto, germánico tendían a ser mucho más inclusivos.

rectamente, la noción tradicional de dicha acción llevaba implícita la muy conocida dicotomía wilsoniana política-administración.²⁰ Es decir, en este modelo se traslucía la idea de que los burócratas no debían desempeñar papel alguno en lo que a las políticas públicas concernía, siendo ésta una tarea de los políticos. Los burócratas y sus organizaciones debían ser, en el mejor de los casos, una fuente de asesoría e información objetivas para los “verdaderos” formuladores de políticas del gobierno. Quizá era ésta una buena teoría democrática, en el sentido de que se recalca la importancia de los comicios para la elección de las políticas,²¹ pero también había cierto grado de irrealidad, dado el control que de la información tenían las burocracias y el papel que representaban los funcionarios de más alto nivel como asesores en materia de políticas.²²

La escasa participación de la burocracia y su consecuente dispensa del deber de rendir cuentas de manera directa y pública por las decisiones tomadas en materia de políticas públicas fue una especie de “acuerdo” que se pactó implícita o explícitamente entre la función pública y los políticos con respecto al papel que habría de desempeñar la burocracia.²³ Ese acuerdo resultaba en cierta medida provechoso para ambas partes: por un lado, los políticos recibían la asesoría honesta y la lealtad de sus servidores públicos y, por el otro, estos últimos quedaban protegidos de las críticas de la opinión pública por su participación en las políticas. Más aún, dicho acuerdo permitía que los participantes cooperaran en el acto de gobierno y, por tanto, reforzaba la versión esencialmente “vertical” de democracia inherente a la visión tradicional. Sin embargo, nuevamente vemos aquí que detrás de las declaraciones formales de superioridad de los políticos a menudo se ocultaban los muchos recursos con que contaban los administradores para favorecer ciertas políticas, en virtud de que asesoraban a los ministros y trataban con las organizaciones clientes.

²⁰ Esto es especialmente cierto en el caso de las democracias angloamericanas y, en particular, la de Estados Unidos. Ahora bien, existen huellas de esa misma lógica en otros sistemas administrativos que resaltan la importancia del papel del burócrata como el agente independiente, profesional e implementador de los actores políticos.

²¹ Véase R. Rose, *The Problem of Party Government*, Londres, Macmillan, 1974.

²² W. Plowden, *Ministers and Mandarins*, Londres, RIPA, 1982; L. Ethredge, *Can Government Learn?*, Nueva York, Pergamon, 1985.

²³ B. Schaeffer, *The Administrative Factor*, Londres, Frank Cass, 1973; C. Hood, “Relations between Minister/Politicians and Civil Servants: Public Service Bargains Old and New”, en B.G. Peters y D.J. Savoie (eds.), *op. cit.*

DE LAS RESPUESTAS CLARAS A LAS PREGUNTAS DIFÍCILES

Los principios de administración pública que examinamos antes definieron una forma estable y cómoda de gobernar de gran parte del sector público "moderno". Ese sistema de gobierno no resultaba precisamente emocionante, pero proveía un servicio público honesto, políticamente neutral y, en general, efectivo. También contenía valores políticos importantes, como el trato igualitario para todos los ciudadanos. Sin embargo, esas virtudes no bastaron a muchos detractores de la burocracia, dentro y fuera del gobierno. Las incontables críticas que se han hecho a la administración gubernamental exigen un gobierno más humano y, sobre todo, más eficiente. El problema es que, lejos de ser homogéneas, aquellas quejas son hasta cierto punto contradictorias.

Ahora examinaremos con detalle esas dos perspectivas, la NAP y la gobernanza, y veremos las alternativas que ambas visiones de la administración pública ofrecen a los dirigentes políticos y administrativos del sector público. Para examinar estas opciones tomaremos el mismo conjunto de elementos que vimos para caracterizar el modelo tradicional de administración pública. Dado que muchos autores han estudiado la NAP,²⁴ prestaré a ésta relativamente menos atención que a la gobernanza, pero es importante observar tanto las semejanzas como las diferencias que existen entre estos dos modos de ver la administración.

La NAP

El principal impulso que condujo a la reforma del sector público vino de las ideas y, en especial, de las prácticas de la NAP. Como muchos otros cambios en la vida política y social, es difícil precisar la fecha exacta en que ocurrió —no hubo una rebelión de la Bastilla administrativa. Más bien, a lo largo de los años setenta y ochenta fue aumentando la sensación de que había algo malo en la forma en que funcionaba el gobierno y que debía cambiarse. Como ya dijimos, este descontento con el statu quo de entonces era evidente tanto para la izquierda como para la derecha políticas, aunque las ideas de la NAP puedan parecer más acordes con esta última. Quizá podríamos marcar el inicio de esta oleada en la administración pública con la elección de políticos ta-

²⁴ C. Pollitt y G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Perspective*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2002; C. Hood, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, núm. 69, 1991, pp. 3-19.

les como Reagan, Thatcher y Mulroney,²⁵ o con el ascenso al poder del gobierno laborista en Nueva Zelanda, a finales de los ochenta, pero en ambos casos se estaría implicando un rompimiento demasiado brusco con el pasado.

La idea fundamental de la NAP es que la administración del sector público no presenta ninguna diferencia importante con respecto a la administración del sector privado. Más aún, se dice que el sector público no ha prestado la suficiente atención a la administración y a la función del administrador, habiendo exagerado el peso de los líderes políticos en las organizaciones públicas. Si los administradores y sus organizaciones pueden ser liberados del control de esos líderes políticos y de las limitaciones que impone la política a la administración y a las operaciones, entonces el sistema funcionará mejor. Por mejor funcionamiento se entiende aquí una operación más eficiente en términos económicos.²⁶

Autonomía y autosuficiencia organizacional. La NAP tiene una concepción un tanto ambiciosa de la autonomía y autosuficiencia de los organismos del sector público. Por una parte, la exhortación a “timonear, pero no remar” (“*steer, not row*”) puede tomarse como el rechazo a que los organismos del gobierno ejerzan una función clave *per se* en la provisión concreta de los servicios públicos, debiendo actuar más bien de manera indirecta y permitiendo la intervención de otros.²⁷ El gobierno debería ser, entonces, el contratante, o quizá, el patrocinador de las organizaciones que efectivamente brindarían los servicios, más que el proveedor directo de los mismos,²⁸ y, por tanto, el sector público tendría que establecer vínculos más estrechos con el sector privado. Para la NAP los dos sectores se vuelven mutuamente necesarios, dado que los contratistas dependen del gobierno para existir y el sector público depende del privado para llevar a cabo sus tareas esenciales.

Por otra parte, los promotores de la NAP sostienen que los organismos del sector público que permanecieran como proveedores directos de servicios tendrían que ser en gran medida autónomos de sus patrocinadores políticos, y en su operación tendrían que actuar más como empresas que como organismos

²⁵ Savoie, *op. cit.*

²⁶ La Revisión Nacional del Desempeño (Comisión Gore) declaró que su tarea consistía en hacer que “el gobierno funcione mejor y a menor costo”. Sin embargo, la definición de “mejor funcionamiento” que empleaba ese proceso de reforma era más amplia y se asemejaba más al concepto de gobernanza que examinaremos más adelante.

²⁷ D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.

²⁸ Y. Fortin y H. Van Hassel, *Contracting in New Public Management*, Amsterdam, IOS Press, 2000; P.J. Cooper, *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*, Washington, D.C., CQ Press, 2002.

convencionales del sector público. Estos organismos —ahora llamados “entidades” (*agencias*)— mantienen muy diversos tipos de relaciones formales con los ministerios y sus ministros.²⁹ Algunas versiones de la autoridad delegada, como las entidades del programa llamado Next Steps en el Reino Unido, están más sujetas al ministro y el ministerio de lo que cabría esperar en un modelo basado en la autonomía organizacional.³⁰ Sin embargo, ésta es quizá la versión más minimalista de autoridad delegada, pues la mayoría de las reformas de este tipo otorgan a sus entidades amplias libertades para decidir en materia de implementación de políticas, e incluso de diseño de las mismas, así como de contratación de personal.³¹

Aunque aparentemente contradictorias, estas respuestas de la NAP al tema de la autonomía organizacional comparten un punto, esto es, la opinión de que la antigua forma de concebir la organización del sector público, en la que el pilar central era el departamento ministerial, el cual tenía un alto grado de control de las políticas y la administración, no es la mejor para abordar el asunto. La pregunta, entonces, sería: ¿en qué casos y hasta qué punto debe delegarse la provisión de los servicios que brinda el gobierno, y si se delegan, cuál es la mejor manera de hacerlo para conservar cierto grado de participación —que no control— del sector público en los servicios?

Control de los empleados públicos. La idea de control de los empleados que considera la NAP no es muy distinta de la que plantea la forma tradicional de administración pública. En ambas, los administradores y los funcionarios de alto nivel deben tener el control de los empleados públicos de sus organizaciones. La diferencia entre estas dos visiones de la administración pública radica en el modo de ejercer dicho control. En el modelo tradicional, éste se basa en leyes y reglamentos, mientras que en la NAP se hace básicamente mediante incentivos financieros y la creación de una cultura organizacional, una forma de control que se interesa menos por los principios legales que por la ejecución de ciertas tareas de manera eficiente y efectiva.

Ahora bien, los administradores de la NAP han ganado más dominio sobre los empleados de segundo nivel del gobierno que el que se observa en la administración pública tradicional. Los sistemas burocráticos permiten ejer-

²⁹ G. Bouckaert y B.G. Peters, “Performance Measurement and Management: The Achilles Heel in Administrative Modernization”, *Public Product and Management Review*, núm. 25, 2002, p. 358.

³⁰ C. Talbot, *Ministers and Agencies: Control, Performance and Accountability*, Londres, CIPFA, 1996.

³¹ G., Bouckaert, B.G. Peters, K. Verhoerst y B. Verschuere, “Organizational Performance in a Decentralized Public Sector”, ponencia presentada en la “Conference on Performance in Government”, Greenberg Center, Syracuse University, octubre de 2002.

cer cierto control sobre el comportamiento de los empleados, pero también les brindan protección, especialmente a quienes están en desacuerdo con la visión política del gobierno en turno. Al eliminar esas políticas de protección, la NAP ofrece a los administradores más margen de acción para contratar y despedir, y por ende más posibilidad de politizar o, cuando menos, personalizar a la fuerza laboral del sector público.³² Es decir, si los administradores son nombrados desde fuera con base en contratos de desempeño, querrán estar seguros de que las cosas en la organización se harán a su manera, aunque no haya un sesgo partidista específico en la selección del personal o de los programas.

Obligación de los organismos públicos de rendir cuentas. El tipo de rendición de cuentas inherente a la NAP es mucho menos político que el del modelo tradicional de administración pública.³³ Aunque, en teoría, la NAP sí considera importante que las políticas públicas sigan una clara dirección política, la exaltación de los administradores como figura central del modelo hace que la rendición de cuentas tenga un carácter más interno y profesional, comparada con el producto de controles políticos ejercidos desde instituciones externas.³⁴ De igual forma, los instrumentos contenidos en la NAP (por ejemplo, la contratación por desempeño) pueden ser utilizados para brindar estándares, en cierta medida formalizados, que los administradores deben cumplir, como un mecanismo de rendición de cuentas. En virtud de que existen controles jerárquicos sobre los administradores involucrados en la NAP, dichos controles operan entre los ministros y sus ejecutivos, y a menudo se mantiene a la legislatura a cierta distancia de cualquier tema administrativo importante.

A medida que se fue desarrollando la NAP a lo largo de varios decenios, la obligación de rendir cuentas fue enfocándose cada vez más en el desempeño y los indicadores cuantificables de la actividad del gobierno. Esto hizo que el punto central de la rendición de cuentas dejaran de ser las instituciones políticas y se tornara a mecanismos más administrativos. Por muchos aspectos, esta forma constituye un avance con respecto a los instrumentos convencionales, que hacen resaltar las excepciones y errores obvios, pudiendo así avergonzar al gobierno. En cambio, cuando se atiende al desempeño de los gobiernos, se pone de relieve más bien el nivel promedio de productividad de los organismos

³² B.G. Peters y J. Pierre, *Politicization and the Public Service*, Londres, Routledge (en prensa).

³³ P. Barberis, "The New Public Management and a New Accountability", *Public Administration*, núm. 76, 1998, pp. 451-470.

³⁴ La rendición de cuentas sustentada en medios de control internos se torna problemática cuando se elimina o, al menos, se resta peso al servicio civil de carrera. Si es posible contratar administradores que no provengan del gobierno mismo, no lo será tanto que posean los valores del sector público apropiados para ejercer esa función más autónoma que les asigna la NAP.

y lo que éstos realmente están produciendo para el público. No obstante, este tipo de rendición de cuentas basado en el desempeño aún requiere de ciertos mecanismos políticos de supervisión y control.

La lógica de utilizar la medición del desempeño como instrumento de rendición de cuentas pertenece más al sector privado —como una especie de balance final— que al sector público. Este balance final puede ser un indicador de éxito tanto subjetivo —las opiniones de los clientes de los programas— como objetivo. Asimismo, esta perspectiva es capaz de sustituir los juicios relativamente técnicos de los administradores y asesores centrales de los organismos por el juicio político que solía constituir la base del proceso decisorio del sector público. Aunque, en términos empíricos, los criterios de juicio quizá sean más claros, es posible que los detractores sientan una inquietud de tipo normativo por el hecho de que lo que constituye esencialmente una decisión política se pueda convertir en un ejercicio básicamente técnico.

Uniformidad de los servicios públicos. La preocupación de la NAP por la uniformidad es mucho menos marcada que en el modelo tradicional de administración del gobierno. De hecho, dado que la NAP implica un *ethos* de “servir al cliente”, también entraña un *ethos* de diferenciación, más que de universalidad, en las relaciones con el público. Se parte de la idea de que los clientes del sector público desean distintos tipos de productos en educación, salud y muchos otros sectores de los servicios públicos, por lo cual debe dárseles la oportunidad, dentro de los límites del derecho público, de elegir. Este cambio de opinión sobre lo que se considera una buena administración pública tiene obvias repercusiones para las políticas, ejemplo de lo cual es la adopción de instrumentos como los vales,³⁵ que ofrecen al consumidor más libertad para elegir entre los servicios.

Como mencionamos antes, uno de los cambios más obvios en la administración pública que deriva de la NAP es la eliminación de la estandarización y la uniformidad dentro del propio sector público, lo cual ocurrió aquí de manera aún más extrema que en la provisión de los servicios al público. La razón de dichos cambios en el sector es que los sistemas burocráticos convencionales, con sus normas de trato y compensación igualitaria, no motivaban adecuadamente a los empleados públicos, por no decir que los desmotivaban. El razonamiento de los defensores de la NAP es que dar un trato estandarizado a todos los servidores públicos significaba ofrecer a los más productivos el mismo estímulo que a los menos productivos, por lo que nadie sentía entonces interés alguno en trabajar mejor. En cambio, si se les evalúa y premia de ma-

³⁵ C.E. Steuerle, *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2000.

nera diferenciada, es de esperarse que trabajen al máximo de sus capacidades.³⁶ Tanto dentro como fuera del gobierno, la tendencia de la NAP es hacia la diferenciación y no hacia la uniformidad.

Políticas y administración. La NAP también ha tenido ciertas repercusiones —aunque un tanto ambiguas— sobre el papel del administrador público en las políticas. Por una parte, la NAP reafirma el viejo cliché de la dicotomía política-administración, tan arraigado en la administración pública, al menos de Estados Unidos y, hasta cierto punto, de las otras naciones anglosajonas.³⁷ Como parte de las transformaciones estructurales comunes del sector público derivadas de la NAP, las entidades y otros organismos autónomos han tendido a institucionalizar dicha dicotomía.³⁸ Los organismos autónomos están diseñados para ser los instrumentos de la implementación y seguir los lineamientos de sus señores políticos.³⁹

Por otra parte, la importancia que en esta escuela de pensamiento ha tenido la máxima “deja que los administradores administren” hace hincapié en la autonomía profesional de estos actores en la cúspide de las organizaciones, e implica asignarles un grado de participación bastante importante tanto en el diseño de las políticas como en la administración. A medida que entran en juego las nuevas formas de rendición de cuentas, basadas en metas y planeación estratégica, ese papel central de los administradores empieza a verse disminuido. Sin embargo, la elección de los mecanismos para alcanzar los objetivos de los programas públicos puede tener implicaciones políticas y en las políticas, lo mismo que la definición inicial de dichos objetivos. Los instrumentos de las políticas no son políticamente neutrales,⁴⁰ y el hecho de elegir una “herramienta” sobre otra incidirá en la aceptabilidad de cada programa,

³⁶ Esto también presupone la idea de que el estímulo económico, o la inseguridad financiera, es la mejor manera de motivar a la gente, lo cual ha sido un aspecto central en la administración del sector privado, pero que es antitético respecto de las ideas convencionales sobre el compromiso de los burócratas con el servicio público.

³⁷ J.A. Halligan, *The Civil Service in Anglo-American Democracies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002.

³⁸ M. Smith, *The Core Executive in Britain*, Londres, Macmillan, 1999.

³⁹ Hasta cierto punto, esto es falso en el caso de la tradición escandinava, en la que las entidades tenían suficiente libertad para tomar decisiones en materia de políticas, así como para implementarlas (véase R. Premfors, “The ‘Swedish Model’ and Public Sector Reform”, *West European Politics*, núm. 14, 1991). La idea de que una junta directiva fuera la encargada de conducir las actividades de la entidad implicaba que ésta tenía facultades tanto para elaborar como para instrumentar las políticas. Más aún, existía en la junta un claro mecanismo para rendir cuentas, que quizá esté faltando en las pretendidas copias de este tipo de esquemas.

⁴⁰ B.G. Peters, “The Politics of Policy Instruments”, en L.M. Salamon (ed.), *Handbook of Policy Instruments*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

la gama de fuerzas políticas que los afectarán, así como sus consecuencias distributivas, además de la mera eficiencia de la administración.

También debemos reparar en que existen otras fuerzas —tanto intelectuales como políticas— que contribuyen a incrementar la participación de la burocracia pública en las políticas. Una de las más importantes, al menos en el caso estadounidense, ha sido la idea del Estado “republicano cívico”, en el cual las ramas políticas tradicionales del gobierno se convierten principalmente en instrumentos de rendición de cuentas y formuladores de políticas muy amplias, mientras que las entidades administrativas constituyen el surtidor principal de políticas y de discrecionalidad del sistema político.⁴¹ En cierto sentido, vemos aquí un replanteamiento del principio del gobierno parlamentario de que el papel del Legislativo es criticar, mientras que el del Ejecutivo es actuar.⁴² La diferencia es que, en esta versión, el segundo es la burocracia profesional y de carrera, y no el Ejecutivo político.

La NAP y el modelo de sector privado en el que se sustentan sus reformas se han vuelto esenciales para la transformación del sector público. Sin embargo, aunque contiene en su núcleo un conjunto de ideas bastante claras, las prescripciones que surgen de la NAP son a menudo muy ambiguas. Muchas de esas ambigüedades y paradojas⁴³ que resultan del cambio se deben al carácter particular del sector público y a la multitud de valores y asuntos que se ponen de manifiesto cada vez que se intenta reformarlo. Así, por ejemplo, cuando se trata de dar mayor independencia a los administradores en el gobierno, el resultado final puede ser la pérdida de autonomía, dado que los dirigentes políticos siempre encuentran nuevas formas de ejercer su control sobre la burocracia, control que ellos consideran justificable en la teoría democrática.

La NAP resulta particularmente problemática cuando se le ve desde el ángulo de los valores democráticos de la administración. Por una parte, se acenúa más la responsabilidad frente al “cliente” o los “consumidores” de los programas públicos y, en efecto, hay un interés más pronunciado por la provisión del servicio *per se* que lo que suele verse en otras formas más convencionales de administración. Por otra parte, sin embargo, los mecanismos mediante los

⁴¹ C.R. Sunstein, “Changing Conceptions of Administration”, *Brigham Young University Law Review*, 1987, pp. 927-941; del mismo autor, *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1990; M. Seidenfeld, “A Civic Republican Justification for the Bureaucratic State”, *Harvard Law Review*, núm. 105, 1992, pp. 1511-1589.

⁴² D.J. Savoie, *Administration and Democracy: The Search for Space* (en dictamen).

⁴³ J.J. Hesse, C. Hood y B.G. Peters, *Paradoxes of Public Sector Reform*, Berlín, Dunker and Seboldt, 2002.

cuales los ciudadanos puedan expresar sus puntos de vista y ejercer sus derechos democráticos no están considerados como relevantes dentro de este modelo de reforma.

Gobernanza y administración pública

Aunado a la vertiente que ha tendido a adoptar las ideas de la NAP, otro viraje decisivo en la reflexión sobre el papel de la administración pública en el gobierno ha sido la pérdida de un interés exclusivo en el gobierno *per se* para prestar más atención a la gobernanza. Aunque ésta aparece en la literatura con significados diversos, la premisa central de la teoría es que el acto de gobernar consiste fundamentalmente en timonear la economía y la sociedad, por lo que los analistas (y los administradores) deben examinar toda la gama de posibles opciones que permitan decidir el rumbo. Muy a menudo, esta tesis se ha llevado al extremo de ignorar del todo al gobierno, junto con otros muchos actores. Mi postura es que debemos conservar la gobernanza como instrumento central para la definición de los objetivos y la rendición de cuentas, pero también que otros actores puedan llegar a involucrarse en ella.

El análisis de la gobernanza se ha dedicado en mayor parte a examinar el papel que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de las políticas públicas. Este cambio en la balanza se ha dado tanto en el mundo real del gobierno como en la literatura académica relativa a la administración colectiva de las sociedades. Se ha caído fácilmente en el error de sobreestimar ese nuevo estilo que revelan los sistemas políticos contemporáneos para alcanzar las metas colectivas, y suponer, entonces, que “la gobernanza sin gobierno” es una posibilidad.⁴⁴ Pero, pese a la importancia de las redes y vínculos de los organismos del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil,⁴⁵ el gobierno sigue ocupando un lugar clave en la definición de los objetivos para la sociedad y en vigilar la implementación de los programas.

La adopción del concepto de gobernanza como instrumento para la definición colectiva de las metas tiene varias implicaciones sobre el papel que desempeña la administración. En términos descriptivos, el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en

⁴⁴ Véase Rhodes, *op. cit.*

⁴⁵ Véanse L.J. O'Toole, *American Intergovernmental Relations*, Washington, D.C., CQ Press, 2000, y W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn y J. Koopman, *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1997.

parte de un Estado facilitador.⁴⁶ En el curso de las últimas décadas, varios instrumentos cooperativos para poner en obra los programas públicos han llegado a ser componentes habituales del repertorio de acciones del gobierno para manejar los problemas relativos a las políticas, sobre todo en las áreas social, de salud y de urbanización.⁴⁷ Ahora los gobiernos recurren a subcontrataciones, sociedades, coproducción, cofinanciamiento y otros acuerdos más creativos que buscan hallar la mejor forma de poner en marcha las políticas.

Autosuficiencia. En el modelo de la gobernanza, la administración pública es todo menos autónoma. Uno de los rasgos distintivos de este enfoque es que el gobierno utiliza las organizaciones del sector privado como parte de la estrategia de provisión de servicios de los programas públicos. En varias áreas de las políticas, pero quizá muy especialmente en la de servicios sociales, los programas públicos se suministran por medio de organizaciones privadas o de algún tipo de asociación o colaboración con redes de actores no gubernamentales. En lugar de confiar en la capacidad autónoma del gobierno, la tesis de la gobernanza respecto de las tareas del sector público es que los programas pueden brindarse mejor por medio de los vínculos con el sector privado. Así, por ejemplo, el suministro de los servicios sociales puede mejorar si los clientes tienen cierta participación en la definición de los programas y, más todavía, en la provisión de los mismos.

En este caso, el adjetivo “mejor” tiene dimensiones tanto empíricas como normativas. En lo empírico, la tesis de la gobernanza sostiene que los gobiernos pueden proveer los servicios de manera más eficiente y efectiva si la estructura de suministro incluye a actores del sector privado. Esto significaría, como mínimo, que el sector público tiene capacidad para influir en los actores del sector privado que utilizan voluntarios y otro tipo de personal de suministro de bajo costo. En cuanto a lo normativo, las organizaciones del sector privado que pudieran participar en la provisión de los servicios poseen un alto grado de legitimidad frente a los receptores de los servicios y, en ocasiones, están estrechamente ligadas a esos clientes. Aunque ese vínculo quizá plantee problemas en cuanto a la obligación de rendir cuentas, también da más legitimidad a las acciones “públicas”, especialmente en los servicios destinados a los segmentos más desfavorecidos de la población, que han tenido experiencias bastante negativas con el gobierno y por ello encuentran más confiables esos medios menos burocratizados de provisión de los servicios.

⁴⁶ J.S. Hall, “Reconsidering the Connection between Capacity and Governance”, *Public Organization Review*, núm. 2, 2002, pp. 23-44.

⁴⁷ L.M. Salamon, “Introduction: New Governance, New Instruments”, en Salamon (ed.), *op. cit.*

Otro aspecto que quizá sea tan importante como los cambios en la estructura real para la provisión de los servicios públicos es que el sistema de gobernanza es negociable e impugnabile. Mientras que los estilos tradicionales de administración y, hasta cierto punto, la NAP cuentan con un esquema predefinido de acciones para alcanzar las metas públicas, en la era de la gobernanza cada decisión debe ser en alguna medida discutida y negociada. Ahora bien, aunque esto pueda parecer abierto y democrático, existe el riesgo de que se trate de un “pacto de simulación”, en el cual la aparente apertura en realidad constituye cooptación, persistencia del predominio de las instituciones del sector público y cierta pérdida de autonomía para las organizaciones del sector privado.⁴⁸

Control de los empleados del gobierno. Tanto el modelo tradicional de administración pública como la NAP contienen ideas preconcebidas, más bien negativas, sobre los empleados públicos, a excepción, quizá, de aquellos que ocupan los escalafones más altos de las organizaciones. En el modelo tradicional se consideraba necesario ejercer la autoridad para controlar la autonomía y discrecionalidad de los empleados. Por otra parte, en la NAP los administradores reciben ciertas facultades, pero ello a expensas de otros servidores públicos. Más aún, el recurso a los varios medios de control del comportamiento que contempla la NAP tiende a negar autonomía a los empleados de los niveles inferiores. Lo que se esconde tras estas concepciones del acto de gobierno es una desconfianza fundamental en los empleados del sector público.

En cambio, la forma en que el modelo de gobernanza concibe el sector público ofrece una visión más positiva y confiable de sus empleados. En esta perspectiva, además de la importancia que se otorga a la participación de los actores del sector privado y a las relaciones que con ellos deben establecerse para la provisión de los servicios, se considera necesario facultar a los niveles inferiores del sector público para que tomen sus propias decisiones, lo mismo que a los clientes de las organizaciones. Debo hacer notar aquí que no existe un vínculo teórico fuerte (y tampoco uno débil) entre las ideas de recurrir a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan al proceso de gobierno y esta concepción más benigna de los empleados públicos. Sin embargo, ambos tipos de perspectiva sí han variado empíricamente, llegando incluso en ciertos aspectos a volverse antitéticas, dado que implican que se deben

⁴⁸ En Estados Unidos, por ejemplo, la iniciativa del presidente George W. Bush de hacer participar en el gobierno a las organizaciones “basadas en la fe” fue rechazada por éstas casi con la misma vehemencia con que fue objetada por los defensores de las libertades civiles, interesados en mantener la separación del Estado y la Iglesia. A las organizaciones del sector privado les preocupaba que, si se les obligaba a tener una participación más estrecha con el gobierno federal, pudieran perder su autonomía y la buena imagen que tenían ante sus clientes.

dar facultades, de manera simultánea, tanto a los servidores públicos encargados de manejar los programas como a los receptores de los mismos.⁴⁹

El grado de vinculación que en el enfoque de la gobernanza existe entre estas dos vertientes revela el debilitamiento de la dicotomía Estado y sociedad, inherente al enfoque tradicional. Si el Estado está en alguna medida compartiendo su soberanía con actores no estatales y utilizando a sus empleados para implementar los programas, entonces resulta poco sensato invertir demasiado en medios para controlar a los empleados estatales. Estos dos cambios en el sistema administrativo implican el desdibujamiento de las fronteras entre las organizaciones y las profesiones, así como cierta aceptación generalizada de que el sistema cuente con controles menos estrictos. Como examinaremos con detalle más adelante, esto a su vez implica determinadas modificaciones en la idea de rendir cuentas.

Regímenes de rendición de cuentas. Como mencionamos antes, la obligación de rendir cuentas cambia cuando se aplica el modelo de gobernanza al sector público. En el momento en que se recurre más al sector privado como medio para proveer los servicios de los programas públicos, dicha obligación con respecto a los programas se debilita, a la vez que se ensancha. La consecuencia más notable que se deriva del modelo de gobernanza es que el vínculo entre las organizaciones estatales y las acciones realizadas en su nombre se debilita, y los líderes políticos cuentan con menos recursos para ejercer el control que supone la teoría democrática. Aunque los contratos especifiquen algunas de las condiciones que deben cumplir los actores no gubernamentales para respetar los requerimientos de la ley y otras normas, suelen ser instrumentos relativamente ineficaces para la rendición de cuentas.⁵⁰

Al mismo tiempo que los mecanismos convencionales de rendición de cuentas se han debilitado, también han sido ampliados, de tal suerte que ahora incluyen medios como el de la adjudicación, antes mencionado. El régimen de rendición de cuentas comprende las mismas organizaciones y clientes del sector privado que son responsables de proveer los servicios. Por tanto, el hecho de que haya una mayor apertura a la sociedad hace que la rendición de cuentas

⁴⁹ B.G. Peters y J. Pierre, "Governance without Government?... , *op. cit.*

⁵⁰ Peters, "The Politics of Policy Instruments", *op. cit.*; C. Greve, "Variations in Contracting in Public Organizations", ponencia presentada en la reunión anual del European Group of Public Administration, Glasgow, Escocia, 1999. Paradójicamente, aunque se considere que el modelo de la gobernanza puede crear más vías que mejoren la provisión de los servicios, en ocasiones resulta lo contrario. Así, por ejemplo, si bien los contratos especifican niveles mínimos de desempeño, éstos pueden llegar a convertirse en niveles máximos. En cambio, los organismos del sector público, debido a la mayor amplitud de su compromiso con el servicio, a veces se ven menos coartados en cuanto a la forma de proveer los servicios.

sea menos una operación gubernamental interna que una colaboración entre los diversos actores involucrados. Como ya mencionamos, las subcontrataciones, los convenios de asociación, etc., forman parte de este tipo de acuerdo, el cual, sin embargo, también debe estar basado en la confianza y respeto mutuos. Más aún, quizá ahora sean más necesarios los tribunales para garantizar que se respeten las normas de equidad durante la implementación de los programas.

Hasta cierto punto, el modelo de gobernanza es compatible con las versiones de administración pública que se crearon para mejorar, o cuando menos transformar, la rendición de cuentas. Como mencionamos antes, el más importante de estos cambios fue la gestión de la calidad del funcionamiento (*performance management*), en el que el elemento fundamental de la rendición de cuentas deja de radicar en el control político y del proceso, para localizarse en el desempeño y los efectos demostrables. Esta transformación en la naturaleza de dicha obligación significa, a su vez, que existen normas más claras para evaluar los productos de los convenios gubernamentales y darlos por terminados o modificarlos según sea necesario. En el contexto de la gobernanza, el hecho de que la gestión de la calidad del funcionamiento sea el mecanismo para mejorar la rendición de cuentas supone que las interacciones del Estado y la sociedad pueden ubicarse dentro de este marco un tanto mecanicista. Más aún, la rendición de cuentas tiende a definirse más en función del desempeño promedio de la organización, que en función de los errores cometidos por los funcionarios, que suelen ser aislados y excepcionales.

En la gobernanza, el sistema de rendición de cuentas se complementa con los intentos cada día más frecuentes de politizar la función pública y sus interacciones con la sociedad. Tanto en la gobernanza como en la NAP, los componentes políticos del gobierno —los ministros— y la burocracia central pierden algunos o casi todos sus instrumentos de control jerárquico. Éstos les eran importantes para controlar la implementación de las políticas, pero también lo son para crear una cadena de rendición de cuentas.

Uniformidad de los servicios públicos. En la NAP desapareció el concepto de uniformidad de los servicios públicos. La idea de que haya mayor diversidad en ellos se basa en el mercado y en la tesis de que sus “consumidores” o “clientes” deben tener más capacidad de decisión respecto de los servicios que desean consumir.

Ahora bien, las transformaciones que desde entonces han experimentado la política y el gobierno hacen aún más relevantes esas ideas sobre el cambio. En primer lugar, las reformas a la administración pública derivadas de la NAP han tendido a devaluar o, más usualmente, ignorar la posición constitucional y legal del sistema burocrático. La administración pública de carrera ha sido denigrada a favor de un modelo más general, en el cual los servidores públi-

cos no son socios en la administración del Estado, sino más bien obstáculos para el manejo eficiente del sector público.⁵¹

Asimismo, ciertos acontecimientos políticos contemporáneos han provocado una discrepancia entre la realidad de la administración y los discursos formales sobre el papel de la función pública en muchos países. En particular, el derrumbe de los sistemas socialistas en Europa Central y Oriental dejó ver una clara diferencia entre el sistema de administración heredado y el papel que asume la administración en los sistemas políticos democráticos.⁵² Esta discrepancia se ha hecho aún más evidente en virtud de que la mayoría de estos países ha solicitado su ingreso a la Unión Europea, y su capacidad para administrar el *acquis* de manera efectiva y responsable constituye un tema de debate durante las reuniones en que se analiza su posible incorporación. De igual forma, las transformaciones democráticas en Asia y América Latina han producido fuertes disparidades entre la realidad y los principios de administración establecidos.⁵³

En términos más analíticos y teóricos, la gobernanza también implica que, lejos de que existan respuestas claras y ampliamente aceptadas a muchas de las preguntas del gobierno, que sean también operativas dentro del sistema político, casi todos los temas relativos a la estructura y proceso están abiertos y son susceptibles de negociarse y de ser formas creativas del diseño institucional. Las respuestas a la pregunta de cómo tratar un asunto específico sobre provisión de servicios ya no están programadas, con la presunción de que el gobierno y su función pública proveerán el servicio.⁵⁴ Como se dijo antes, la decisión sobre los instrumentos que habrán de elegirse para alcanzar los objetivos de los programas públicos ahora no sólo contempla aquellos que involucran al gobierno mismo, sino que también considera una variedad de convenios de cooperación cuya elección puede resultar de las negociaciones hechas con los actores implicados, más que de un decreto emitido por el propio gobierno.

Adoptar el modelo de la gobernanza para la provisión de los servicios públicos también implica que la uniformidad de éstos se considera menos importante que en el modelo tradicional. Aunque exista un marco legal común para la política en cuestión, se implementarán distintas versiones de ella y en escenarios diferentes, dependiendo de las organizaciones del sector privado que

⁵¹ C. Hood, "De-Sir Humphreying the Westminster Model of Bureaucracy", *Governance*, núm. 3, 1990, pp. 205-214; del mismo autor, "Relations between Minister/Politicians and Civil Servants...", *op. cit.*

⁵² Véase D. Coombes y T. Verheijen, *Innovations in Public Management — Perspectives from East and West*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998.

⁵³ J. Burns y B. Bowornwathana, *Civil Service Systems in Asia*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001.

⁵⁴ Walsh y Stewart, *op. cit.*

sean los elementos primarios del sistema de suministro. Además, en términos normativos, las disparidades que puedan surgir suelen considerarse por lo general como positivas, pues las variaciones que resultan de la participación de los actores de la sociedad civil (ya sea en la etapa inicial o final) responden apropiadamente a las diferencias entre los clientes a quienes se brinda el servicio.⁵⁵

La gobernanza y la función pública. El giro hacia la gobernanza como modelo para la administración pública tiene varias consecuencias importantes para los sistemas burocráticos. Una de ellas es que el concepto de una burocracia permanente y jerárquicamente organizada es mucho menos viable que en el pasado. Al igual que para el concepto mismo de gobernanza, los sistemas de personal del gobierno deben ser mucho más flexibles, y estar más abiertos a toda una gama de convenios profesionales y de administración, que los sistemas tradicionales y formalizados. Esa apertura puede conseguirse mediante subcontrataciones y otros medios similares que hacen participar a personal externo en el gobierno, aunque ello tiene un costo. Estos instrumentos para la administración del personal crearán, a su vez, mayor igualdad entre quienes colaboran en el sector público.⁵⁶ Aunque, en virtud de su base (al menos parcialmente) económica, podría pensarse que la subcontratación es más acorde con la NAP, la posibilidad de manejar relaciones de corto plazo y especializadas entre individuos y gobierno hace que también resulte un instrumento adecuado dentro del marco de la gobernanza.

Al igual que en la gobernanza por niveles múltiples, la apertura de los convenios de gobernanza y la participación de actores de la sociedad civil constituyen importantes transformaciones democráticas frente a lo que se consideraba rígidos esquemas burocráticos para administrar las políticas públicas. Sin embargo, el aspecto central de todos estos cambios en las funciones y responsabilidades es la posibilidad de preservar el carácter público del sector público.⁵⁷ En el caso de la administración del personal, la creciente adopción de los conceptos tanto de la gobernanza como de la NAP significa que la función pública se considera menos necesaria para la provisión de los servicios o para la gestión general del Estado. Tanto la mayor contratación de administradores externos al sistema de carrera como el empleo de gente proveniente de orga-

⁵⁵ E. Sorenson, "Democracy and Empowerment", *Public Administration*, núm. 75, 1997, pp. 553-567.

⁵⁶ La contratación de terceros implica que ambas partes del convenio tienen categorías y derechos independientes, a diferencia de la jerarquía inherente al modelo tradicional de administración del personal. Véase B.G. Peters, "Contracts and Resource Allocation in Public Governance", en A. Heritman (ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2002.

⁵⁷ Wright, *op. cit.*

nizaciones no lucrativas, lucrativas o de clientes para implementar los programas significa que muchas de las personas que decidirán en materia de gobernanza no habrán sido socializadas en los valores del servicio público.⁵⁸

Un concepto más amplio de democracia. El modelo de gobernanza para la administración pública comprende una idea de la democracia mucho más amplia que la de cualquier otro enfoque. Aunque se sigue aceptando (al menos en la mayoría de las versiones) que el Estado tiene la autoridad última sobre las políticas, debido a su legitimidad democrática, el modelo de gobernanza también reconoce otras formas y foros de participación pública. Como ya dijimos, la gobernanza involucra a las organizaciones y actores del sector privado como elementos clave de la provisión de servicios, y permite que todos los participantes opinen sobre la manera en que éstos se suministrarán, aunque no necesariamente sobre su contenido real.

La gobernanza requiere una sociedad vigilante, aunque dicha vigilancia pueda hacerse a distancia. La pregunta normativa importante que se sigue de la premisa sobre la participación sustancial del sector privado en la provisión de los servicios es ésta: ¿hasta qué punto se puede aceptar el alejamiento de las normas políticas establecidas en la legislación, dado el mandato democrático que tienen los formuladores de las políticas?⁵⁹ Aunque la colaboración de las organizaciones del sector privado como elemento de la estrategia de gobernanza tiene la virtud de brindar una forma alternativa de participación, es claro que también plantea el riesgo de que se altere la legislación producida por las instituciones formales. Existen muchos estudios sobre la “deformación normativa” (*regulatory creep*), que ocurre cuando las burocracias encargadas de implementar la política le imponen sus propias ideas, y cabría esperar deformaciones similares a raíz de la participación de los actores no gubernamentales. Hasta cierto punto, este modelo prevé, e incluso aplaude, esas distorsiones, por lo que somos nosotros quienes debemos preguntarnos hasta qué punto cabe esperarlas y aceptarlas.

De esta forma, el administrativismo (*managerialism*) de la NAP preserva mejor el carácter público del acto de gobernar que el modelo aparentemente más democrático de la gobernanza.

Poca participación de la burocracia en las políticas. Hemos señalado que, mientras en el modelo tradicional de administración pública, la burocracia desempeña un papel muy limitado en la elaboración de las políticas, en la NAP, por el contrario, la función pública y, en particular, sus administradores de más

⁵⁸ R.A. Chapman, *Ethics in Public Service for the New Millennium*, Aldershot, Ashgate, 2000.

⁵⁹ Esto, por supuesto, es análogo al debate entre la concepción descendente o ascendente de la implementación. Véase S.H. Linder y B.G. Peters, “Relativism, Contingency and Definition of Success in Implementation Research”, *Policy Studies Review*, núm. 7, 1987, pp. 116-127.

alto nivel, ocupan un lugar central en el diseño de los programas. El enfoque de la gobernanza mantiene una posición intermedia, aunque hay una tendencia a considerar que debiera ser más autónoma que en el modelo administrativo tradicional. Sin embargo, la independencia que obtiene la burocracia en el modelo de gobernanza se refiere más a la forma de manejar sus relaciones con la sociedad civil, por lo que la administración de las redes se convierte en un medio crucial para la definición de las políticas.

Por tanto, en el modelo de gobernanza el papel de la burocracia en las políticas es un tanto ambiguo. Por una parte, no se enaltece al administrador, como en la NAP, y el concepto de timonear (*steering*) implica que las instituciones políticas democráticas son clave en la determinación del rumbo del gobierno. Por otra parte, la participación de la sociedad civil y el desempeño de la burocracia como principal intermediaria entre el público y los actores privados hacen que esta última tenga un papel central en definir la implementación de la política y, por tanto, el significado de los programas, a partir de la experiencia que los ciudadanos tienen de ellos. De esta forma, la burocracia es importante para supervisar la implementación, utilizando herramientas tales como las subcontrataciones y asociaciones, mediante las cuales se vincula con el sector privado como mecanismo para hacer cumplir la obligación de rendir cuentas.

De nuevo, el modelo de gobernanza, aparentemente abierto y democrático, plantea en realidad algunas dudas importantes sobre el significado real de la democracia. La burocracia debe controlar la participación de los grupos y otros actores de la sociedad civil, si se quiere que estas interacciones contribuyan al logro de los objetivos de las políticas; pero esta función administrativa conduce a algunos problemas que están presentes en las versiones más extremas de la teoría de redes en la gobernanza. La capacidad de autoorganización de las redes no parece ser tan grande como se dice, por lo que, para que pueda producirse una acción efectiva, debe haber alguna forma de señalarles un rumbo y un propósito comunes. En un régimen democrático, las funciones de definición de metas y rendición de cuentas corresponden inherentemente al gobierno y sus agentes (a menudo la burocracia pública).

CONCLUSIONES

Las tesis sobre la reforma de la acción de gobierno y del papel de la función pública se sustentan en otras premisas fundamentales que determinan la viabilidad de las recomendaciones que puedan derivarse de ellas. La más importante es la que supone la existencia misma de una burocracia bien establecida, la cual habrá que reformar y que está permeada de los valores y conductas de

servicio público de la administración estatal. Por tanto, si queremos reformar algo, debemos saber con certeza *a partir de qué* vamos a hacerlo y también *hacia dónde* irá esa reforma. Si la idea sobre la naturaleza de ese sector público preexistente es incorrecta, entonces las prescripciones para reformarlo también lo serán. Ahora bien, si no existe un sistema semejante, el debilitamiento de los controles jerárquicos inherente a la NAP y las alianzas estrechas del gobierno con organizaciones del sector privado pueden convertirse en un caldo de cultivo para la corrupción y la mala administración.

Por lo anterior, es claro que las propuestas de cambio tanto de la NAP como de la gobernanza difícilmente podrán ser adecuadas para sistemas políticos que no sean industrializados ni democráticos, y que no cuenten con sistemas burocráticos plenamente institucionalizados. Por desgracia, los más fervientes creyentes en estas estrategias de reforma rara vez comprenden esto, pues consideran que dichos esquemas sirven para una vasta diversidad de sistemas administrativos. Esta postura es comprensible dado que los valores, la ética y otros conceptos similares de la función pública resultan poco útiles si el valor central del trabajo del gobierno se ubica en la eficiencia, definida en términos económicos relativamente simplistas.

La viabilidad de estas opciones de administración pública también depende del desarrollo de la sociedad civil y de la posibilidad de que el gobierno encuentre socios confiables para proveer los servicios. Como es obvio, el modelo de gobernanza descansa en gran medida en las redes de actores que puedan asociarse con el gobierno y, en menor grado, en los ciudadanos activos que quieran participar como individuos. Asimismo, la NAP depende de los actores del sector privado, aunque por lo general de los del sector lucrativo. No obstante, en ambos casos la acción de gobierno es una empresa más cooperativa de lo que suele pensarse, y los socios apropiados deben estar presentes y dispuestos a participar.

Además del grado de institucionalización de la burocracia y de los acuerdos de administración pública, entendidos en sentido amplio, las posibilidades de reforma también dependen de las tradiciones administrativas que influyen en los sistemas potencialmente implicados en los cambios. Por ejemplo, las ideas de la NAP pueden resultar atractivas en ciertos entornos, pero no en aquéllos en los que la administración se sustenta primordialmente en la ley, no en los valores de la administración.⁶⁰ De igual forma, la posibilidad de hacer una reforma de la administración pública al estilo de la gobernanza dependerá mucho de que existan organizaciones fuertes en la sociedad civil, así como normas institucionalizadas que legitimen la participación directa de grupos de interés y otros órganos análogos en la elaboración de las políticas.

⁶⁰ B.G. Peters, *The future of Governing...*, *op. cit.*

Estas dos transformaciones de los sistemas político y administrativo se han dado en momentos relativamente cercanos. Asimismo, en cierta medida parten de ideas similares sobre la acción de gobierno, aunque lo hagan por razones un tanto diferentes. Ambas vertientes del cambio consideran que el sistema tradicional de gobierno no es deseable. Más aún, los estudios relativos a una y otra subrayan la idea de “timonear, pero no remar”, frase que hizo célebre el execrable libro de Osborne y Gaebler.⁶¹ En el mundo de la NAP, el hecho de recurrir a actores no gubernamentales tiene el objetivo de reducir los costos, incrementar la eficiencia y acotar el poder del Estado. En el modelo de gobernanza existen algunos elementos de eficiencia, pero la justificación principal es involucrar a la sociedad civil, elevar la participación y reconocer la capacidad de las redes de ésta para ejercer cuando menos un cierto grado de autoadministración en sus áreas de políticas.

Ambos modelos coinciden, en el sentido de que buscan derrocar el sistema jerárquico y “vertical” de gobierno, heredado del pasado. Varias recomendaciones que plantean los dos son casi idénticas, como, por ejemplo, la descentralización de las funciones de gobierno. Más aún, las dos versiones del cambio hacen algunas recomendaciones que son compatibles e incluso complementarias. Por ejemplo, las ideas que hallamos en la NAP sobre la gestión de la calidad del funcionamiento y la importancia de medir los productos del gobierno podrían facilitar el uso de actores no gubernamentales para suministrar los servicios de los programas.

Ahora bien, aunque algunas de sus recomendaciones sean compatibles, también existen otras que no lo son y que, tomadas juntas, pueden producir resultados muy negativos para el gobierno. Por ejemplo, el desarrollo de organizaciones autónomas y cuasi autónomas para proveer los servicios públicos puede reducir la capacidad del núcleo del gobierno para garantizar que se cumpla la obligación de rendir cuentas. Si este cambio en el gobierno se combinara con ciertos elementos del modelo de gobernanza, que recomiendan delegar en los actores de la sociedad civil, se crearía entonces una cadena de acción y de rendición de cuentas extremadamente larga, que dificultaría mucho llevar a cabo las tareas de control y supervisión. De igual forma, una receta para producir conflictos sería mezclar la facultad de los administradores, propuesta por la NAP, con el otorgamiento de facultades a los clientes y los empleados de rango inferior, que plantea la gobernanza.⁶²

[Traducción de Lorena Murillo S.]

⁶¹ Osborne y Gaebler, *op. cit.*

⁶² B.G. Peters y J. Pierre, “Governance without Government?..., *op. cit.*”

COMENTARIOS

I

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

Quiero agradecer la invitación que se me ha hecho y al mismo tiempo felicitar a El Colegio de México, al Centro de Estudios Internacionales y a la licenciatura en política y administración pública por este vigésimo aniversario. Agradezco muy especialmente que se me haya brindado la oportunidad de comentar la ponencia del profesor Peters, lo que es para mí un honor, a la vez que un gusto personal.

La ponencia del profesor Peters reseña muy bien el estado actual del campo de la administración pública. En efecto, se puede caracterizar ésta como una disciplina teórica y un campo práctico que se encuentra en un estado de cierta incertidumbre. El ponente aclara que no quiere llamarle crisis, yo no sé si se pueda utilizar algún otro término, quizá tampoco se trataría de una transición. Quizá estemos pasando de un paradigma a otro, mientras que lo que está sucediendo es la emergencia de distintos paradigmas y probablemente cada uno de ellos acabará por quedarse. En todo caso, como él mismo dice, el de las políticas públicas es un campo de estudio que se diferencia del de la administración pública y en ambos han quedado atrás las preguntas fáciles y se han instalado las respuestas difíciles.

El profesor Peters analiza tres modelos que de alguna manera se encuentran compitiendo por la atención de los gobiernos, de las sociedades, de las administraciones públicas del mundo: el de la nueva gerencia pública, el de la administración pública tradicional y el que no estoy seguro de que en español se pueda denominar como modelo de la gobernanza. Un primer mérito de la ponencia es que en ella se diferencian muy bien los tres modelos, y su análisis es diferente a otros, es decir, se presenta como un debate sólo entre la llamada nueva administración o gerencia pública por un lado y la administración pública tradicional por el otro. El ponente duda acerca de si el de la gobernanza en efecto pueda llamarse un modelo, incluso por ahí utiliza el término de paradigma, pero yo pensaría que aquél sí se acerca mucho a lo que es un modelo, que podríamos hablar de él como un modelo en aspec-

tos muy importantes, diferente del de la llamada nueva administración pública (NAP).

El profesor Peters afirma que los modelos de la nueva gerencia pública y de la gobernanza proponen un gobierno despolitizado, aunque también señala que el modelo tradicional venía proponiendo igualmente una despolitización de la administración pública, aunque más bien dicha propuesta se trata de una mezcla paradójica de politización y despolitización. Aquí tendría un primer comentario, a la vez que una pregunta para el ponente. Se ha dicho siempre de la administración pública tradicional que es un modelo de administración neutral, pero, como el profesor Peters explica, más que un gobierno despolitizado o neutral lo que se concebía o lo que se pedía era un aparato que siguiera las instrucciones del gobierno en turno; entonces, de alguna manera estaba politizado, con respecto a los mandatos o a la ideología del gobierno en turno, sin importar que en un momento dado éste fuera de una ideología y luego lo fuera de otra completamente diferente.

En la ponencia que comentamos se argumenta que, por su complejidad, esta función supuestamente neutral nunca se cumplió y que, en realidad, lo que ha sucedido es que los funcionarios han ejercido una influencia muy importante cuando no definitiva. En prácticamente todos los sistemas que han tenido servicio civil de carrera, o en la administración pública tradicional, esto es entendible; quizá era mucho pedir que un funcionario no tuviera visiones propias, que fuera prácticamente un funcionario esquizofrénico, que un día iba a implementar una ideología marxista, si fuera el caso, y que años después habría de ocuparse de la implementación de una ideología neoliberal. El profesor Peters habla de que la NAP ignora la posición legal y constitucional de los servidores públicos o del funcionario público; entonces, si no puede darse esta neutralidad y si esta neutralidad ha sido uno de los principales objetivos de las reformas administrativas, ¿cuál va a ser el papel del funcionario público? Creo que es algo que ha quedado en el aire.

Nuestro ponente capta la esencia del modelo tradicional, lo presenta con base en una lista de puntos ofrecida por otros estudiosos del campo de la administración pública, lista que luego él mismo completa. De aquí yo rescataría que en este modelo tradicional de la administración pública sí se logró un equilibrio entre los distintos factores inmersos en ésta, concretamente entre los políticos y los funcionarios; se pudo llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio que permitió que el modelo perdurara tantos años. A la vez, nuestro autor apunta que las críticas a este modelo tradicional, implícitas en los que han emergido últimamente, no son homogéneas y que incluso son contradictorias (María del Carmen Pardo también mencionaba que se observan inconsistencias internas), por ejemplo, la NAP supuestamente busca incrementar el con-

trol pero bajo los mecanismos de contrato y otros que al respecto propone. El profesor Peters argumenta que en realidad lo que se podría estar haciendo es perder ese control; se busca más control y, paradójicamente, lo que se podría encontrar es menos control; se busca defender en mayor medida lo público pero, con estos procesos de descentralización hacia lo privado, quizá se termine defendiendo más lo segundo que lo primero. Aquí tenemos, entonces, dos inconsistencias en el modelo de la NAP. Hay, asimismo, contradicción entre la propuesta de la nueva administración pública de apoyar a los funcionarios y la del modelo de gobernanza de apoyar sobre todo a la llamada burocracia de la calle (*street level bureaucracy*), contradicción de la cual el profesor Peters deriva preguntas clave o de importancia acerca del estado actual de la administración y las políticas públicas.

A mí me parece que la más importante de estas preguntas es la siguiente: ¿hasta dónde se puede aceptar una desviación de las normas derivadas de la legislación? Desviación que se estaría originando en alguna medida por la participación mayor de los agentes sociales o privados que proponen los modelos de la NAP y de la gobernanza. Aquí me surge una duda: en la ponencia que comentamos se habla de desviación de la legislación, yo entendería más bien que la desviación es con respecto al proyecto del gobierno en turno, por parte de la burocracia, siendo, por supuesto, los políticos quienes establecen los lineamientos que esa burocracia debe seguir. Probablemente el profesor Peters aquí utilizó el término legislación en sentido general; de ahí la duda que me surgió.

Otras preguntas, en este contexto de incertidumbre, tienen que ver con quién va a ser responsable en un sistema o bajo un modelo de gobernanza que involucra una muy amplia participación de los ciudadanos. Si todos los ciudadanos participan en la elaboración de políticas públicas, pues al final todos serán responsables y, como siempre sucede cuando todos son responsables, nadie lo será estrictamente. Creo que el autor capta muy bien cuál es la pregunta, el cuestionamiento central acerca de la incertidumbre que produce el estado actual de la administración y las políticas públicas. Siento que en su ponencia, probablemente por cuestiones de espacio, hay algo que no quedó todo lo enfatizado que debía; me refiero a la profundidad de ciertos asuntos teóricos que están detrás del debate entre los modelos de la administración pública tradicional, de la NAP y de la gobernanza. El primero de ellos, dicho esto muy brevemente por supuesto, empata con el modelo democrático electoral u ortodoxo, que a su vez se enfrenta al modelo de democracia participativa. En el democrático electoral los gobiernos o más bien los candidatos presentan una determinada oferta al electorado; si ganan, se puede decir que tienen un mandato de ese electorado y que tienen la obligación de

implementar dicho mandato. En la siguiente elección, bajo este modelo, la gente evalúa si el gobierno cumplió con el mandato o si éste fue un mandato adecuado, eficiente. Evalúa al gobierno y vota de nuevo por esa u otra oferta, y en ese sentido la democracia en buena medida es sinónimo de alternativas de gobierno. En la democracia participativa, asociada a los modelos de la NAP o de la gobernanza, la gente participa, por decirlo así, desde abajo en el proceso de políticas públicas, idealmente con el objetivo de definir políticas de Estado que, al ser precisamente políticas de Estado, se supone que reflejan lo que la ciudadanía acuerda como lo más conveniente, y ello por supuesto se contrapone al modelo de la democracia electoral, donde se generan alternativas. Aquí ya no habría, en sentido estricto, una lucha de alternativas, sino que ya se encontró una política estable, ya se encontró una alternativa, y, hablando de manera figurada, todos somos responsables de lo que resulta en el gobierno porque es producto de la participación de la ciudadanía. Entonces, se rompe aquí con el modelo político de la democracia en el sentido ortodoxo, clásico.

El profesor Peters señala muy bien que no es posible generalizar, que tenemos que tomar en cuenta las condiciones en las cuales se puede implementar, por ejemplo, el modelo de la NAP, que en ciertos casos, él lo dice abiertamente, es una excelente receta para aumentar la corrupción, para generar una ineficiente administración de los asuntos públicos, por ese proceso de descentralización implícito en dicho modelo. Y agrega que, entonces, el de la nueva gerencia pública y el de la gobernanza serían modelos más adecuados para los países industrializados. Aquí, la pregunta sería la siguiente: si no es generalizable el modelo de la NAP ni el de la gobernanza, ¿cuáles son las condiciones que hacen aplicable un modelo?

Por último, una pregunta que quizá se pueda agregar a la lista. El profesor Peters nos dice que con el modelo de la administración pública tradicional se logró un equilibrio entre los actores, en el cual todos estaban conformes con su función, y eso fue lo que permitió que ese modelo perdurara por un buen tiempo. Bien: ¿en qué medida estos otros modelos pueden alcanzar también algún tipo de equilibrio, en qué medida los modelos de servicio civil, modificados por la NAP, pueden lograr ese equilibrio y permanecer por un cierto tiempo? Por ejemplo, la NAP tiene mucho que ver con la evaluación del desempeño y con la compensación por evaluación, pero yo tengo la impresión de que en el estado actual del conocimiento en el campo de la administración pública no sabemos bien cómo evaluarlo. En esto se han generado muchos problemas; me refiero a los funcionarios públicos que, en una u otra medida, estaban contentos con su papel, con su función, con la mecánica de las administraciones públicas; y ahora, con la evaluación por desempeño, probable-

mente en muchos casos lo que se haya introducido sea un profundo elemento de discordia, porque nadie o alguno con dificultad va a quedar contento con su evaluación, con la compensación que se le dé en función de esa evaluación. La evaluación se ha correspondido muy bien con la frase aquella de “mucho ruido y pocas nueces”. En no pocos gobiernos yo creo que es posible implementar un modelo de nueva administración o gerencia pública, en el contexto de un servicio civil de carrera, pero, por la experiencia que yo tuve de casi tres años en la implementación de uno de estos servicios, en el Instituto Federal Electoral, veo que, aunque es posible hacerlo, muchas de las recetas que ofrece la NAP generan más problemas que soluciones.

II

MARÍA DEL CARMEN PARDO

La ponencia de B. Guy Peters ofrece una explicación clara de cómo ha cambiado la naturaleza de la administración pública. En su análisis se aprecia un intento por ofrecer una “visión equilibrada” acerca de los sustentos teóricos y empíricos de lo que sería la concepción tradicional de la administración pública y de los dos nuevos derroteros por los que han incursionado tanto la academia como la función pública profesional: el identificado como la nueva administración pública (NAP) y aquel identificado como gobernanza.

Llaman mi atención muchos de los puntos analizados por Peters, pero destaco sólo los que considero que ofrecen algún tipo de lección específica para nuestro país.

1. Peters afirma que ambas propuestas, por razones que explica con todo detalle y que no voy a repetir, tienen escasas posibilidades de ponerse en práctica en países con un bajo nivel de institucionalización y en los que no existe un sistema de servicio civil institucionalizado.

2. Reformar los aparatos administrativos debe suponer un esfuerzo de reflexión serio para, primero, saber de dónde se parte para llevar a cabo los cambios—esto es, no se pueden poner en práctica reformas bajo el solo presupuesto de que funciona mal la administración pública, sin más análisis, porque muy probablemente las prescripciones también resultarán incorrectas— y, segundo, tener certeza acerca de qué se busca con el cambio.

3. Los límites de los enfoques provenientes de la concepción tradicional se hicieron evidentes al no haber considerado los aspectos políticos de la administración o al haberlos confinado a una neutralidad inexistente. La burocracia o burocracias, sin duda, desempeñan un papel activo y éste se reconoce en las dos propuestas de reforma.

4. La asepsia política de la conceptualización tradicional sólo reconoció el involucramiento de la sociedad en el momento de las elecciones, lo que remite a una idea de democracia correspondiente con la de gobierno y administración pública. Esta idea presupone un modelo construido de arriba abajo, cen-

tralizado y jerárquico. Si se tomaba en cuenta la participación de otros actores y sectores, siempre era en calidad de socios minoritarios.

5. Debe haber mayor claridad entre lo que propone la NAP y la visión montada en la idea de gobernanza. En la ponencia aparecen frecuentemente llamadas de atención en el sentido de que los presupuestos de ambas visiones pueden resultar contradictorios, pero también complementarios, si se les valora en su justa dimensión. Introducir esquemas de medición del desempeño y resultados puede hacerse más fácil si en la prestación de servicios públicos el gobierno busca asociarse con otros actores. Pero acudir a “agentes” externos al gobierno para dicha prestación puede dificultar seriamente el compromiso de la rendición de cuentas. Que los funcionarios —gerentes— tengan mayor capacidad de decisión e influencia y, al mismo tiempo, que los ahora identificados como clientes, así como los funcionarios de niveles bajos, cuenten también con más poder e influencia, como lo sugieren las ideas de gobernanza, constituirá seguramente un escenario de conflicto. En el caso de la apuesta a favor de esquemas cruzados por la idea de gobernanza, no queda del todo claro el papel que desempeña la burocracia.

6. Peters fija su atención en aspectos que resultan de un análisis crítico y propositivo; por ejemplo, señala los “excesos” que pudieran derivarse de ambas propuestas: la apertura a agencias no gubernamentales hasta el punto de suponer que la apuesta es gobernanza sin gobierno, o la reducción de la administración pública a su sola faceta de prestadora de servicios, como, por momentos, lo hace la NAP. Pero también hace referencia a importantes omisiones; por ejemplo, el énfasis puesto en la rendición de cuentas, que probablemente resultará una práctica administrativa sin mayor trascendencia si no se acompaña de mecanismos políticos que la arropen de un carácter obligatorio.

7. Ante estos cambios, Peters apunta que los servicios civiles de carrera constituyen una solución poco pertinente. Los que existen están siendo revisados para introducirles —en la medida de lo posible— mayor flexibilidad, salidas laterales que permitan, por ejemplo, hacer contrataciones temporales e incluso despedir a los funcionarios. Tampoco puede soslayarse el juicio político sobre decisiones, claramente las de impacto social, o limitarlo a un fallo exclusivamente técnico. Este señalamiento se vuelve particularmente importante al referirlo a cuestiones presupuestales, en las que, por ejemplo, los recortes afectan programas sociales. La apertura indiscriminada a criterios de mercado podría favorecer que la rendición de cuentas no apareciera como responsabilidad del gobierno, sino como resultado de una colaboración entre varios actores, lo que tendería a diluirla. Todos esos cambios plantean el reto de retener la naturaleza pública del sector público, tal como lo planteó hace tiempo Vincent Wright.

8. No tendrán éxito las reformas si no se considera la tradición y cultura político-administrativa que caracterizan a gobiernos y sociedades. Peters apunta que las ideas de la NAP no tendrán eco si sólo apelan a valores gerenciales, sin considerar aquellos sustentados en normas y en el derecho. Tampoco tendrán éxito las emanadas de la concepción de gobernanza si no existen organizaciones civiles fuertes y reglas institucionalizadas que favorezcan el involucramiento de grupos o sectores sociales en el diseño de políticas.

9. Si la necesaria cooperación con otros sectores, notablemente el privado, no se establece —dice Peters— sobre bases sólidas, si no se da una relación entre socios confiables, se propiciarán prácticas de corrupción y de escasa capacidad de gestión.

Luego de este rápido recorrido sobre unos cuantos focos rojos, me quedan algunas preocupaciones acerca de lo que el profesor B. Guy Peters expuso en su trabajo:

Las sociedades no industrializadas estarían condenadas a copiar modelos de reforma cuya viabilidad está prendida con alfileres incluso en contextos en los que existe mayor madurez institucional.

Percibo un cierto pesimismo en el sentido de que ninguna de las dos vías ofrece a las administraciones públicas la posibilidad de funcionar mejor. Sin embargo, creo que aquí se le conceden más oportunidades a la idea de gobernanza.

Los resultados, haciendo una comparación de las reformas, han sido distintos, a pesar de que los programas incluyen rasgos que son comunes a varias de las experiencias internacionales.

REFORMA A LA GESTIÓN PÚBLICA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

LAURENCE E. LYNN, JR.

Desde hace alrededor de veinte años, la comunidad internacional de administradores públicos no habla de otra cosa que no sea la reforma a la gestión pública: nuevas formas de gobernanza; nuevas relaciones entre los ciudadanos, sus gobiernos y los sectores público, privado y no gubernamental; nuevos procesos de formulación de políticas, y nuevas estrategias de administración. Dicha reforma, o cuando menos el discurso en torno a ella, se propagó a tal grado en los años noventa que muchos llegaron a considerarla como un éxodo internacional hacia la “nueva gerencia pública” (NGP), la cual habría de remplazar a la *administración* pública, jerárquica y reglamentada, por una *gerencia* basada en el desempeño.*

Dos fuerzas interrelacionadas fueron las que incentivaron esta corriente de cambio: la creciente interdependencia del mundo económico, a raíz de las crisis económicas nacionales de los años setenta y ochenta, y las expectativas cada vez mayores de los ciudadanos, que esperaban una respuesta adecuada de sus gobiernos tras el fin de la guerra fría. El capitalismo mundial estaba provocando cambios radicales en la economía de las naciones, especialmente en aquellas en vías de desarrollo, y avivaba las demandas de una reforma institucional que respondiera a las nuevas realidades económicas. Al mismo tiempo, las sociedades civiles empezaban a cobrar conciencia de su derecho a exigir que las políticas y la administración públicas estuvieran acordes con sus necesidades, que las organizaciones públicas actuaran con honestidad y eficiencia, y que los ciudadanos tuvieran voz y voto en la toma de decisiones. Además de generar ingresos, construir infraestructura y brindar servicios públicos, ahora se exigía que los gobiernos atendieran los requerimientos de una población que envejecía; las necesidades crecientes de servicios de salud y seguridad social, y que vieran por su población más pobre y menos capacitada. Al adquirir estos segmentos mayor presencia política, las ONG y grupos de in-

* Para propósitos de coherencia del texto, se usan como sinónimos nueva administración, nueva gestión o nueva gerencia pública. [N. del E.].

terés nacionales e internacionales empezaron a reivindicar con más energía sus derechos.

Dado que las voces que clamaban por el cambio se hacían cada vez más fuertes, la comunidad internacional empezó a considerar prioritaria la reforma administrativa, entre ellos: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea y muchos otros órganos regionales, así como los donadores de asistencia bilateral, los socios comerciales y las ONG. Como observa Richard Common: "Es innegable la influencia que ejercieron las organizaciones internacionales en la administración pública del mundo en vías de desarrollo".¹ Estas organizaciones son de la idea de que las presiones de cambio externas pueden crear nuevas oportunidades para que los gobiernos hagan reformas a la administración pública de sus naciones.²

Sin embargo, el furor inicial por esa modalidad particular de reforma designada como NGP ha comenzado a decaer, a medida que los estudiosos y los administradores recaban, evalúan y comparan pruebas de las transformaciones efectivamente realizadas en distintas partes del mundo, y un nuevo realismo empieza a ponerse de moda. No obstante, las presiones externas e internas que exigen un cambio institucional no han menguado, y el capitalismo y la democracia siguen siendo ideas poderosas y transformadoras. Por tanto, ahora lo que se está procurando es aprender de las experiencias recientes de otros países con sus reformas administrativas, y el discurso se está volviendo hacia los temas y asuntos de la siguiente generación de reformas a la gestión pública.

En este trabajo examinaré brevemente el furor que desató la NGP y los principales conceptos relacionados con ella. Después analizaré los resultados que se observan en la era posNGP y, más adelante, la experiencia de Estados Unidos con las reformas a la gerencia pública que realizaron los gobiernos de William Clinton y George W. Bush. Por último, me ocuparé de las lecciones e ideas que nos conducirán a las siguientes fases de la reforma administrativa.

¹ Richard Common, "The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organizations", en Martin Minogue, Charles Polidano y David Hulme (eds.), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998, p. 61.

² Harold Fuhr, "Constructive Pressures and Incentives to Reform: Globalization and Its Impact on Public Sector Performance and Governance in Developing Countries", *Public Management Review*, vol. 3, núm. 3, 2001, pp. 419-443.

LA NGP

La insatisfacción general con el statu quo administrativo se hizo patente en la década de los ochenta, cuando la gente empezó a ver que los estados administradores, en cualquiera de sus tipos, eran incapaces de responder adecuadamente a las transformaciones que en todo el mundo estaban experimentando los mercados, la capacidad fiscal, la tecnología, la política y las actitudes de la población. Según Gerald Caiden, “los sistemas administrativos heredados del pasado estaban dando muestra de torpeza, rigidez e insensibilidad ante los cambios en las necesidades humanas y las nuevas circunstancias”.³ Más adelante diría:

... los grupos de interés del statu quo y agentes del Estado se habían dedicado a proteger su parcela. Muchos de ellos se habían vuelto ciegos a la posibilidad de que existieran otros tipos de esquemas y no podían concebir que las cosas se hicieran de manera diferente. La complacencia sentó sus reales, hasta que un golpe muy duro —una emergencia súbita, un nuevo invento, un accidente grave, la incapacidad ante la presión creciente— hizo que la gente empezara a pensar que algo tenía que hacerse, algo radical, no gradual; una reinención, no una mera reforma parcial.

El derrumbe de la Unión Soviética y de Yugoslavia y el surgimiento de la Unión Europea dieron lugar a varios “estados de transición” importantes, que buscaban adaptarse a los cambios económicos y políticos regionales por los que atravesaba el mundo entero.

América Latina ha participado de lleno en este movimiento internacional, como lo atestiguan las actividades del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y,⁴ siguiendo las tendencias mundiales, México ha entrado en una nueva era de su historia. Por primera vez desde la Revolución de 1910, un partido político distinto asumió la presidencia, al tiempo que la competencia abierta por el poder y el debate en torno a la reforma institucional se han vuelto un rasgo general de la política. Como resultado de ello, el gobierno mexicano está interactuando como nunca antes con muchos otros gobiernos que, al igual que él, están siendo obligados a responder con más efi-

³ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Nueva York, Walter de Gruyter, 1991, p. 1.

⁴ Peter Spink, “Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America”, en Carlos Luiz Bresser Pereira y Peter Spink (eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 1999, pp. 91-114.

cacia a las necesidades y aspiraciones de su gente, y a avanzar al paso de esas transformaciones que denominamos con el término de "globalización".

Un rasgo notable de las reformas administrativas que ocurrieron en todo el mundo en los últimos quince años fue que los proyectos nacionales y subnacionales de los distintos gobiernos tuvieron motivaciones políticas comunes y presentaron varias semejanzas, no sólo en aspectos superficiales. Debido a esto, los analistas más populares de estos hechos infirieron que estaba surgiendo una nueva gerencia pública.⁵ Aunque existen varias definiciones de la NGP, todas ellas coincidían en señalar el objetivo cada día más frecuente entre los gobiernos de remplazar las "culturas administrativas, jerárquicas y profesionales", por una "cultura privada, comercial y de mercado".⁶ Según la definición de Donald Kettl: "estas reformas [pretenden] sustituir los procesos tradicionales, regidos por reglas y autoridades, por tácticas gobernadas por el mercado y la competencia".⁷

Muchos estudiosos estiman que el objetivo último de dichas reformas es reducir el tamaño del Estado,⁸ en virtud de las crecientes presiones fiscales. "En todo el mundo, los gobiernos siguen intentando adelgazar el Estado, mediante una combinación de medidas que comprende privatizaciones, contracción, desregulación, reducción de gastos, conclusión de programas, recorte de personal burocrático y otras acciones tendientes a aminorar las presiones sobre el erario".⁹ Pero, si bien acertada en lo que se refiere a muchos regímenes desarrollados, sobre todo de América del Norte, Europa y Australia/Nueva

⁵ Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991, pp. 3-19; del mismo autor, "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm", *Public Policy and Administration*, vol. 10, núm. 2, 1995, pp. 104-117; Patrick Dunleavy y Christopher Hood, "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, vol. 14, núm. 3, 1994, pp. 9-16; Christopher Pollit, "Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management*, vol. 2, núm. 2, 2000, pp. 181-199.

⁶ Andrew Dunsire, "Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint", *Public Administration*, núm. 73, 1992, pp. 17-40. Véase, de Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?", *op. cit.*; "Contemporary Public Management", *op. cit.*, y "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations, and Society*, vol. 20, núms. 2-3, 1995, pp. 93-109. Asimismo, véase Dunleavy y Hood, *op. cit.*; Christopher Pollit, *Materialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?*, 2a ed., Cambridge, Mass., Basic Blackwell, 1993, y del mismo autor, "Is the Emperor in His Underwear?", *op. cit.*

⁷ Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2000, p. 3.

⁸ Donald F. Kettl, "The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management", en Bresser Pereira y Spink, *op. cit.*, pp. 41-74.

⁹ Peter Aucoin, "Politicians, Public Servants, and Public Management: Getting Government Right", en B. Guy Peters y Donald J. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queens University Press, 1995, p. 113.

Zelanda, esta caracterización resulta demasiado estrecha para explicar la diversidad de cambios que ocurren en todo el planeta.

En términos generales, la reforma administrativa constituye un medio para satisfacer las ambiciones tanto de la sociedad civil como de los elegidos por los ciudadanos para que los representen por medio de un gobierno “mejor y diferente”.¹⁰ Presionados por sus propios pueblos y por organizaciones financieras internacionales, los gobiernos del mundo entero están poniendo en marcha proyectos de mejoras administrativas y gerenciales, que contemplan, entre otros, la elaboración de políticas, reestructuraciones administrativas, reformas a la burocracia, desarrollo de recursos humanos y capacitación en administración pública. Los gobiernos deben imperiosamente contestar la pregunta fundamental de la administración pública: ¿cómo ha de organizarse e instrumentarse la gobernanza para que pueda responder a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, en un mundo cada vez más interdependiente?

En su valioso compendio, *The Global Public Management Revolution*, Kettl sintetiza en seis puntos el movimiento de reforma a la gerencia pública:¹¹

— Interés por elevar la *productividad*: hacerse más eficiente en el uso de los ingresos públicos.

— *Mercantilización*: introducir incentivos similares a los del mercado en la producción de los bienes y servicios públicos.

— *Actitud de servicio*: satisfacer a los ciudadanos como receptores de los servicios.

— *Descentralización*: delegar ciertas responsabilidades a los niveles inferiores del gobierno y al sector privado.

— *Orientación de las políticas*: mejorar la capacidad del gobierno para elaborar, implementar y medir la eficacia de las políticas públicas.

— *Rendición de cuentas* con base en los resultados: remplazar los sistemas “de arriba abajo” y regidos por reglas, por sistemas “de abajo arriba” y basados en resultados.

Asimismo, el autor identificó varios factores clave que afectan a toda democracia republicana que está obligada a hacer cambios administrativos:

— Medios no tradicionales de provisión de los servicios: por ejemplo, recurrir a socios no gubernamentales que, a su vez, dependen de los ingresos gubernamentales, lo que genera nuevos retos para la integridad institucional y la eficacia operativa del gobierno y de sus nuevos socios.

¹⁰ Gerald E. Caiden, “What Lies Ahead for the Administrative State?”, en Keith M. Henderson y O.P. Dwivedi (eds.), *Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999, p. 316.

¹¹ Kettl, *The Global Public Management Revolution*, op. cit.

— Mayor descentralización hacia los niveles inferiores de gobierno, lo que requiere, sobre todo en los sistemas federales, separar claramente las funciones gubernamentales.

— Mayor necesidad de coordinar los servicios, quizá mediante centros de adquisición únicos (*one-stop shopping*), servicios integrados, trabajo interinstitucional, etcétera.

— Para el gobierno nacional: manejar las funciones básicas, redistribuir los ingresos, recabar datos y promover vínculos basados en información, crear puentes y pensar de manera estratégica.

En los diversos recuentos de los cambios ocurridos en muchas partes del mundo aparece cierta insinuación —cuando no la clara confirmación— de que las formas y objetivos de la gobernanza están convergiendo. Lo que esto implica es que los gobiernos, influidos por las ideas derivadas del análisis académico de la economía política, cada vez se vuelven más parecidos en lo que concierne a —utilizando los términos de la teoría de la convergencia de Castles— “la sociedad, el Estado y la política”.¹² Según Patricia Ingraham, pese a las obvias diferencias en la experiencia de cada nación, “los elementos comunes son más importantes que las discrepancias”.¹³ De ello se deriva que la semejanza que presentan las motivaciones intelectuales y las relaciones de gobierno de diversas naciones es o será el resultado de las iniciativas de reforma emprendidas por ellas.¹⁴ Según se dice, la soberanía nacional o el individualismo de las reformas administrativas han sido resquebrajadas por la forma globalizada en que se interpreta el cambio económico y político, y se reacciona frente a él.

EL REALISMO MÁS RECIENTE

Siempre ha habido escépticos que niegan la idea de que las estructuras administrativas de los diversos países estén convergiendo en una nueva gerencia pública paradigmática.¹⁵ Ante la falta de pruebas, tanto la teoría como el senti-

¹² F. Castles (ed.), *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Londres, Sage, 1982, p. 27, citado en Common, *op. cit.*, p. 63.

¹³ Patricia W. Ingraham, “Play It Again, Sam, It’s Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform”, *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 4, 1997, p. 326.

¹⁴ Peter Aucoin, “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums”, *Governance*, núm. 3, 1990, pp. 115-137; Owen Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, 2a. ed., Basingstoke, Macmillan, 1998; Kertl, *The Global Public Management Revolution*, *op. cit.*; Jan-Erik Lane, *New Public Management*, Londres, Routledge, 2000.

¹⁵ Laurence E. Lynn, Jr., “The New Public Management as an International Phenomenon:

do común dudan de quienes afirman que la NGP constituyó un corte histórico: la internacionalización de las élites administrativas, las formas administrativas, la praxis y, en pocas palabras, la política interna —es decir, la idea de que la posmodernización sea una fuerza más poderosa que la modernización para desarticular las identidades nacionales. A fin de validar esa afirmación sería necesario encontrar una cantidad razonable de evidencias sobre el éxito, semejanza y popularidad inequívocos de las reformas inspiradas en la NGP. Sin embargo, las pruebas que se tienen hasta la fecha conducen a conclusiones muy diferentes.

Christopher Pollitt sintetiza de manera muy clara los resultados que pretende la NGP:¹⁶

— *Ahorros* (partidas presupuestarias más reducidas).

— Mejores *procesos* (por ejemplo, juicios de demanda más ágiles y accesibles; mayor celeridad en el fallo de indemnizaciones o la emisión de licencias; servicios de ventanilla única, etcétera).

— Mayor *eficiencia* (tasas más altas de productos/insumos, como, por ejemplo, más estudiantes titulados con igual número de personal de tiempo completo; emisión de la misma cantidad de licencias de conducir con 20% menos de personal).

— Mayor *efectividad* (menos crimen, pobreza, analfabetismo funcional, indigencia, drogadicción, inequidad por género o etnia; más creación de empleos nuevos, más ciudadanos satisfechos y confiados).

— Incremento en la *capacidad/flexibilidad* total del sistema administrativo en su conjunto (por ejemplo, mediante la contratación y capacitación de servidores públicos más competentes y comprometidos).

Ahora bien, ¿qué pruebas se han presentado para acreditar que dichos objetivos efectivamente se alcanzaron? Pollitt las resume de la siguiente manera:

— *Ahorros*. Muchas reformas han producido ahorros o, cuando menos, se han hecho declaraciones sobre supuestos ahorros. Sin embargo, resulta difícil corroborarlas. Las economías en un rubro a veces se ven contrarrestadas por mayores gastos en otras áreas; es decir, los costos quizá son desplazados, más que reducidos. Ejemplo de ello es la disminución del número de empleados del gobierno federal de Estados Unidos, por el recorte que se hizo, pese al cual el número de empleados que depende del gasto oficial en realidad aumentó. En términos generales, puede decirse que la capacidad para hacer re-

A Skeptical View", *International Public Management Journal*, vol. 1, núm. 1, 1996, pp. 107-123; del mismo autor, "The New Public Management: How to Turn a Theme into a Legacy", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1997, pp. 231-238.

¹⁶ Pollitt, "Is the Emperor in His Underwear?", *op. cit.*, pp. 181-199.

cortes que permitan disminuir los costos es algo bueno, pero no es posible afirmar que con ello se obtendrá el mismo nivel de ahorro en muchos y muy distintos países.

— *Procesos*. Existen algunas historias de éxito, pero muy a menudo son resultado de haber permutado una cosa por otra, como sería, por ejemplo, mejorar la atención para unos clientes a cambio de dejar de servir a otros más difíciles o necesitados. Al mejorarse los trámites a veces se beneficia más a unas personas que a otras, lo que puede dar lugar a una discriminación involuntaria; así, el éxito del proyecto estrella a veces se obtiene a expensas de otros proyectos que perdieron apoyo. Al igual que en el caso del ahorro absoluto, también es difícil demostrar mejoras absolutas.

— *Eficiencia*. Aquí, de nuevo, suele tratarse de permutas. Por ejemplo, si bien la subcontratación quizá reduzca los costos de los servicios, estos mismos y aquéllos a quienes se sirve podrían cambiar para mal. Algunos de los estudios que documentan las supuestas mejoras presentan muchos errores, por lo que no puede confiarse en sus conclusiones.

— *Efectividad*. Los intentos por demostrar las mejoras en la efectividad se topan con la dificultad que plantea tanto medir los resultados —incluso los productos— como controlar los otros factores que podrían estar propiciando esas mejoras, aparte de las reformas administrativas. Mi propia investigación muestra lo difícil que es evaluar los incrementos en efectividad causalmente atribuibles a factores organizacionales o administrativos. Según Pollitt, “los casos en los que existen evidencias irrefutables de que la reforma gerencial produjo acciones de gobierno más efectivas son muy escasos”.¹⁷

— *Capacidad*. Los funcionarios por elección suelen hacer declaraciones grandilocuentes sobre las mejoras que lograron durante su gestión. Sin embargo, lo que presentan como pruebas muy a menudo son anécdotas, buenas historias o extractos de entrevistas, más que datos concretos y bien documentados de las mejoras. Pollitt afirma: “el jurado aún carece de pruebas de ‘transformaciones a los sistemas’, y es posible que siga careciendo de ellas por algún tiempo”.¹⁸

Estas evidencias sugieren que, ante las reformas de tipo NGP, los gobiernos que pretenden mejorar sus niveles de desempeño deberían replazar el entusiasmo ideológico y el optimismo partidista¹⁹ por una actitud realista.

El realismo resulta aún más importante en el mundo en vías de desarrollo y, en particular, en América Latina. En su análisis de las experiencias lati-

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Charles Polidano, David Hulme y Martin Minogue, “Conclusions: Looking beyond the New Public Management”, en Minogue, Polidano y Hulme, *op. cit.*, pp. 278-293.

noamericanas de reforma administrativa, durante un periodo de setenta años, Peter Spink llegó a la siguiente conclusión:

Al examinar la historia de las reformas realizadas en varios países y sus principales acontecimientos políticos, vemos que los intentos sistemáticos y coordinados por realizar reformas profundas a la administración pública nunca han tenido éxito en los periodos de gobierno plural y democrático. Si bien se intentó y ha intentado llevar a cabo dichas reformas, los resultados nunca han igualado ni de lejos lo que se esperaba de ellas.²⁰

En el caso de América Latina, sostiene Spink, el análisis profundo de las experiencias tenidas con las reformas administrativas “debería cuando menos hacer surgir serias dudas respecto del optimismo imperante y de la orientación de las actividades que actualmente se realizan”.²¹ Más aún, como lo señalan Minogue y Common,²² los modelos gerencialistas, que resultan atractivos a las élites políticas de los países industrializados del norte, son menos apropiados para responder a los retos que enfrentan las naciones en vías de desarrollo, lo que explica los muy pocos éxitos que con ellos se ha tenido en la región.

Ahora bien, las conclusiones que de todo esto se derivan no tienen que ser completamente pesimistas. Según Pollit: “En muchos países han podido hacerse recortes. Las mediciones de la eficiencia definitivamente han aumentado en muchos aspectos. Una y otra vez ha quedado demostrado cómo el hecho de hacer públicos los objetivos produce mejorías en dimensiones específicas. En muchos casos, ciertos servicios se han vuelto más flexibles y fáciles de emplear para los usuarios”.²³ No obstante, aún no se conocen con certeza todos los efectos colaterales y las permutas. Afirma Pollit: “Sólo en casos muy contados se dispone de la hoja de balance completa para poder examinarla a fondo”.²⁴

De esta manera, la experiencia no ofrece muchas evidencias que sustenten la idea de la convergencia, la cual constituye un tema muy complejo y polémico.²⁵ Debe hallarse un equilibrio entre capitalismo y democracia, es decir,

²⁰ Spink, *op. cit.*, pp. 105 y 106.

²¹ *Ibid.*, p. 92.

²² Martin Minogue, “Changing the State: Concepts and Practice in the Reforms of the Public Sector”, en Minogue, Polidano y Hulme, *op. cit.*, pp. 17-37; Common, *op. cit.*

²³ Pollit, “Is the Emperor in His Underwear?”, *op. cit.*, p. 195.

²⁴ *Ibid.*, p. 196.

²⁵ Christopher Pollit, “Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform”, *Public Management Review*, vol. 4, núm. 1, 2001, pp. 471-492.

entre un mercado fuerte y un Estado fuerte. Pero la historia e instituciones de cada país determinan en gran medida que pueda lograrse ese equilibrio. Pese a su aparente entusiasmo por la NGP, la OCDE señaló con razón que “no existe un modelo único de reforma ni soluciones prefabricadas a los problemas del Estado burocrático”.²⁶ Y aunque los países de la Unión Europea deben todos acatar sus políticas y reglamentos, cada uno es libre de hacerlo a su manera. Es posible que este tipo de convergencia tienda a ser selectivo o parcial, en cuanto afecte a unas instituciones, funciones o áreas de políticas más que a otras; pero esto no es nada nuevo. Las ideas y términos que se emplean para expresarlo hace mucho tiempo que cruzaron las fronteras y se convirtieron en *lingua franca* entre todas las élites administrativas del mundo, motivando a menudo acciones imitativas o, cuando menos, discursos imitativos. Es de esperarse que lo mismo siga ocurriendo.

REFORMAS A LA GERENCIA PÚBLICA EN ESTADOS UNIDOS

Si bien el tema de la reforma administrativa apareció de manera relativamente súbita en el discurso internacional durante los años noventa, en la vida política estadounidense ha sido un tema recurrente²⁷ y, en particular, desde la elección, en 1990, del presidente Bill Clinton y el vicepresidente Al Gore. En contraste, la Estrategia para la Reforma de la Administración Pública de México, que data de 1997, es muy joven. La experiencia de Estados Unidos ilustra los problemas complejos y de difícil solución que entraña una reforma administrativa. Por tal motivo, podría ser útil como ejemplo para México.

Comparación entre México y Estados Unidos

Son varias las razones que hacen a estos dos países lo suficientemente similares para que las lecciones que se extraigan en uno y otro lado de nuestra frontera común resulten útiles para ambas partes.

En primer lugar, la estructura de la gobernanza de México y muchos aspectos de su régimen político son, a grandes rasgos, semejantes a las estructuras institucionales y a la política de Estados Unidos. Esto es aún más cierto desde que

²⁶ OCDE, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París, PUMA/OECD, 1995, p. 19.

²⁷ Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham, New Jersey, Chatham House, 1996.

se inició en México una competencia política genuina. Al igual que Estados Unidos, México está organizado como república federal, en la que existen tres niveles de autoridad: nacional, estatal y local. En ambos países, los tres niveles de gobierno participan en la implementación de las políticas públicas, y las dificultades que implica traducir los planes y políticas nacionales en resultados tangibles en escala local son también similares en ambos: ¿cómo puede garantizar el gobierno nacional que todos los niños reciban una educación de alta calidad? ¿Qué puede hacer para que sus ciudadanos más pobres reciban atención médica, recursos básicos para subsistir, una vivienda adecuada y servicios especializados, sin importar dónde vivan? Tenemos las mismas preocupaciones.

En segundo lugar, en ambos países cada cambio de régimen significa un cambio de personal y de políticas públicas. Nosotros, al igual que ustedes, transitamos hacia un nuevo partido en el poder y nuevas políticas públicas. Como explicaré más adelante, la “reinención del gobierno”, que era prioritaria para el régimen de Clinton, fue abandonada y sustituida por la “administración del desempeño” (*performance management*), que constituye ahora el tema central del gobierno de Bush.

Por otra parte, existen diferencias muy importantes entre nuestros dos países:

— A diferencia de Estados Unidos, cuya Constitución prescribe un sistema de poderes independientes y federados, la gobernanza en México (aún) no está constreñida por pesos y contrapesos formales o por la separación formal de las facultades de cada una de las tres ramas de gobierno.

— La tradición legislativa mexicana está basada en los conceptos europeos del derecho civil, mientras que la estadounidense se sustenta en la noción inglesa del derecho consuetudinario, lo cual marca diferencias fundamentales en cuanto a la capacidad de los tribunales para conocer de las quejas de los ciudadanos.

— En México, el Ejecutivo sólo puede permanecer en el poder por un periodo de seis años, mientras que en Estados Unidos puede servir por dos o incluso tres periodos.

— A diferencia de Estados Unidos, México carece de un sistema de servicio de carrera formal y meritocrático, que estipule los derechos y responsabilidades de los servidores públicos.²⁸ En Estados Unidos existen tanto una categoría equivalente a los “trabajadores de confianza”, sobre todo en los niveles más altos de gobierno, como sindicatos de empleados públicos. Sin embargo,

²⁸ Sobre este punto hay que señalar que el artículo se escribió antes de que se expidiera la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, que fue publicada en el *Diario Oficial* el 10 de abril de 2003. [N. del E.].

también hay, en todos los niveles del gobierno, un número considerable de servidores públicos —entre ellos, funcionarios y administradores con mucha antigüedad— que cuentan con seguridad laboral y se sienten muy ligados a su institución o cargo. Por otra parte, en Estados Unidos no existe algo equivalente a las “camarillas”. El propósito del servicio público siempre ha sido el desempeñarse con lo que llamamos una “competencia neutral”, es decir, que los servidores públicos apliquen las políticas públicas con toda la aptitud y competencia posibles, independientemente del partido político que esté en el poder y de que el funcionario esté de acuerdo o no con la política.

— Estados Unidos no tiene algo equivalente al Plan Nacional de Desarrollo, ni tampoco contamos con una tradición fuerte de planeación de políticas y programas. Hasta la fecha, las instituciones en Estados Unidos no han tenido que elaborar un Programa Operativo Anual, aunque, como lo veremos más adelante, quizá empecemos a parecernos en esto más a México. En Estados Unidos, el documento principal en el que aparece una planeación es el presupuesto anual de las autoridades elegidas. Los políticos estadounidenses se fijan en lo que dicen los presupuestos, no en los planes.

— Tanto en el gobierno de Estados Unidos como en el de México hay corrupción e ineficacia en todos los niveles: nacional, estatal y local. Sin embargo, este problema está más generalizado en México y constituye una preocupación importante para la administración pública, pues determina, por ejemplo, que la descentralización y privatización puedan o no tener éxito.

— En México aún no se reconoce la gerencia pública como un campo independiente de la enseñanza y la investigación, quizá salvo en lo que concierne a la administración de las empresas estatales.

— Las tecnologías administrativas, como la evaluación imparcial de programas, que a menudo realizan subcontratistas externos o centros de investigación, y el análisis de las políticas como parte de la administración de una institución, son, a mi parecer, menos practicadas en México que en Estados Unidos.

— En Estados Unidos, las ONG (que llamamos organizaciones sin fines de lucro) están muy controladas por la legislación pública en materia de incorporación y exención de impuestos. Esto prácticamente no ocurre en México.

— Por encima de todo, el Estado administrador en Estados Unidos es reflejo de nuestra propia historia, de nuestro afán por garantizar que un gobierno todopoderoso no usurpe nuestras libertades. Lo que queremos es una burocracia que represente al pueblo, servidores públicos que den muestra de una competencia neutral, y un liderazgo ejecutivo que sea motor del cambio y el progreso. En México los valores básicos y permanentes sin duda son distintos, por lo que el Estado administrador mexicano también debe de ser diferente del estadounidense.

Principales reformas en Estados Unidos

La reforma administrativa es un tema recurrente en la vida política de Estados Unidos,²⁹ y por ello también lo ha sido desde la elección, en 1990, del presidente Bill Clinton y el vicepresidente Al Gore. En las últimas décadas, la reforma administrativa se ha convertido en una especie de obsesión política, propiciada tanto por los políticos liberales como por los conservadores, quienes quieren tener una burocracia menos burocrática, un gobierno menos costoso y programas públicos que respondan más a lo que de ellos esperan los responsables de su implementación y los ciudadanos contribuyentes. En años recientes, ha habido tres iniciativas importantes en Estados Unidos: la promulgación por el Congreso de la Ley sobre el Desempeño y Resultados del Gobierno, el esfuerzo incesante del presidente Bill Clinton y el vicepresidente Al Gore por “reinventar el gobierno” y, en fecha más reciente, la política del presidente George W. Bush de promover la administración del desempeño en todas las entidades y programas nacionales. Estas acciones representan tres intentos diferentes por lograr que la presupuestación y la administración públicas produzcan resultados mensurables y rentables.

En agosto de 1993, el presidente de Estados Unidos promulgó la Ley sobre el Desempeño y Resultados del Gobierno (LDRG) cuya propuesta presentó el Congreso. De acuerdo con el preámbulo de la ley, su objetivo es decretar el uso de la planeación estratégica y la medición del desempeño dentro del gobierno federal. En particular, se propone conseguir que la política se preocupe menos por los insumos para la producción colectiva de bienes y servicios, y más por la planeación del presupuesto y la administración pública dirigidas a obtener resultados mediante la actividad gubernamental.

Específicamente, la LDRG requiere al Poder Ejecutivo que:

— todas las entidades federales pongan a disposición tanto de la Oficina de Administración y Presupuesto (OAP) como del Congreso un “plan estratégico” que abarque un periodo no inferior a cinco años;

— el director de la OAP exija a las entidades que presenten un plan de desempeño anual, que contenga todas las actividades programadas en el presupuesto presentado por las mismas, y que

— el director de cada una de las entidades someta ante el presidente y el Congreso un informe sobre el desempeño del programa durante el año fiscal inmediato anterior.

Además de estas disposiciones, las instituciones están autorizadas para proponer la derogación de ciertos “requisitos y controles de procedimiento

²⁹ *Ibid.*

administrativo, tales como la definición de los niveles jerárquicos del personal, los topes a las compensaciones o remuneraciones, y la prohibición o restricción en cuanto a transferencias financieras [...] a cambio de una rendición de cuentas individual o por organización con respecto al logro de una determinada meta de desempeño". Este *quid pro quo* constituye un claro rompimiento con las antiguas prácticas de reforma, y refleja un intento por sustituir la rendición de cuentas basada en el cumplimiento de reglas por una rendición de cuentas del desempeño.

Según Don Kettl, quien ha seguido muy de cerca los progresos de las recientes reformas en Estados Unidos, la LDRG "es el sistema basado en resultados más ambicioso del mundo".³⁰ Sin embargo, lo cierto es que muchas instituciones estadounidenses —y quizá la mayoría— no están capacitadas para cumplir con lo que la ley exige. Por ejemplo, para que la LDRG tenga éxito es preciso que el nivel de administración y contabilidad de las finanzas sea mayor que el que actualmente existe. Más aún, muchas entidades del gobierno federal, sobre todo en lo que se refiere a la política social, operan por medio de redes de organizaciones en los niveles federal, estatal y local, que comprenden, entre otros, ONG y sectores sin fines de lucro. Por ende, los organismos federales no pueden ejercer sino una influencia o control marginales o indirectos sobre los otros miembros de la red con respecto a lo que ocurre afuera. Es decir, no tienen el control de los programas de los que son responsables.

Ahora bien, el principal resultado de la decisión que tomó el Congreso estadounidense de promulgar e implementar la LDRG ha sido una proliferación de productos de papel: el fruto del esfuerzo tecnocrático, aparentemente de largo alcance —y copiosamente documentado—, por elaborar planes, normas de desempeño y metas, así como medidas para evaluar si las mismas fueron alcanzadas y su situación con respecto al presupuesto.³¹ Estos productos de papel son la consecuencia de los requisitos impuestos por la LDRG. Al evaluarse las reformas se presta atención, básicamente, a la adecuación técnica de estos productos de papel y los procesos que se encuentran detrás de ellos. Así, la revisión que llevó a cabo la General Accounting Office de algunos planes estratégicos reales se enfocó casi por completo en hacer críticas a aspectos formales,³² sin hacer mención de que hubiera habido algún intento por determi-

³⁰ Kettl, *The Global Public Management Revolution*, op. cit., p. 63.

³¹ U.S. Office of Management and Budget (USOMB), *Government-Wide Performance Plan, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1999*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1998.

³² U.S. General Accounting Office (USGAO), *Managing for Results: Agencies' Annual Performance Plans Can Help Address Strategic Planning Challenges*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1998.

nar si los planes modificaron la forma de pensar o de tomar decisiones, o si el esfuerzo de planeación dio por resultado que la administración de los programas se enriqueciera con nuevas ideas, se lograra una mayor eficiencia o se adecuara las prioridades. Se ha visto poco interés por conocer los cambios ocurridos en las prioridades u operaciones a partir de la aplicación de la LDRG.

Otra acción recientemente emprendida en Estados Unidos fue la Revisión Nacional del Desempeño (RND), que iniciaron el presidente Clinton y el vicepresidente Al Gore. A principios de 1993, este último encabezó una iniciativa de ocho años, popularmente llamada "Reinvención del gobierno", que buscaba crear un gobierno más pequeño, barato y efectivo. El programa contemplaba cuatro aspectos, que Paul Light resume de la siguiente manera:³³

— *Reducir el papeleo*, lo que incluía simplificar el proceso presupuestario, descentralizar las políticas de personal, reorientar a los inspectores generales y dar mayores facultades a los gobiernos estatales y locales.

— *Dar prioridad a los clientes*, por ejemplo, exigiendo que las organizaciones de servicios compitieran y emplearan los mecanismos de mercado para resolver problemas.

— *Facultar a los empleados para que obtuvieran resultados*, mediante la descentralización del poder decisorio, la creación de una sociedad empleados-gerencia y el ejercicio del liderazgo, entre otros recursos.

— *Regresar a lo básico*, lo que incluía eliminar programas, invertir en mayor productividad y hacer reingeniería de programas para reducir costos.

Otras iniciativas específicas de la RND, tendientes a mejorar el desempeño, fueron:

— *Evaluación comparativa (benchmarking)*, que se describe como "el proceso de medir y comparar continuamente con otras organizaciones de cualquier parte del mundo, para obtener información sobre filosofías, políticas, prácticas y disposiciones que puedan ayudar a que el desempeño de su organización mejore". Como parte del Consorcio Federal de Evaluaciones Comparativas de la RND, las entidades federales están trabajando de manera conjunta para hacer este tipo de comparaciones con las principales empresas privadas del mundo y las entidades gubernamentales con mejores niveles de desempeño.

— *Laboratorios de reinvención*, definidos como organizaciones o actividades innovadoras (había 325 en febrero de 1998), que se crean para probar o poner como prototipos formas radicalmente nuevas de hacer negocios para después compartir con el gobierno sus ideas, éxitos y lecciones. La categoría de laboratorio no implica que se otorguen estímulos o exenciones particulares.

³³ Paul C. Light, *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1975*, New Haven, Yale University Press, 1997.

— *Sociedades para el desempeño*, en las cuales los gobiernos federal, estatales y locales, de manera conjunta con los proveedores de servicios, diseñan los programas y evalúan su desempeño. Entre los supuestos beneficios se encuentran el contar con fuentes de financiamiento consolidadas, delegar la toma de decisiones y reducir el papeleo, con el estímulo consecuente de tener más financiamiento y otras ganancias derivadas de la mayor eficiencia.

Además de estas iniciativas vistosas y en mayor o menor medida audaces, la RND reconoce y apoya otras iniciativas de mejora gubernamental de muy distintos tipos, entre ellas: crear sociedades interinstitucionales, optimizar la administración de los recursos humanos, reducir los reglamentos internos, mejorar la administración de los viajes, reformar las prácticas de compras públicas, eficientar los sistemas de apoyo, hacer recortes, rendir cuentas en materia fiscal, administrar con vistas a obtener resultados, transformar las estructuras orgánicas y modernizar la tecnología de información.

Queriendo sintetizar los logros de la RND, James Thompson señala que ésta “incorpora un conjunto de acciones diversas encaminadas a alcanzar múltiples objetivos”.³⁴ En primer lugar, Thompson condensó y catalogó los objetivos de la RND como de primero, segundo y tercer órdenes de importancia. Los de primera importancia comprendían la aplicación de recortes, la reducción de los costos administrativos y la reforma de los sistemas administrativos. De segundo orden de importancia eran: descentralizar la autoridad hacia las entidades, dar facultades a los empleados en contacto directo con la gente y promover el cambio de cultura en las instituciones. De tercer orden era mejorar la calidad de los servicios públicos y la eficiencia de los procedimientos de trabajo de las entidades.

Después, Thompson llevó a cabo un amplio estudio de los resultados de la RND en cuanto al cumplimiento de esos objetivos y con base en una encuesta realizada por una entidad del gobierno estadounidense. “Una conclusión general —observa— es que, si bien se ha tenido cierto éxito con respecto a los objetivos menores de primer orden, las metas esenciales de la reinención, las más elevadas, de segundo y tercer orden no han mostrado sino avances muy limitados. De esta manera, los objetivos relativos a los recortes y a la reducción de costos se alcanzaron en gran medida [...] pero no hay evidencias de una mejoría significativa y sistemática en la calidad de los servicios y la cultura”.³⁵

En muchos sentidos, estas dos grandes iniciativas de reforma en Estados Unidos —la LDRG y la RND— han tenido efectos contrarios para la adminis-

³⁴ James R. Thompson, “Reinventing as Reform: Assessing the National Performance Review”, *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 6, 2000, p. 509.

³⁵ *Ibid.*, p. 510.

tración pública. Mientras que el éxito de la LDRG dependía de una burocracia profesionalizada que fuera capaz de elaborar objetivos, planes y mediciones detalladas, la RND, por su parte, desconfiaba de una administración profesionalizada y de las complejas maquinarias administrativas. El resultado de esto es que los cambios en la burocracia estadounidense son lentos y graduales. Como lo observó uno de mis colegas, “al parecer el *statu quo* prevalecerá”, a menos que surja un liderazgo inusualmente fuerte o que la supervivencia de la institución sea amenazada por el Congreso o el gobierno y deba entonces cambiar para superar el peligro.

La tercera iniciativa de reforma que se emprendió en Estados Unidos en tiempos recientes arrancó a principios de 2002. Durante la presentación ante el Congreso de su plan presupuestario para el año fiscal 2003, el presidente George W. Bush reveló su “agenda administrativa”, cuya característica central es la “tabla de calificación de la administración del Poder Ejecutivo”, que evalúa los 26 principales departamentos en función de su desempeño en cinco áreas generales de administración del gobierno:

- administración estratégica del capital humano
- subcontratación competitiva
- mejoría en el desempeño financiero
- ampliación del gobierno electrónico
- integración del presupuesto y el desempeño

De acuerdo con las primeras calificaciones (verde para “bien”, amarillo para “debe mejorar” y rojo para “reprobado”), casi todos los departamentos salieron muy mal en las cinco áreas. Dichas calificaciones al parecer se basaron en la opinión de los inspectores presupuestarios de la OAP. No se dio ningún verde y sólo unos cuantos amarillos; el resto fueron rojos. El gobierno ha prometido que actualizará las calificaciones dos veces al año y que publicará un informe semestral, en el verano.

Un segundo y más importante cambio que introdujo el gobierno de Bush fue la recomposición del presupuesto federal. El presupuesto ahora está organizado por entidad, no con base en los códigos de función presupuestaria, que databan de hace cincuenta años. Asimismo, la rendición de cuentas se hace ahora por departamentos, y no por áreas de políticas, las cuales involucran a varias entidades. Más aún, en el capítulo relativo a cada institución se destacan sus principales actividades y se presenta una evaluación del desempeño que tuvo en función del logro de objetivos en ciertos programas. Se evaluó un total de 126 programas: 43 de ellos se calificaron como efectivos, 22 como medianamente efectivos y 41 como ineficaces; en 20 casos fue imposible dar una calificación. Las partidas presupuestarias se asignaron, en cierta medida, tomando en cuenta estas evaluaciones de desempeño.

Existen evidencias de que las instituciones están atentas a las prioridades que ha marcado el presidente y hacen su mejor esfuerzo por lograrlas. Sin embargo, la mayoría de los estudiosos de la reforma a la gerencia pública considera la iniciativa Bush más como una estrategia política que como un esfuerzo real por transformar el modo en que el gobierno es administrado o por mejorar la eficiencia o utilización de las partidas asignadas. Al igual que en el caso de la RND, los expertos no esperan muchos cambios en la cultura o calidad de las instituciones.

Resulta interesante comparar el método del gobierno de Bush con el que plantea el Proyecto sobre el Desempeño del Gobierno, patrocinado por una fundación y con sede en la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos de la Universidad de Syracuse.³⁶ Con la subvención de The Pew Charitable Trusts, el proyecto combina los resultados de una amplia encuesta realizada en cada una de las instituciones con informes muy completos, lo que da por resultado una descripción pormenorizada de la capacidad administrativa y el contexto en el que ésta se practica. Los miembros del proyecto calificaron a cada entidad en cinco áreas: administración financiera, administración de la tecnología de información, administración de los recursos humanos, administración con vistas a los resultados y, cuando era pertinente, administración del capital. Los puntajes se basaron en 22 criterios, que elaboraron y afinaron en el curso del proyecto tanto los paneles de académicos expertos y administradores del gobierno, como los miembros del proyecto. Las notas obtenidas en las cinco áreas de administración se promediaron para asignar la calificación total a cada institución.

El equipo del proyecto estudió las respuestas que dieron las entidades a su encuesta (sólo una institución no participó) y examinó con detenimiento miles de páginas de documentación perteneciente a ellas. En la mayoría de los casos, recibió amplias facilidades para entrevistar a cientos de funcionarios, gerentes y empleados, así como a sus clientes, críticos, proveedores y supervisores. Asimismo, los miembros del equipo invirtieron cientos de horas en elaborar, analizar y asignar las calificaciones. Mediante este proceso llegaron a comprender que, si bien los objetivos gerenciales y los obstáculos que encuentran difieren de una institución a otra, ciertas situaciones son comunes a todo el gobierno:

— La mayoría de las instituciones no está funcionando tan bien como podría hacerlo.

— Dada la relativa antigüedad y complejidad de sus problemas administrativos, la mayoría de ellas funciona mucho mejor de lo que podría esperarse.

— Los funcionarios elegidos a menudo actúan de tal forma que resulta muy difícil administrar eficazmente las entidades.

³⁶ Más información sobre este proyecto en el sitio <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/index.asp>, de donde se tomó el material para lo que sigue.

El equipo encontró que, en general, los administradores federales realizan una labor sorprendentemente buena para conseguir que la institución cumpla con su misión, a pesar de las difíciles contingencias que enfrenta. Más aún, solventar esas contingencias es una tarea gradual, compleja y de largo plazo, que se halla inserta en una trama de intereses nacionales y locales, de cambios constantes en las condiciones económicas, sociales y democráticas, de prioridades políticas encontradas, y de la falta de consenso nacional respecto de los límites adecuados para la acción y la responsabilidad gubernamentales.

En opinión de algunos expertos, la estrategia de Bush, similar a la del Departamento del Tesoro del Reino Unido en cuanto al establecimiento de metas de desempeño, resulta en cierto sentido contraria al espíritu de la NGP. Es decir, ambos tipos de reformas son sistemas anticuados, verticales, de comando y control, que se valen de la información sobre el desempeño para ganar influencia política sobre los departamentos y entidades a fin de que hagan lo que el gobierno elegido desea. Según esta opinión, la estrategia de calificar los departamentos es una excusa para recortarles el presupuesto, más que una medida que forme parte de un esfuerzo constante para optimizar la administración.

La iniciativa de Bush se asemeja al sistema de Acuerdos del Servicio Público del Reino Unido, que comprende todas las instituciones ejecutivas y los órganos públicos no departamentales, y establece topes de gasto, mediciones y metas de desempeño para los proveedores de servicios. Este complejo sistema tendía a centralizar en el Departamento del Tesoro el control de la asignación y administración de los recursos, y, de haber sido implementada según el diseño original, habría implicado una fuerte orientación estratégica y racional. Sin embargo, como lo señala Colin Talbot, experto en la reforma administrativa británica, la política del Ejecutivo triunfó. El Parlamento, por ejemplo, no supo aprovechar la riqueza que implicaba la información sobre desempeño, el establecimiento de metas y los convenios de desempeño. Por otra parte, el proceso de revisión del gasto ha sido secreto.³⁷ La experiencia estadounidense en estos dos rubros es idéntica a la británica.

Ahora bien, la importancia otorgada a la reforma del gobierno ha tenido poca resonancia entre la opinión pública de Estados Unidos, que prácticamente no se ha interesado por el tema. El único hecho al cual se prestó cierta atención fue el recorte de empleados federales —uno por cada siete trabajadores o, en otras palabras, 350 000 personas. En cambio, lo que llama mucho la atención de los medios de comunicación y del público en general es el descubrimiento de casos de “desperdicio-fraude-engaño”, es decir, escándalos ma-

³⁷ Las opiniones del profesor Talbot aparecieron en las notas publicadas en la International Public Management Network (<http://www.inpuma.net>).

yores, corrupción, incompetencia mayúscula, recaudadores que abusan de los ciudadanos, programas importantes de adquisiciones que fracasan o estupidez administrativa. Pero estos desastres políticos también representan para otros excelentes oportunidades políticas, que sirven para captar la atención y alentar la idea de que es urgente que se inicie un programa de reformas, para buscar soluciones a problemas muy antiguos.

EL FUTURO DE LA REFORMA A LA GESTIÓN PÚBLICA

La reforma a la gestión pública plantea retos conceptuales, políticos y administrativos muy complejos. Un Estado en vías de desarrollo, como es México, debe resolver la cuestión paradigmática de hallar el equilibrio adecuado entre la capacidad administrativa y el control democrático.³⁸ Cada uno de estos aspectos de la gobernanza, la capacidad y el control implica problemas únicos y singulares.

Si crear un apropiado nivel de capacidad administrativa constituye un reto para los países desarrollados, como Estados Unidos, lo es aún más para las naciones en vías de desarrollo, como México. Según Colin Talbot: “Los servicios públicos son sistemas extremadamente complejos e interconectados [que] no pueden ser manejados mediante mecanismos centralizados de tipo comando y control”. Requieren transparencia, participación de los interesados, escrutinio, concurrencia del público. En este mismo tenor, Barbara Nunberg observa: “las reformas administrativas [son] las más complejas y difíciles de lograr [...] pues es necesario transformar comportamientos y procedimientos a todo lo largo del sistema burocrático”.³⁹

Con respecto a los países en vías de desarrollo, como México, Joan Prats i Català identifica tres factores relacionados con lo que denomina “gobernabilidad democrática”, a saber, líderes con visión y habilidades para conseguir apoyo político para sus programas; “los valores institucionales y culturales más profundos [de un país] y las reglas verdaderas de los juegos político, económico y social”;⁴⁰ así como la capacidad para formular e implementar las po-

³⁸ Gerald Garvey, “False Promises: The NPR in Historical Perspective”, en Donald F. Kettl y John J. Dilulio (eds.), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995, pp. 87-106; Minogue, *op. cit.*

³⁹ Barbara Nunberg, “Leading the Horse to Water: Transnational Inducements to Administrative Reform”, en James L. Perry (ed.), *Research in Public Administration*, vol. 5, Stanford, Connecticut, JAI Press, 1999, pp. 19 y 20.

⁴⁰ Joan Prats i Català, “Democratic Governability in Latin America at the End of the Twentieth Century”, en Bresser Pereira y Spink, *op. cit.*, p. 148.

líticas públicas requeridas. Por su parte, Polidano presenta un modelo más estratégico para diferenciar las experiencias de los países en vías de desarrollo: el alcance de la reforma, el papel que desempeñan los donadores de asistencia y la calidad de los conductores de la reforma.⁴¹ Para construir la capacidad administrativa se requiere el esfuerzo conjunto de toda una nación.

En cuanto al control, Joan Prats i Català advierte que “la democracia y el mercado tendrán que sobrevivir al choque directo entre ambos”.⁴² Tómese en cuenta que el capitalismo mundial exige la desarticulación o fuerte debilitamiento tanto de la burocracia de comando y control como de la empresa estatal, la eliminación de las distorsiones en los precios y de toda interferencia con la movilidad de capitales y trabajadores. Si el capitalismo mundial fuera lo que prevaleciera, la burocracia tendría entonces que disolverse en un conjunto de instituciones sucesoras cuya forma aún no concebimos con claridad, pero que básicamente pondría en manos privadas los derechos de propiedad y el control de las rentas. Sin embargo, el nacionalismo y la democracia interna precisan del Estado de derecho, de una regulación de los mercados legalmente sancionada, de burocracias competentes que estén bajo el control de las legislaturas y de instituciones judiciales capacitadas para poner en obra las políticas nacionales.

Max Weber precisó lo que el Estado de derecho significa para la burocracia: los asuntos oficiales los conduce de manera continua y de acuerdo con reglas establecidas una entidad administrativa cuyo personal tiene deberes bien definidos, autoridad para llevarlos a cabo, facultades estrictamente delimitadas y una supervisión adecuada.⁴³ El personal no tiene derecho de propiedad alguno sobre los recursos que maneja ni sobre sus cargos. Los asuntos oficiales se conducen por escrito. Sin estas características, “no puede existir un sistema de dominio legal en el que el ejercicio de la autoridad consista en implementar normas promulgadas”. Weber consideraba la burocracia como inevitable y no halló un solo ejemplo de una burocracia que hubiese sido destruida, salvo en el contexto de una decadencia general de la cultura. En tiempos recientes, según B. Guy Peters, “quizá [el poder burocrático] sólo sea el prerrequisito de un gobierno efectivo en la sociedad contemporánea”.⁴⁴ En otras palabras, se dice que la burocracia es esencial para que los ciudadanos puedan mantener el control del Estado.

⁴¹ Charles Polidano, “Why Civil Service Reforms Fail”, *Public Management Review*, vol. 3, núm. 3, 2001, pp. 345-361.

⁴² Prats i Català, *op. cit.*, p. 148.

⁴³ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Nueva York, The Free Press, 1947.

⁴⁴ B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 1996, p. 8.

Si la historia de nuestros tiempos es la expansión de la democracia —no del capitalismo—, entonces cabría esperar que la burocracia, más que marchitarse y morir, se convierta en un aditamento indispensable del nacionalismo competitivo y para la consecución de las aspiraciones nacionales. Los excesos burocráticos y el ejercicio arbitrario del poder deben ser combatidos; la transparencia de las operaciones debe garantizarse, y la competencia y rendición de cuentas tienen que institucionalizarse y hacerse permanentes. De acuerdo con Gerald Caiden: “Así como el Estado administrador, en tanto motor del desarrollo, podría ser demasiado dominante y represivo, el mercado libre podría también ser demasiado explotador e inequitativo. Ambos tienen que ocupar su debido lugar y el uno no debe ser sacrificado por el otro”.⁴⁵ Más adelante señala: “no debe permitirse que la reforma administrativa altere el equilibrio de los acuerdos políticos, dando demasiado poder a la burocracia estatal. Fortalecer ese tipo de Estado implica también fortalecer otras ramas del gobierno, de tal suerte que los políticos puedan conservar el control del Estado [...], los jueces puedan impugnar actos cuestionables y dudosos del Estado administrador [...] y los órganos independientes [...] puedan vigilar la integridad financiera y [...] la equidad de los funcionarios públicos”.⁴⁶

Como lo sugiere la popularidad internacional del término “nueva gerencia pública”, estamos en la era de lo que Barbara Nunberg llama “el efecto demostración global”. Lo malo con éste es que “plantea el enorme riesgo de que, si un país se enamora de un determinado modelo extranjero, querrá aplicarlo sin analizar detenidamente los prerrequisitos y si cuenta con la capacidad para hacerlo”.⁴⁷ Mientras que aprender de las experiencias de otros es algo muy conveniente, copiar un sistema ajeno es algo que muy probablemente provocará más problemas que los que resuelva.

Esto último es muy evidente. En palabras de Don Kettl:

La administración pública remite inevitablemente a la política. Por tanto, una reforma administrativa es también una reforma política, y esta última lleva directamente a los asuntos clave de la relación entre el gobierno y la sociedad [...] Reformar la administración pública no consiste tan sólo en transformar la administración con nuevas estructuras, procesos y [a menudo menos] personas [...] La reforma a la administración pública implica fortalecer la capacidad de los funcionarios elegidos para producir resultados. Requiere vínculos muy fuertes entre los administradores del gobierno y los funcionarios elegidos. [Más aún] incumbe tanto a los sec-

⁴⁵ Caiden, “What Lies Ahead for the Administrative State?”, *op. cit.*, p. 307.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Nunberg, *op. cit.*, p. 21.

tores privado y sin fines de lucro como al gobierno. Es cada día más frecuente que las tareas *del* gobierno sólo en parte sean las tareas *que hace* el gobierno.⁴⁸

La política no siempre se interesa por el beneficio a largo plazo de la población. Las democracias genuinas están sometidas a muchas presiones que les exigen producir resultados de corto plazo, evitar separar a los grupos poderosos y postergar aquellos cambios e inversiones fundamentales en el capital social y humano cuyas ganancias tardan mucho en manifestarse. El público, al menos en Estados Unidos, suele agradecer por poco tiempo la introducción de un nuevo servicio o la mejoría de uno antiguo. La gente pronto deja de apreciarlos. “Cuánto más difícil ha de resultar entonces el construir y mantener un consenso respecto de políticas que con frecuencia no ofrecen ningún beneficio y, por el contrario, entrañan un sacrificio en el corto plazo con la esperanza de obtener a la larga algunas ventajas difusas e inciertas”.⁴⁹

Los grupos de interés organizados representan una mezcla de bendición y maldición para los administradores públicos. Por una parte, suelen demandar cambios que aportan beneficios de largo plazo para la población y son aliados del cambio. Por otra parte, sin embargo, a veces se resisten a que se hagan reformas a programas muy arraigados, o bien exigen el pago de un precio muy alto a cambio de modificaciones insignificantes. Si el partido en el poder no presta la suficiente atención a estos grupos, seguramente sus competidores lo harán.

A menudo resulta difícil identificar cuál es realmente el interés público, cuando tantos grupos tan específicos y políticamente influyentes reclaman la atención. Y el largo plazo, el futuro, es otro país, que con frecuencia aparece muy remoto e insondable en comparación con el presente, con el corto plazo. Hacer consultas públicas y exaltar el entusiasmo de la gente puede provocar más frustraciones, si se despiertan esperanzas que después no se cumplen.

Las democracias en todos los niveles de desarrollo económico enfrentan estas dificultades y la mayoría de ellas se debate con problemas estructurales fundamentales para adaptar sus estados administradores a las nuevas realidades de la globalización. ¿Qué hacer para que los formuladores de políticas de corto plazo se interesen por incorporar los asuntos de largo plazo? ¿Qué hacer para que el conocimiento sea tomado en cuenta en la toma de decisiones políticas? ¿Acaso la tradición mexicana de planeación social y económica puede ser una herramienta útil para emprender una reforma administrativa sostenida y de largo plazo? Transformar una institución, modificar de raíz el gobier-

⁴⁸ Kettl, *The Global Public Management Revolution*, op. cit., p. 68.

⁴⁹ *Ibid.*

no son tareas extremadamente difíciles y requieren paciencia y resolución: la determinación férrea de tener éxito en una empresa cuyos beneficios tardarán mucho en manifestarse, quizá incluso hasta el próximo gobierno de México, por lo cual no es fácil reclamar los créditos en el corto plazo.

Por tal motivo, la pregunta fundamental que debe plantearse es si las instituciones políticas serán capaces de organizar y estructurar la participación política y, en particular, si los partidos políticos tendrán éxito en este esfuerzo de generar estabilidad. La modernización suele ser peligrosa y traumática. Sólo ha sido posible lograrla con un partido altamente exitoso, como fue el caso de las elecciones más recientes en México.* La presencia de competencia política introduce nuevas incertidumbres en el otrora inalterable paisaje. No existen “balas de plata” ni panaceas ni “la respuesta acertada”, sólo mucho trabajo, paciencia y valor político.

[Traducción de Lorena Murillo S.]

* El autor hace referencia a las elecciones del año 2000. [N. del E.].

COMENTARIOS

I

DAVID ARELLANO

Muchas gracias por la oportunidad de participar en este seminario. Es un honor compartir la mesa con tantos y tan distinguidos colegas. El trabajo del profesor Lynn nos ofrece una información muy valiosa y una invitación para profundizar en la reforma de la gestión pública en México, incluso bajo ciertos parámetros comparativos. En mi comentario voy atreverme a aceptar esta invitación.

El ensayo del profesor Lynn nos habla de la evaluación parcial que se puede hacer de los esfuerzos gerencialistas de reforma en Estados Unidos, así como de sus posibles lecciones para un país como México. Es claro que la ola de reformas conocida como la nueva gestión pública o *new public management* tiene una difícil labor en comprobar y convencer respecto de los resultados reales que con ella se han logrado, comparados con aquellos que prometieron en su retórica. La diferencia entre unos y otros es muy grande, si nos circunscribimos a los elementos más concretos de los ofrecimientos de la NGP: ahorros, mejores procesos, eficiencia, efectividad y mayor capacidad y flexibilidad. El profesor Lynn nos recuerda que los resultados que sobre estas reformas se pueden medir en Estados Unidos son resultados mixtos.

Con algunas reformas se han ahorrado recursos; con otras, menos; otras más han resultado bastante caras en cuanto a procesos de eficacia. Algunas historias exitosas a este respecto se encuentran en la literatura, pero parece que en ciertos casos hay costos asociados e incluso efectos negativos para los grupos sociales más necesitados. Podemos observar, por ejemplo, que se ha dado mejor atención a aquellos grupos más capaces de movilizarse y organizarse. Se habla de discriminación no intencional, de recentralización de políticas. Se habla incluso de un déficit democrático causado por las reformas al estilo de la NGP. Por último, en relación con la capacidad y flexibilidad, el profesor Lynn nos recuerda que lo que hemos encontrado es también retórica, políticos elegidos que cuentan historias de éxito e innovación sin ningún cuidado metodológico serio. En otras palabras, una evaluación más sistemá-

tica de los verdaderos resultados de estas reformas está todavía en proceso. Al parecer, nos dice el profesor Lynn, se ha podido llegar a una etapa de realismo donde se observa con más precaución la retórica de las reformas gerencialistas y se advierte que será necesario mayor cuidado y atención para analizar sus verdaderos efectos. Se necesita más rigor en el análisis e informar con más claridad para poder evaluar los verdaderos resultados de las reformas administrativas.

El profesor Lynn nos presenta un interesante resumen de este realismo aplicado a las reformas más recientes en Estados Unidos, con el fin de que podamos sacar lecciones para México y otros países, considerando nuestras diferencias y nuestras similitudes. No voy a repetir aquí el repaso que él hizo sobre la National Performance Review o la Government Performance and Resource Act, que describió muy claramente. Voy a aceptar la invitación del profesor Lynn y analizar, bajo este mismo ángulo, las reformas gerencialistas que hemos venido realizando en México; creo que también podemos sacar lecciones de ese análisis.

Comencemos, por ejemplo, con el Programa de Modernización Administrativa de la Administración Pública Federal (PROMAP), la Nueva Estructura Programática y el Sistema de Evaluación del Desempeño, que se intentaron implementar el sexenio anterior. Estos fueron programas bastante ambiciosos, de corte gerencialista, que recuperaron términos largamente olvidados o probablemente inexistentes en el sector público mexicano, tales como rendición de cuentas, derechos de información, evaluación e incluso servicio civil de carrera. Cuando uno analizaba los programas con mayor profundidad, notaba que la retórica comenzaba a deshacerse en la realidad, porque, cuando se referían a la rendición de cuentas, nos decían que la rendición de cuentas consistía en explicarle a los ciudadanos los procedimientos administrativos con los cuales actuaba el gobierno. Y cuando nos hablaban de acceso a la información, nos hablaban de un acceso a la información dentro del aparato administrativo, información para que se tomaran mejores decisiones, para que los funcionarios públicos fueran más eficaces; no se hablaba de apertura de la información hacia la sociedad, del control de la información que vendría no solamente del propio aparato administrativo, sino también, por ejemplo, del Congreso o de otros espacios de la sociedad. No había una propuesta para mejorar las relaciones entre los ciudadanos y el Congreso, para controlar y supervisar al gobierno federal en el PROMAP, así como tampoco había una referencia a una evaluación externa independiente acerca de los impactos de los programas públicos. Entonces, mientras la retórica era bastante gerencialista, en el estricto sentido de la palabra, no había una intención real de transformar el aparato administrativo.

Otras reformas muy importantes, muy ambiciosas como la Nueva Estructura Programática-Sistema de Evaluación del Desempeño, proponían un presupuesto dirigido por resultados; querían transformar el aparato que realizaba el proceso en uno que se basara en el desempeño y que, como en el caso de Estados Unidos, podría llegar a afectar el presupuesto. En el Centro de Investigación y Docencia Económicas encontrábamos grandes dificultades al examinar el desempeño de los organismos gubernamentales. Simplemente era tan difícil —lo mismo que nos decía el profesor Lynn— medir, evaluar el desempeño, pues, a final de cuentas, lo que observábamos en la práctica era que todo el sistema que había sido pensado para sustituir la estructura inercial basada en procedimientos, un sistema moderno basado en resultados, terminó empalmándose con aquél. La evaluación por resultados se empalmó con la evaluación por procesos. Además, el sistema fue implementado en 1997, tres años antes de que terminara el gobierno de Ernesto Zedillo, y esto implicó que no se tuviera tiempo para enfrentar realmente todos los retos y todos los problemas que tendrían que resolverse ante la puesta en marcha de un sistema con ese grado de complejidad. Como señaló el profesor Lynn con respecto a Estados Unidos, digamos que los resultados de estos intentos al final del sexenio pasado también fueron mixtos.

Hablemos ahora de los esfuerzos de reforma administrativa del gobierno del presidente Fox. El actual gobierno no se ha quedado atrás y está proponiendo técnicamente, ante las grandes dificultades que ha tenido para sacar adelante otras reformas importantes, una reforma gerencialista de la administración pública. Se habla, cito casi textualmente la retórica en circulación, de un gobierno de innovación y calidad, basado en una perspectiva de cooperación entre todos los actores, para crear un gobierno que dirija a México hacia la competitividad, con una burocracia creativa, con funcionarios líderes y enfrascados con entusiasmo en la transformación del país. Tomando ejemplos de éxitos organizacionales, como lanzar un cohete a la luna o ganar la fórmula uno, se plantea conectar líderes con proyectos y recursos, procesos enlazados pensados en función de la necesidad de la sociedad (así, en general) y en una administración de calidad. Se propugna la transformación de las estructuras, hacerlas planas y flexibles, con organizaciones conectadas informáticamente, descentralizadas y modernas. La retórica del gobierno actual todavía tiene mucho que recorrer para ser creíble: en la práctica se habla en algunos documentos de tres fases, aparte de la llamada de arranque de los primeros 100 días del sexenio: la primera fase es la denominada “encendiendo el fuego de la innovación, 2001-2002”; la segunda fase, “avivando las llamas de la innovación, 2002-2004”, y a la tercera fase se le conoce como “los 730 días pa-

ra cambiar el gobierno para siempre, 2004-2006". Como podemos ver, es todavía prematuro hablar de los resultados de esta estrategia, pero es claro que, al igual que en muchas de estas reformas en el mundo, no se plantean mecanismos específicos, y claros, de evaluación sistemática para conocer de manera efectiva si con estas ideas, más allá de la retórica, se están logrando cambios concretos.

Las lecciones que, en relación con Estados Unidos, nos brinda el profesor Lynn se repiten en el caso mexicano; no tenemos un mecanismo para saber si los resultados de estas reformas gerencialistas realmente se van a ir observando en la práctica. Hablando de esto, no es posible dejar de mencionar cambios de suma importancia que están en proceso en México. La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del instituto encargado de llevar esta ley a buen puerto es uno de esos cambios. Otro más es la aprobación en la Cámara de Senadores y su discusión en estos momentos en la de Diputados de un proyecto de servicio civil. En cuanto al primero, estamos hablando de un cambio sustantivo. Hace apenas unos años, en un acto celebrado en este mismo Colegio, recibía yo el regaño de varios funcionarios públicos por atreverme a proponer la aprobación de una ley de este tipo; me tacharon de iluso. El presente gobierno la impulsó y logró consensuarla. Se trata de un paso mayor para modificar la relación de control y supervisión entre el aparato, el gobierno y la sociedad. Habrá que cuidarse de excesos y de no hacer de la transparencia de la información un fin en sí misma; debe ser un medio para controlar al gobierno pero también para impulsarlo a tomar mejores decisiones. Malo sería pensar en crear una nueva montaña de normatividades que ahoguen todavía más la acción pública o, peor aún, crear estructuras en el discurso altamente moralistas que pongan la transparencia como un valor supremo, por encima de la discusión, el consenso, la pluralidad de opiniones e interpretaciones. No necesitamos "paladines de la transparencia", sino análisis prácticos sobre cómo supervisar al gobierno para tomar decisiones.

Respecto del servicio civil, nadie podrá estar en desacuerdo con la idea de tener un sistema que evite la lógica del despojo o, como dicen en Estados Unidos, el *spoils system*. El servicio civil es una transformación indispensable para controlar nuestro aparato administrativo y hacerlo "neutral" y responsable de las políticas a largo plazo. Pero eso no implica que no debemos estar atentos a los grandes costos que un sistema centralizado y rígido, aun basado en el desempeño, puede generar en nuestro país. Crear a toda prisa una estructura burocrática enorme y protegida, cara, lenta, difícil de cambiar, sobrenormativizada y centralizada no puede ser tampoco una buena noticia. Habrá que estar

alertas; es primordial que esta discusión, y la que se dará en los primeros seis meses de 2003, dado el caso de que la Cámara de Diputados apruebe la ley, se hagan públicas para que tengan eco en la sociedad, pues no estamos hablando de un cambio menor.*

Así, repasando brevemente la experiencia mexicana, podemos decir que el argumento del profesor Lynn es correcto: la reforma de la gestión pública es en muchos sentidos una reforma política. Parafraseándolo: el futuro de la reforma de la administración pública depende de que los líderes políticos la vean como parte de sus intereses, como intereses de largo plazo del país y de los partidos, para poder movilizar el apoyo de la sociedad.

* Ya entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial*, 11 de junio de 2002, así como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. La Ley del Servicio Profesional de Carrera ya también entró en vigor, *Diario Oficial*, 10 de abril de 2003. [N. del E.].

II

EDUARDO GUERRERO

El profesor Lynn nos ha ofrecido un atractivo recuento de las tendencias en la literatura sobre gerencia o gestión pública que rigen actualmente en las principales universidades de Estados Unidos. Y señala, con razón, que estas tendencias teóricas tienen su referente empírico en las administraciones públicas de las democracias industrializadas, donde cada vez cobran mayor prominencia las estructuras descentralizadas y horizontales. También señala el profesor Lynn que las relaciones del sector público con el privado y el social han adquirido nuevos rasgos. Ve los resortes de este proceso de cambio en dos grandes fenómenos contemporáneos: en primer lugar, la interdependencia económica internacional y, en segundo lugar, las expectativas de la ciudadanía de que los gobiernos se vuelvan cada vez más receptivos, más atentos a las demandas de unos ciudadanos cada vez más participativos y críticos del desempeño gubernamental.

Coincido asimismo con el profesor Lynn en que la reforma administrativa se ha convertido en una prioridad para la comunidad internacional. Nos encontramos cotidianamente con informes, como los del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo, en los que se señala la urgencia de emprender ambiciosas reformas administrativas. Sin embargo, estos informes son poco prácticos, pues generalmente adolecen de un gran defecto analítico y conceptual: no contemplan las instituciones políticas; es decir, nos estamos dando cuenta continuamente de la importancia de la política para emprender los cambios macroadministrativos, así como de la imposibilidad de separar la política y la administración en la instrumentación de reformas que aspiren al éxito, pero aún detectamos en la visión de agencias internacionales influyentes el vicio de centrar la atención en las variables administrativas y descuidar las variables políticas.

El profesor Lynn se refiere en varias ocasiones a México en su escrito y lo hace con amabilidad, pues en algunas ocasiones nos compara, en una situación de igualdad, con Estados Unidos, lo que a mí me parece un poco excesivo, porque claramente nuestras agencias e instituciones administrativas están muy atrasadas en aspectos de racionalidad y eficiencia. Pero, como decía Da-

vid Arellano, tomando esta invitación para reflexionar sobre México, a mí me gustaría profundizar un poco más en lo que está pasando en el país. Voy a comentar algunos puntos que me parecen originales de la reforma administrativa que experimenta México.

En primer lugar, algo interesante en México es que los resortes del cambio administrativo actual no tienen que ver, como antes, con crisis económicas (porque nosotros hemos tenido ambiciosas reformas administrativas desde José López Portillo hasta Ernesto Zedillo), cuando había que implementar programas de austeridad porque teníamos déficit públicos crecientes, y había que ahorrar, vender empresas públicas, etc. Ahora, a diferencia de lo que sucedió en el pasado, el resorte está en la competencia política. Tenemos ya en México un sistema de partidos competitivo, y los políticos están preocupados por atraer votos, por mantener al alza las preferencias por su partido, tienen que darle a los votantes lo que los votantes piden, tienen que volverse más receptivos a sus demandas. Por ello, ahora los políticos están preocupados por averiguar las preferencias de los votantes mediante las encuestas, y vigilan como nunca antes la acción de los administradores para que cumplan con sus órdenes y se reduzcan los problemas de agente-principal que existen en los gobiernos democráticos.

Un segundo fenómeno, también muy importante, que está marcando la actual reforma administrativa de México, es el debilitamiento de la jefatura del Ejecutivo y la aparición del Congreso como un actor central que fomenta cambios de gran relevancia para la administración pública. David Arellano mencionó dos iniciativas que van a cambiar a fondo la manera de actuar de nuestra administración, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ya promulgada, y la iniciativa de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que ya fue aprobada por el Senado. Aunque parece remoto, no debe descartarse la posibilidad de que el Ejecutivo vete la iniciativa porque, como sabemos, los servicios civiles de carrera impiden a los superiores jerárquicos nombrar y remover discrecionalmente funcionarios públicos, y esto obviamente termina por restar poder político a las autoridades —como lo ha señalado la investigadora Barbara Geddes de la Universidad de Berkeley.*

Generalmente, la implementación de un servicio civil de carrera se realiza al concluir la gestión de un gobierno, cuando el jefe del Ejecutivo se da cuenta de que probablemente su partido perderá las siguientes elecciones presidenciales. En ese momento, el servicio civil se establece para que al partido

* La Ley del Servicio Profesional de Carrera entró en vigor el 10 de abril de 2003. [N. del E.].

rival que arribará al poder no le sea posible remover a un gran número de funcionarios, y se quede con gran parte del personal que nombró el presidente saliente. De aquí que, en caso de aprobarse, la ley probablemente entrará plenamente en vigor hasta fines del sexenio.

Aquí, dos temas fundamentales son el de la transparencia y el de la rendición de cuentas, y me gustaría terminar mi comentario señalando ciertos dilemas a lo que se van a enfrentar las autoridades públicas con la cuestión de la transparencia. Hay ya una demanda por parte de los medios de que muchas cosas que antes eran reservadas o confidenciales ahora dejen de serlo y se hagan públicas inmediatamente. Esta demanda es legítima y va a ser muy saludable para la administración pública, pero hay cierto tipo de información gubernamental que no puede publicarse inmediatamente, porque ello le restaría eficacia a algunas tareas de gobierno. Por ejemplo, anunciar con anticipación un plan de devaluación o reportar una fuga de capitales, puede tener enormes costos en términos de estabilidad económica o financiera. Igualmente, anunciar o hacer públicos planes de ataque al narcotráfico o a otros giros del crimen organizado puede terminar por frustrar las acciones de la policía o el ejército. Actualmente, por ejemplo, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (que se llamará próximamente de la Función Pública) ha echado a andar un dispositivo que ha probado ser muy exitoso para combatir la corrupción y fomentar la eficiencia en los servicios públicos.* Tal mecanismo se llama "usuario simulado", y consiste en enviar inspectores a oficinas públicas, manteniendo secreta su condición de inspectores, para detectar si los funcionarios de ventanilla están cometiendo corruptelas. Obviamente, si esta persona se presentara desde un principio como funcionario público, le restaría probabilidad de éxito a su encomienda. Éstos son algunos ejemplos donde la divulgación de cierta información gubernamental puede tener efectos indeseados en la eficacia de la gestión pública.

¿Qué podemos hacer para que estos programas que tienen como premisa básica la reserva de información sean legítimos desde una perspectiva democrática? En primer lugar, habría que decir que la información sobre los detalles prácticos del programa debe permanecer reservada, pero *no* debe permanecer reservada también la información sobre la existencia misma del programa. Ésa sería una primera premisa importante. Un segundo punto sería que la condición de que la información sobre los detalles del programa

* La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cambió su nombre por el de Secretaría de la Función Pública a raíz de la entrada en vigor de la Ley Federal del Servicio Civil de Carrera. [N. del E.].

sea reservada. A mí me parece que, una vez que concluya el ciclo de gestión de un programa para cuya implementación exitosa se requiere reservar cierta información, entre en un proceso de deliberación pública en el que se debata si el programa fue eficiente o no, si dio los frutos esperados o no, y se decida después de esta evaluación si le conviene al gobierno seguir con él o no. Este tipo de acciones adecuaría dichos programas a una perspectiva moral democrática y adecuaría sus componentes a las directrices de la ética democrática.

III

MARÍA FERNANDA SOMUANO

Me da mucho gusto tener la oportunidad de comentar el muy interesante trabajo del profesor Lynn. Como ya escuchamos, el ensayo del profesor Lynn: 1) revisa las ideas asociadas a la llamada nueva gestión o gerencia pública (NGP), 2) describe con detalle tres reformas inscritas en este movimiento administrativo (dos durante los gobiernos de Clinton y una en el de Bush) y 3) da algunas ideas sobre los resultados y lecciones que pueden derivarse de estas reformas.

En cuanto a la revisión de las ideas asociadas con ese conjunto de reformas administrativas conocido como NGP, me parece pertinente señalar que el término “nueva”, como advierten Hood y Jackson,¹ no es necesariamente exacto. Estos autores argumentan que el cameralismo fue en estricto sentido el primer movimiento de *new public management* en la Europa moderna. Las ideas centrales del cameralismo, tan influyente en la Europa del siglo XVIII como la NGP lo es hoy, fueron, entre otras, la meritocracia como el método de selección de funcionarios públicos, en lugar de la nobleza de sangre y las conexiones políticas; el énfasis en la tecnología administrativa como clave de una gestión gubernamental eficiente; la frugalidad como la mejor de las virtudes administrativas; la convicción de que un Estado fuerte dependía del grado de desarrollo económico; el conocimiento de la ciencia administrativa por encima del de la ley feudal; el cambio de un tradicionalismo ad hoc por un sistema más profesional de administración (basado en un servicio público que debía ser leal al Estado en vez de a una casta, clase o grupo en particular).

En una segunda parte de su texto, Lynn revisa la experiencia estadounidense sobre NGP, particularmente en los gobiernos de Clinton y Bush. Como el mismo autor afirma, este tipo de reformas orientadas al mercado se han llevado a cabo en varias decenas de países y en todos ellos pueden encontrarse similitudes importantes.

Ahora bien, Lynn menciona que la estrategia de reforma de la administración pública en México es muy joven, y señala el de 1997 como su año de

¹ Christopher Hood y Michael Jackson, *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot, 1991.

inicio. Yo creo que la reforma de la administración pública en México empezó mucho antes, aunque quizá con distintos nombres.

En México, como en muchos otros países latinoamericanos, la adopción y ejecución de algunas de estas ideas reformadoras se dieron en respuesta a la crisis fiscal del Estado y al colapso de la economía nacional al comienzo de los años ochenta.

A lo largo de los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, dos tendencias modificaron la administración pública. Por una parte, ésta se Adelgazó sensiblemente (en términos de organizaciones, programas, procesos y personal), como consecuencia de la delimitación del ámbito del Estado con respecto al sector social y al privado. Por otra, se intentó innovar en el cumplimiento de funciones públicas incorporando a organizaciones privadas y no gubernamentales, y transformando el ejercicio y los instrumentos de la administración.

El gobierno de Ernesto Zedillo siguió la línea de la reforma de la gestión pública, esta vez usando nuevas teorías y modelos administrativos derivados de recomendaciones de consultoría profesional, tales como calidad total, planeación estratégica, ISO 9 000, evaluación del desempeño, *benchmarking*, subcontratación de servicios, etcétera.

Finalmente, el gobierno de Vicente Fox creó una oficina dentro de la Presidencia, llamada Oficina para la Innovación Gubernamental, que básicamente retoma muchos de los principios y técnicas administrativas antes mencionadas, como parte de lo que han llamado Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. Con las estrategias para la innovación y la calidad se incluyen además ideas que suenan muy parecido a las propuestas por la National Performance Review, tales como mercadotecnia social, superproductividad, conectividad total, unión de la retaguardia con la vanguardia, tecnología de información, entre otras.

Los resultados de todas estas reformas, como en el caso estadounidense, no han sido muy halagüeños. Sigue habiendo rezagos muy importantes en términos de procesos, calidad en los servicios públicos, generación y manejo de información o evaluación de políticas. Los motivos de ello tienen que ver tanto con el diseño como con la implementación de las reformas. Por lo que se refiere al diseño, se deja de lado algo muy obvio: que las empresas y el gobierno son instituciones fundamentalmente distintas, y que algunos métodos de gestión que han sido exitosos en las primeras no necesariamente tienen que serlo en el segundo. Varios autores han señalado que la aplicación en el sector público de técnicas de gestión organizativa ideadas originalmente en el sector privado, como son el *total quality management* —calidad total— o la reingeniería de procesos, además de haber arrojado resultados poco homogéneos,

asume la existencia de elementos contextuales que generalmente no están presentes en el primero. Por ejemplo, de acuerdo con José Sosa,² en el caso de la reingeniería de procesos, el rezago organizativo de la mayoría de las entidades públicas mexicanas y la rigidez inherente a las relaciones laborales en los gobiernos hacen poco aplicable este enfoque, ya que requiere abundante información sobre el funcionamiento interno de cada estructura y establece cambios rápidos en el manejo de los recursos humanos.

Por el lado de la implementación, las reformas tienen que ser ejecutadas por aquéllos a quienes más afectan, por lo que este proceso es necesariamente complejo. Es común que las burocracias tengan intereses y dinámicas propias. La pregunta pertinente es, entonces, como lo señala Majone, cómo lograr que actores racionales no persigan sus intereses personales de corto plazo o, más aún, cómo hacer que converjan esos intereses particulares con los de la institución que se pretende reformar. En este sentido, hubiera sido interesante que el trabajo del profesor Lynn nos explicara cuál ha sido la reacción de las burocracias en Estados Unidos ante las propuestas de reforma y su papel en la implementación de éstas.

Asimismo, cuando habla sobre los resultados de la National Performance Review iniciada por Clinton y Gore en 1993, señala que, aunque hubo logros en algunos objetivos de la reforma, no hay evidencia de cambios en la cultura organizacional. No me extraña. La cultura es una de las variables más difíciles de cambiar y, si lo hace, lo hace muy lentamente. Ahora bien, han pasado casi diez años de la implementación de esa reforma, le preguntaría entonces al profesor Lynn: ¿puede decirse que se han logrado cambios en la cultura de las agencias en que se implementó la reforma? Y, si es así, ¿cómo pueden medirse?

La última parte del trabajo del profesor Lynn se refiere a los retos que enfrenta la reforma a la gestión pública. Yo destacaría algunos de los mencionados por el autor, que me parecen relevantes para el caso mexicano. El primero es muy general y tiene que ver con cómo reconciliar la independencia política que se requiere para implementar una serie de reformas como las mencionadas con la participación y vigilancia democráticas. Es claro que la democracia y la participación creciente de grupos sociales hacen que las políticas públicas sean legítimas y representativas. Pero, al mismo tiempo, la mayor pluralidad y democracia acrecientan y complican los problemas de los aparatos gubernamentales y administrativos.

Segundo, paradójicamente, aunque la sociedad mexicana se organiza cada vez más (como dato, las organizaciones civiles registradas en 1994 eran

² José Sosa, "Gobierno y administración pública en México. Apuntes para una discusión abierta", *Foro Internacional*, vol. XL, núm. 3 (161), jul.-sep. de 2000, pp. 522-551.

2 300, en 2000 eran 5 200 y para el 2003 alcanzarán las 9 000) y aunque dice querer participar más, en muchos casos sigue mostrando comportamientos de elevada dependencia y clientelismo hacia las administraciones públicas. Los datos del Latinobarómetro 2002 muestran que 70% de los mexicanos piensa que los servicios públicos son demasiado importantes para dejarlos en manos privadas (5 puntos porcentuales arriba de la media latinoamericana). ¿Cómo convencer entonces a la ciudadanía de que el sector privado puede o debe participar en la gestión de servicios públicos?

Tercero, la cultura de la legalidad o ilegalidad. Frases como “cúmplase la ley en los bueyes de mi compadre” o “para mis enemigos, la ley; para mis amigos, lo que ellos quieran” ilustran la discrecionalidad con que la ley se aplica en la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México. En estos países existe una larga tradición en cuanto a ignorar la ley se refiere, o de reconocerla pero para utilizarla a favor de ciertos grupos. Esta situación se reproduce, desafortunadamente, en las relaciones entre burocracias y ciudadanos. Para un ciudadano común, el actuar como alguien a quien le asiste un derecho frente a tales burocracias, y no como quien pide un favor, es casi siempre garantía de conflicto. Claramente, una reforma que pretenda tener un impacto real en la gestión gubernamental deberá erradicar el abuso de poder y la arbitrariedad burocrática.

Comencé mi comentario diciendo que parte de las doctrinas de la llamada NGP lo fueron también del cameralismo europeo. El hecho de que el destino de las doctrinas cameralistas haya sido el olvido, nos debe alertar sobre la posibilidad de que la NGP puede también pasar de moda. Ahora bien, si, por el contrario, todas o parte de las doctrinas de la NGP llegaron para quedarse, sus adeptos tienen una tarea compleja aunque no precisamente nueva. Por un lado, persuadir a la propia burocracia de que la implementación de dichas doctrinas son en su beneficio; por otro, convencer a una ciudadanía cada vez más escéptica de que los fracasos anteriores no invalidan la posibilidad de una reforma integral.

LA CREDIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS: POR QUÉ ES IMPORTANTE Y CÓMO LOGRARLA

GIANDOMENICO MAJONE

1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, se han evaluado las políticas públicas con base en criterios económicos, políticos y éticos, como los de eficiencia apoyo popular, equidad y justicia distributiva. En cambio, rara vez, y hasta hace muy poco, se ha hecho con base en su credibilidad. El surgimiento de una nueva norma siempre refleja algunas transformaciones de fondo, sean intelectuales o pragmáticas. En la primera parte de este trabajo (secciones 1 a 3) analizaremos las transformaciones recientes en la teoría y práctica de la formulación de políticas, que explican la importancia otorgada hoy día al concepto de credibilidad. En la segunda parte (secciones 4 a 7) se examinarán algunas estrategias que pueden utilizarse para dar credibilidad a las políticas, en particular la delegación de ciertas facultades de formulación de políticas a instituciones políticamente independientes. La última parte del trabajo (secciones 8 a 10) estudia la independencia y la rendición de cuentas como problemas de diseño institucional, así como el tema general de la legitimidad democrática.

Empecemos con los cambios en la forma en que se concibe y conforma el proceso de las políticas. En el pasado, los analistas de políticas empleaban un enfoque normativo, inspirado básicamente en la economía neoclásica del bienestar. Según éste, el criterio de evaluación lo representa la "función de bienestar", que se sintetiza en el bienestar social como una especie de suma de las utilidades individuales. De acuerdo con las teorías precedentes, el gobierno era el que tenía la tarea de maximizar la función de bienestar, a la que sólo constreñían factores de tipo económico o tecnológico. Era como si hubiera un dirigente omnisciente y benevolente, capaz de elegir todas las actividades de todas las empresas y decidir las preferencias de todos los consumidores.¹ Esta perspectiva tuvo enorme influencia, a pesar de que no podía sentar los cimien-

¹ Dixit, p. 5.

tos de una teoría sólida sobre cómo funcionaría realmente el gobierno al implementar la política elegida.

Un avance novedoso e importante fue reconocer que los gobiernos operan con limitaciones no sólo técnicas y económicas, sino también políticas, institucionales y de muchos otros tipos. El segundo mejor teorema de la economía del bienestar, comprobado por Lipsey y Lancaster a finales de los cincuenta, plantea que las condiciones de primer orden para una política óptima no constituyen, en general, criterios válidos en una situación en la que, debido a ciertas trabas adicionales, no todas esas condiciones pueden ser satisfechas. Por tanto, para obtener la segunda mejor solución —una que satisfaga también las restricciones adicionales—, quizá sería necesario violar incluso aquellas condiciones que sí podrían haber sido implementadas.²

El siguiente avance importante fue reconocer que tanto los formuladores de políticas como la economía estaban sujetos a restricciones de orden informativo. Joseph Stiglitz, en particular, ha destacado la importancia de las limitaciones informativas para los agentes económicos, y la posibilidad de mejorar resultados por mediación de las políticas.³ Sin embargo, a pesar de estos adelantos, el análisis tradicional de las políticas seguía suponiendo que había un solo formulador de políticas y maximizador del bienestar, por lo cual dejaba fuera aspectos cruciales del diseño de políticas, a saber, el proceso político y los problemas para la implementación. En palabras de Avinash Dixit: “en un principio, el análisis normativo de las políticas suponía que éstas eran creadas por un dictador omnipotente, omnisciente y benevolente. La tesis sobre el segundo mejor eliminó la omnipotencia, y aquella sobre la información desterró la omnisciencia. No obstante, las ideas sobre la benevolencia y la dictadura no fueron afectadas por esos grandes avances en nuestra comprensión de los límites de los instrumentos y la información”.⁴ En otras palabras, la perspectiva normativa sigue viendo la formulación de políticas como un ejercicio puramente técnico: una vez que se concibe y se recomienda una política para mejorar el bienestar social, ésta se implementará tal como fue diseñada y se producirán los efectos deseados. Con una concepción semejante de la formulación de políticas, el tema de la credibilidad de las mismas ni siquiera se plantea. Quizá, cuando mucho, se hable de la credibilidad del analista de las políticas.

² Majone, 1997, p. 117.

³ Stiglitz.

⁴ Dixit, p. 8.

2. EL MODELO ESTRATÉGICO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

Supongamos, en cambio, que concebimos una determinada política pública, no como un plan *técnico* que haya de imponerse a un conjunto de receptores pasivos, sino como un plan de acción *estratégico* —el cual, por lo general, resultará en la provisión de ciertos bienes o servicios, tales como educación, seguridad, reglamentación del mercado o redistribución del ingreso. Decir que un plan de acción es estratégico significa que está diseñado para transformar las creencias y prácticas de otros agentes en una dirección favorable a la consecución de los objetivos de la política. Tan pronto vemos la política pública como una elección estratégica, dejamos el ámbito de la planeación técnica y la maximización del bienestar para entrar en la esfera de las interacciones sociales entre jugadores racionales; como se diría en las ciencias sociales, entramos en la esfera de la teoría de juegos. En lugar de ser un planificador social, benevolente y sabio —aunque ya no omnisciente y omnipotente—, el formulador de políticas es ahora un jugador que debe tomar en cuenta las creencias, incentivos y estrategias del otro jugador, es decir, de los otros formuladores de políticas, de los votantes, de los grupos de interés, etcétera.

Este cambio de perspectiva analítica es crucial para comprender cómo se elaboran e instrumentan las políticas públicas en una democracia. Para constatar la enorme diferencia entre esta nueva perspectiva y la tradicional bastará con citar un párrafo de uno de los libros de texto más famosos en Estados Unidos sobre análisis de políticas: “La mayor parte del contenido de este libro puede aplicarse igualmente a una sociedad socialista, capitalista o de empresa mixta, a una democracia o a una dictadura, es decir, a cualquier situación en la que deban tomarse decisiones muy difíciles en materia de políticas públicas”.⁵ Aun suponiendo que la formulación en abstracto de la elección de una política fuera independiente del régimen en que se inserta —hipótesis muy problemática, dado lo importante que es, en términos políticos, la elección de las prioridades—, no hay duda de que la implementación de la solución seleccionada dependerá en gran medida de las estrategias y respuestas de los diferentes actores implicados en dicha política. Ahora bien, el punto más importante para lo que ahora tocamos es que la mayoría de las acciones estratégicas —y, por ende, también las políticas— debe enfrenar el problema de la credibilidad: ¿Por qué habría el jugador *B* de creer en las declaraciones, amenazas o promesas del jugador *A*, y cómo puede hacer este último que sus ofrecimientos parezcan creíbles a los ojos de *B*? La promesa de un político de reducir los

⁵ Stokey y Zeckhauser, p. 4.

impuestos no es irreversible; una vez que resulta elegido, siempre puede hallar pretextos para mantener las tasas actuales.

Un factor que puede ocasionar problemas importantes de credibilidad es la "extemporaneidad", la cual implica que una política que se perciba como óptima en el momento t , deja de parecerlo en un momento posterior, $t + h$. De no existir un compromiso fuerte que los haga apegarse al plan original, los formuladores de políticas harán uso de su discrecionalidad para redirigirse hacia aquella que ahora les parezca una mejor política. Pero si la gente prevé que se producirá ese desvío, tendrá comportamientos que impidan a los formuladores de políticas conseguir sus objetivos originales. Veamos el siguiente ejemplo que presentan los autores de un artículo señero sobre la extemporaneidad:

Supongamos que, si bien el objetivo socialmente deseable es impedir que se construyan casas en una llanura particularmente susceptible a las inundaciones, cuando ya están ahí, lo que sigue es aplicar medidas costosas para hacer frente a esos fenómenos naturales. Si la política del gobierno fuera no construir las presas y diques necesarios para contener las corrientes, y todo el mundo supiera que ésa era la política, aunque se construyeran casas en un llano de inundaciones frecuentes, ningún agente racional querría vivir en ellas. Sin embargo, el agente racional sabe que si él y otros construyen, el gobierno tomará las medidas necesarias para impedir las inundaciones. Por tanto, no habiendo una ley que lo prohíba, se construyen casas en esa llanura y, a continuación, un ejército de ingenieros levanta las presas y los diques necesarios.⁶

El fenómeno de la extemporaneidad se manifiesta en cualquier área en la que se formulan políticas de manera discrecional y en la que los objetivos de corto plazo y largo plazo no son coincidentes. Así, por ejemplo, una política de inflación baja puede ser óptima para el largo plazo, pero en cualquier momento podrían producirse ganancias políticas de corto plazo derivadas de una inflación sorpresiva. Si el responsable de las políticas tuviera la posibilidad de modificar la política original de inflación baja para conseguir esas ganancias de corto plazo, los actores privados se darán cuenta de ello y cambiarán su comportamiento en consecuencia. En el lenguaje de la teoría de juegos, una política extemporánea no puede constituir el equilibrio perfecto de Nash de un subjuego. La promesa de que se aplicará una política extemporánea no es creíble y, por ende, no se confía en ella.

Otra causa de problemas para la credibilidad tiene sus raíces en la naturaleza misma del proceso democrático. Una de las características definitorias de la democracia es que se trata de una forma de gobierno *pro tempore*.⁷ La li-

⁶ Kydland y Prescott, p. 477.

⁷ Linz.

mitación temporal inherente al requisito de que se celebren elecciones en intervalos regulares implica que las políticas de la mayoría actual siempre pueden ser subvertidas por una nueva mayoría con intereses distintos y, quizá, opuestos. Dado que una legislatura no puede decretar quién conformará la siguiente legislatura, ni una coalición mayoritaria puede tomar decisiones sobre otra, las políticas públicas siempre son vulnerables a la impugnación.⁸ A ello se debe, por ejemplo, que, de acuerdo con el derecho internacional, los estados no puedan invocar su legislación nacional como excusa para faltar a las obligaciones asumidas en un tratado con respecto a los otros signatarios.

Las dificultades que afrontan las democracias para contraer compromisos creíbles de largo plazo son desde hace mucho tiempo sabidas. Ya los griegos, como Aristófanes y Tucídides, conocían bien la tendencia de los políticos a desconocer sus promesas en cuanto resultan elegidos. Asimismo, en el siglo XIX, Tocqueville consideraba que el proceso democrático era en gran medida contrario a la adopción de compromisos creíbles en materia de política exterior. ¿Por qué, entonces, no es sino hasta fecha reciente cuando la credibilidad de las políticas se torna un criterio importante? En la sección precedente hablamos sobre el cambio de paradigma que era necesario antes de que el tema de la credibilidad de las políticas pudiera siquiera formularse en una terminología analítica precisa. Sin embargo, también existen razones pragmáticas, una de las cuales es la nueva conciencia de las ventajas que ofrece dicha credibilidad en un mundo en el que las fronteras nacionales son cada vez más porosas. La creciente interdependencia económica y política de las naciones tiene por efecto debilitar el impacto de las acciones políticas en el país de origen y fortalecerlo en otros países. De esta manera, la política interna se proyecta cada día más allende las fronteras nacionales, pero la única forma en que puede conseguir ahí sus objetivos es siendo creíble.

Hace algunos años, Theodore Lowi recordaba a los pluralistas que el uso legítimo de la coerción es *el* rasgo intrínseco del gobierno. En sus palabras, “la gubernamentalización de una función —es decir, la aprobación de una política pública— es algo que se procura, pues la legitimidad de sus sanciones asegura la eficacia de sus controles sociales”.⁹ Ahora bien, es cierto que una moneda prácticamente sin valor puede volverse de curso legal mediante decreto oficial, pero esto solamente dentro de las fronteras nacionales. De igual forma, el gobierno puede utilizar medidas coercitivas para hacer que se cumpla una ley que carece de credibilidad, pero sólo de manera interna y con costos de transacción muy elevados. En suma, dada la creciente interdependencia de

⁸ Shepsle.

⁹ Lowi, p. 37.

las naciones, resulta cada vez más oneroso —o incluso imposible— emplear la fuerza coercitiva del gobierno para sustituir la credibilidad de las políticas, y quienes las formulan lo saben bien.

Incluso internamente, la complejidad cada vez mayor de las políticas públicas sigue debilitando la eficacia de las técnicas tradicionales de “mando y control” en la administración pública. Hasta hace muy poco, casi todas las tareas que realizaban los gobiernos nacionales eran lo suficientemente simples como para poder organizarlas con los criterios burocráticos clásicos. Cada vez que se promulgaba un programa, se formulaban los detalles de su operación y los centros administrativos centralizados emitían las disposiciones apropiadas. En cambio, la característica básica de los programas salidos del diseño de políticas más progresista —como son las formas más novedosas de regulación económica y social— es que su éxito depende de que pueda transformar las actitudes, incentivos y creencias de millones de individuos y miles de empresas y unidades del gobierno local. Las labores son difíciles no sólo porque a menudo manejan asuntos tecnológicamente muy complejos, sino, sobre todo, porque su objetivo último es modificar las expectativas.¹⁰ En este nuevo clima de interdependencia creciente de las naciones y una complejidad cada vez mayor de los programas de gobierno, la credibilidad se vuelve una condición esencial para la eficacia de las políticas.

3. EL PROBLEMA DEL COMPROMISO

Dijimos antes que las acciones más estratégicas siempre enfrentan el problema de la credibilidad. Para dar credibilidad a una acción estratégica es necesario tomar otras medidas de refuerzo, que hagan muy costoso o incluso imposible echar atrás aquella acción. En otras palabras, la credibilidad exige un *compromiso* con la acción estratégica. En el ejemplo que ofrecen Kydland y Prescott (véase la sección 2), el compromiso habría sido una ley que prohibiera construir viviendas en la llanura susceptible a las inundaciones (sin embargo, no se trataría aquí de un compromiso inamovible, pues siempre es posible modificar una ley). Por tanto, las acciones estratégicas contienen dos elementos: el curso de acción planeado y el compromiso que hace creíble dicho curso.¹¹ Por ende, quien tenga interés en hacer creíble una política necesariamente debe prestar atención a lo que se ha llamado la “tecnología del compromiso”.

¹⁰ Schultze, p. 12.

¹¹ Dixit y Nalebuff, p. 124.

De hecho, la investigación reciente en ciencias políticas y en administración pública se ha esforzado por plantear el problema del compromiso como un asunto central en el que se unen el estudio de la política, de la administración y de la economía. Como lo ha observado Gary Miller, el análisis de este problema ha revertido por completo la contribución que antes hiciera la economía a otras disciplinas. La aportación de autores como Downs, Olson y Niskanen consistió en suponer la existencia de actores políticos en los que predominaba el interés personal y, después, observar a dónde los conducía ese interés personal. Ahora bien, para la nueva investigación el problema fundamental consiste en acotar el interés personal de los políticos y los administradores públicos. Hoy, la pregunta crucial ya no es qué haría un actor racional guiado por el interés personal, sino cómo puede limitarse a los actores racionales (o como pueden limitarse a sí mismos) para que no sea su interés personal de corto plazo lo que persigan.¹²

El problema del compromiso no es, por supuesto, exclusivo del mundo de la política y la administración públicas. En muchos escenarios económicos también se presentan alicientes para ignorar un acuerdo, pero ahí la repetición de las interacciones a menudo insta a los individuos a cumplir con ellos durante ese periodo a fin de preservar el flujo de beneficios a largo plazo. No obstante, como se demuestra más adelante, estos mecanismos para hacer respetar un contrato, basados en la reputación, son por lo general inoperantes en el medio político. En el mundo de los negocios, la reputación ha sido, desde hace mucho, uno de los principales mecanismos para garantizar el cumplimiento de los convenios. Asimismo, una buena reputación a veces permite que los actores económicos se ahorren el gasto de redactar extensos y puntillosos contratos, así como los onerosos mecanismos legales para garantizar su observancia. Sin embargo, cabe recordar que la reputación sólo puede surgir a partir de una interacción reiterada, la cual crea un vínculo entre las decisiones actuales y las que se esperan en el futuro. Además, si el futuro es lo suficientemente largo o importante, puede resistirse la tentación de corto plazo de hacer hoy lo óptimo *ex post*. La razón es que hacer hoy lo óptimo acarrea no sólo beneficios inmediatos, sino también costos futuros, los cuales contrarrestan la tentación de faltar al compromiso.

Pero, ¿por qué no podría aplicarse, *mutatis mutandis*, la misma lógica al mundo de la formulación de políticas? Como mencionamos antes, también ésta puede verse como un juego repetitivo entre el formulador de políticas, los actores privados y, quizá, otros formuladores. Por tanto, podría afirmarse que también en la arena política las fuerzas de la reputación, por sí solas (es decir,

¹² Miller.

sin la ayuda de las instituciones), pueden compensar la falta de una “tecnología del compromiso” y contribuir a que se garanticen los resultados favorables de las políticas, en un entorno de discrecionalidad. Para evaluar esta afirmación debemos examinar con más detalle el proceso de construcción de una reputación.

La teoría de la repetición de juegos no cooperativos ofrece una explicación plausible de cómo se establece y mantiene una reputación. En un juego reiterado del dilema del prisionero —en el que la solución de equilibrio es subóptima para ambos jugadores—, es posible que, en las primeras rondas, uno de los jugadores esté dispuesto a cooperar para crearse una reputación de honestidad que le será valiosa más adelante. Sin embargo, la cooperación sólo germinará si el juego se repite un número infinito —o cuando menos, indefinido— de veces. Dado que todos saben, o suponen, que el jugador incumplirá en el último juego, ¿por qué suponer que querría crearse una buena reputación en el presente? Éste es el llamado problema *del juego final*. Aunque se han encontrado algunas soluciones técnicas, éstas no funcionan muy bien en el caso de los actores políticos. Como se señaló antes, la democracia es una suerte de gobierno *pro tempore* y, por ello, el problema del juego final es particularmente grave para los políticos demócratas. Los políticos elegidos suelen tener horizontes de corto plazo y, en consecuencia, muchos incentivos para faltar a lo pactado, a cambio de beneficios de corto plazo.

Obsérvese, sin embargo, que en la explicación que dimos sobre cómo se establece y mantiene una reputación, las instituciones no desempeñan papel alguno. Ahora bien, dada la importancia que tienen las instituciones en el mundo de la política y de la formulación de políticas, esto constituye una limitación muy grave. Sería de esperar, por tanto, que un modelo más sofisticado pudiera revelar soluciones al problema del compromiso que el modelo más simple fue incapaz de identificar.

4. LA CREDIBILIDAD RESPALDADA POR LAS INSTITUCIONES: REGLAMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La regulación de los servicios públicos, como las telecomunicaciones, nos brinda un ejemplo excelente tanto de lo importante que es la credibilidad para las políticas, como del papel que desempeñan las instituciones en incrementar la credibilidad de los compromisos en materia de normatividad. La mayoría de los servicios públicos se caracteriza por tres rasgos: en primer lugar, presentan considerables economías de escala, lo que significa que existe un elemento de monopolio, cuando menos en algunas partes de su operación. En segundo lu-

gar, sus recursos materiales (por ejemplo, cables o tuberías) son sumamente específicos y no reinstalables, por lo que pierden mucho de su valor si se les da otros usos. Esto implica que una empresa de servicios públicos estará dispuesta a seguir operando, aun cuando no pueda recuperar su mermada inversión, cuando menos en tanto pueda recuperar sus costos de operación. Por último, los servicios públicos constituyen una necesidad para la mayor parte de la población, lo que significa que la estimación del precio de dichos servicios siempre será de carácter político.¹³

Estas características explican por qué en la mayoría de los países, especialmente en Europa y América Latina, los servicios públicos fueron tradicionalmente manejados por empresas estatales. Sin embargo, los desarrollos recientes en la tecnología, la economía y la ideología han creado las condiciones para su privatización generalizada y, al mismo tiempo, para el surgimiento de la regulación estatutaria, de acuerdo con la cual los servicios públicos se dejan en manos privadas, pero sujetas éstas a reglas establecidas por el gobierno y cuyo cumplimiento vigilan entidades especializadas. Estos órganos suelen crearse por estatuto como autoridades en mayor o menor grado independientes y que operan fuera de la línea de control jerárquico de los departamentos del gobierno central. En Europa y otras partes del mundo industrializado, donde antes prevaleció la propiedad pública, esta modalidad de regulación representa la nueva frontera entre la gestión pública y la privada.¹⁴

Para quien planea invertir en los servicios privatizados la credibilidad de los compromisos normativos es absolutamente esencial. Como se mencionó antes, los recursos materiales de las empresas de servicios públicos tienen pocos usos alternativos. Por tanto, una vez hechas las inversiones necesarias, los políticos, con el fin de ganar popularidad, pueden sentirse tentados a valerse de la reglamentación para fijar precios inferiores a los costos promedio de largo plazo, con lo que de facto se estarían expropiando los costos depreciados de los servicios públicos. Ahora bien, si no existe un compromiso creíble que fije un porcentaje justo de ganancias sobre el capital, las empresas se negarán a invertir o no invertirán lo suficiente para satisfacer la demanda futura y para desarrollar innovaciones técnicas. Por tanto, para que el compromiso alcance credibilidad es necesario acotar la discrecionalidad del gobierno, y esto constituye primariamente un problema de diseño institucional.

Así, una de las funciones básicas de las constituciones es, precisamente, delimitar la discrecionalidad gubernamental. Aunque la mayoría de las democracias modernas son constitucionales, "democracia" y "constitucionalismo"

¹³ Levy y Spiller.

¹⁴ Majone, 1996.

son cosas diferentes, tanto histórica como conceptualmente. Mientras que el proceso democrático, que es controlado por mayorías cambiantes, tiende a dar más peso al papel que desempeña el gobierno, los principios constitucionales buscan proteger a la sociedad civil, restringiendo de diversas formas el comportamiento discrecional de los gobiernos. Los derechos fundamentales, que incluyen los derechos de propiedad, la libertad de expresión, la independencia del Poder Judicial, la libertad de contratación, son todos ellos logros del constitucionalismo moderno, y muchos estudios empíricos y teóricos han demostrado cuán importantes son esas garantías constitucionales para el desarrollo económico. En particular, la existencia de un Poder Judicial independiente, con una reputación de imparcialidad y cuyas decisiones se hacen cumplir, incrementa en gran medida la credibilidad de los compromisos en materia de reglamentación, como sería una licencia de operación. Una mera autorización, por el contrario, puede modificarse según el arbitrio del gobierno y, por tanto, no es el instrumento apropiado para conseguir la credibilidad normativa.

Igualmente importante es una burocracia reguladora profesional y eficiente. Los profesionales se guían por objetivos, normas de conducta, creencias cognitivas y oportunidades de desarrollo que derivan de su comunidad profesional y les da razones más fuertes para resistir la interferencia y direcciones de agentes políticos que busquen alguna forma de descentralización.¹⁵ En la siguiente sección examinaremos cómo deberían diseñarse las instituciones reguladoras para dar la máxima credibilidad a los compromisos sobre normatividad. Sin embargo, antes sería oportuno destacar que el problema que enfrentan dichos compromisos es bien conocido desde hace mucho en países como Estados Unidos, donde los servicios públicos siempre han sido de propiedad privada. Por ende, la experiencia estadounidense presenta algunos antecedentes históricos respecto de los asuntos teóricos que vimos en los párrafos anteriores.

A lo largo del siglo XIX, los servicios públicos en Estados Unidos se reglamentaron, por lo general, en escala municipal. Entre 1907 y 1922, sin embargo, casi treinta estados crearon comisiones de servicios públicos independientes. Según algunos historiadores económicos, la creación inicial de dichas instituciones en el ámbito estatal, en lugar del municipal, se debió en parte a la incapacidad de los políticos municipales para comprometerse de manera creíble con regímenes normativos estables. En particular, las empresas gaseras consideraban arbitraria y confiscatoria la normatividad municipal.

Werner Troesken, quien ha estudiado la reglamentación de la industria gasera de Chicago entre 1849 y 1924, señala dos razones principales por las que la fuerza de la reputación no era lo suficientemente poderosa para restringir la

¹⁵ Moe, p. 2.

discrecionalidad reguladora del ayuntamiento de Chicago. En primer lugar, éste enfrentaba un problema de juego final: cada vez que las empresas de servicios públicos estaban por terminar la construcción de sus redes, los incentivos que ofrecía el ayuntamiento para fomentar inversiones futuras decaían. En segundo lugar, no era fácil determinar cuándo el impuesto reglamentario municipal era, de hecho, confiscatorio. Cuando las compañías gaseras apelaban a la decimocuarta enmienda en busca de protección, los tribunales dictaban una orden de desgravación inmediata en aquellos casos en los que las evidencias mostraban claramente que las autoridades municipales habían aplicado impuestos confiscatorios; pero, en los casos ambiguos, los tribunales permitían que los gravámenes se aplicaran.¹⁶ Por tanto, la incapacidad de los políticos para comprometerse de manera creíble con un régimen regulador estable y no discrecional, que no se valiera de los impuestos al gas como un instrumento político, condujo finalmente a la creación de un órgano regulador independiente estatal: la Comisión de Servicios Públicos de Illinois.

5. DELEGAR PARA REFORZAR EL COMPROMISO

Delegar ciertas funciones a un agente con prioridades de tiempo diferentes o una estructura de incentivos distinta de la principal es una estrategia muy socorrida para aumentar la credibilidad de un compromiso contraído. Por ejemplo, los trabajadores a menudo delegan la tarea de negociar el contrato colectivo a sus rudos líderes sindicales, cuyas presiones de tiempo se presumen muy bajas. Asimismo, los economistas han elaborado modelos formales para mostrar cómo el hecho de delegar la política monetaria a un banco central más “conservador” (es decir, más hostil a la inflación) que el gobierno puede dar mayor credibilidad al compromiso oficial de mantener un nivel de inflación bajo. En palabras más simples, la promesa de mantener un nivel promedio más bajo de inflación adquiere credibilidad porque el delegado (el banco central) valora menos la inflación que sus líderes políticos. También se ha demostrado que un gobierno puede generar más riqueza para la sociedad designando un banco central que sea conocido por valorar más la estabilidad de precios —en relación con el desempleo— que el gobierno. Por tanto, se concluye que “puede ser del todo racional que una sociedad estructure su banco central de tal suerte que las autoridades monetarias tengan una función objetiva muy distinta de la función de bienestar social”.¹⁷

¹⁶ Troesken, pp. 17-21.

¹⁷ Rogoff, p. 1186.

Naturalmente, esto se debe a que si las alteraciones en el mercado laboral hacen que la tasa de inflación se eleve demasiado, entonces puede generarse más riqueza para la sociedad con un banco central que dé más peso a la estabilidad de los precios. Sin embargo, para realmente mejorar el bienestar de la sociedad, el banco central no puede atender tan sólo a la inflación: un banco “óptimo” procurará hallar el equilibrio entre credibilidad y flexibilidad en caso de problemas de reservas. Cabe señalar que el modelo de delegar la política monetaria a un banco central que sea más hostil a la inflación que el gobierno o que el elector promedio no supone explícitamente que aquél sea independiente. Más bien, el método con que elige el banco central es lo que denota el grado de independencia; si el banco central no es autónomo en sus decisiones de política monetaria, sus preferencias en materia de políticas serán, obviamente, irrelevantes.

En el caso del Banco Central Europeo se aplicó el modelo de Rogoff. Alesina y Grilli demostraron que la participación en la unión monetaria europea puede aumentar el bienestar de los estados miembros si las preferencias del banco son más conservadoras que las de cada nación en particular.¹⁸ Esto significa que delegar la política monetaria a una institución europea independiente permite que el compromiso de los países con las políticas antiinflacionarias resulte creíble. A ello se debe que el apoyo popular a la integración monetaria haya sido mayor en naciones con un sesgo inflacionario alto, como Italia y España, y menor en los países que ya estaban comprometidos con la estabilidad de precios, como Alemania. Al parecer, en Italia y España los electores consideraron que las ganancias en términos de credibilidad —con la consecuente disminución en las tasas de interés— compensaban por mucho los costos potenciales en términos de desempleo.

La lógica del modelo del banco central conservador puede extenderse a otras áreas de las políticas públicas, como la de la regulación económica y social. En la mayoría de los países, la formulación de las políticas reguladoras se delega ahora a entidades especializadas que operan a cierta distancia del gobierno. El propósito de abrir una brecha entre los reguladores y el proceso político es, de nuevo, dar mayor credibilidad a los compromisos en materia de políticas. En general, se elige al director de una entidad no sólo por su capacidad profesional, sino también por su postura a favor del medio ambiente, del consumidor o de la competencia. Este director por lo general espera —y otros esperan de él— que su agenda esté bien definida y que su éxito se evaluará con base en el porcentaje de ella que logre cumplir. Asimismo, el regulador sabe que los tribunales podrán revisar sus decisiones y revocarlas si consideran que

¹⁸ Alesina y Grilli.

éstas se apartan demasiado de la letra y los objetivos del estatuto correspondiente. Por tanto, esto lo instigará más a perseguir los objetivos reglamentarios de la entidad, aunque éstos ya no gocen del apoyo popular, como sería, por ejemplo, porque las condiciones económicas o políticas han cambiado. En suma, es razonable suponer que para una entidad independiente los objetivos estatutarios de la misma resultan más importantes que para el gobierno o el elector promedio. En este sentido, el director de dicha entidad independiente se asemeja al banco central conservador del modelo de Rogoff.

6. EL MODELO DE "AGENCIAS"

Aunque las agencias no son, sin duda, algo novedoso en la administración pública, su importancia ha crecido tanto en los últimos años que no podemos seguir considerándolas meros aditamentos secundarios de las estructuras administrativas tradicionales. Más bien, debemos verlas como elementos centrales de un nuevo modelo de gobernanza que descansa menos en el poder de los impuestos y el gasto, en la intervención directa del Estado en la economía, y más en el poder de elaborar y aplicar reglas, cuyo diseño es cada día más frecuente que esté a cargo de organismos especializados que trabajan a distancia del gobierno. Sin embargo, debemos señalar que "agencia" (*agency*) no es un término técnico, sino más bien una etiqueta que sirve para referirse a una diversidad de organizaciones (comisiones, juntas directivas, autoridades, oficinas, etc.) que desempeñan funciones de carácter gubernamental y que a menudo son externas al marco departamental o ministerial habitual del gobierno. La definición más completa es quizá la que ofrece la Ley sobre Procedimientos Administrativos de Estados Unidos. Según esta importante disposición, que regula los procesos decisivos de todas las instancias del gobierno federal, una agencia es una parte del gobierno que, por lo general, tiene independencia en el ejercicio de sus funciones y está facultada por ley para tomar iniciativas finales y de carácter obligatorio que afectan los derechos y obligaciones de los individuos, en particular mediante el procedimiento característico de la elaboración de reglas y la sentencia.

Ahora bien, el carácter de agencia no obliga a ésta a ejercer sus facultades de manera completamente independiente, ya sea vertical (en cuanto a ser objeto de una revisión administrativa) u horizontalmente (en cuanto a que se le exija actuar de conformidad con otras). Si una autoridad es del todo responsable de un programa, entonces constituye una agencia con respecto a ese programa, pese a su posición subordinada en otros aspectos. Más aún, dado que las agencias pueden ser subpartes de otras unidades más grandes, en ocasiones

son creadas por los decretos o reglamentos de otros departamentos ya existentes, más que por ley. En el Reino Unido, por ejemplo, las agencias que se crearon con independencia de la iniciativa del programa "Next Steps" (véase más adelante) casi siempre surgieron a partir de una ley del Parlamento. La legislación que faculta a órganos tales como la Autoridad para la Aviación Civil, la Comisión de Monopolios y Agrupaciones o las Oficinas Reguladoras —creadas para supervisar el funcionamiento de las empresas privatizadas de servicios públicos— establece con detalle la composición y poderes de dichos órganos, así como el papel que desempeña el ministerio en esa área particular de normatividad. Así, por ejemplo, a veces el ministerio está facultado para marcar a la agencia los lineamientos reglamentarios, o bien en ocasiones ésta requiere la aprobación ministerial para tomar ciertos cursos de acción. Por otra parte, los recursos de inconstitucionalidad suelen interponerse contra la agencia misma, en su propio nombre, a menos que el demandante pretenda impugnar un determinado fallo emitido por el ministerio.

La situación de las así llamadas agencias del programa Next Steps es, en cambio, muy diferente. El objetivo principal de este programa, lanzado en 1988, es fragmentar el servicio civil unificado. En efecto, la uniformidad de la estructura salarial, del escalafón y de la categoría de los servidores públicos está siendo transformada con este programa, y se está creando un servicio civil de dos niveles, compuesto por el núcleo que formula las políticas (los departamentos) y una periferia que las implementa (las agencias operativas). Ahora bien, las facultades de estas agencias no se definen por estatuto, sino mediante "acuerdos marco" entre los departamentos titulares y la agencia. Los acuerdos establecen un "plan corporativo", que define los objetivos presentes y futuros, dictan los convenios financieros para la entidad, incluidos los procedimientos contables y de auditoría, y detallan las políticas relativas al personal y la contratación. El director general de la agencia es responsable de la operación diaria y puede ser removido si no se alcanzan las metas establecidas. Las agencias que forman parte del programa Next Steps deben funcionar de manera básicamente independiente, aun cuando no posean formalmente una categoría legal propia. Por tanto, las acciones legales suelen interponerse contra el ministerio correspondiente, bajo cuya égida opera la agencia.¹⁹

Según la opinión de algunos defensores del modelo de agencias, éste parecería ser incomparablemente superior a los métodos más tradicionales de diseñar e implementar las políticas públicas. Pero esto, por supuesto, no es cierto, pues las políticas redistributivas, o aquellas que tienen fuertes efectos redistributivos, deben, en nuestra opinión, permanecer bajo el control directo de for-

¹⁹ Craig, pp. 93-96.

muladores de políticas que rinden cuentas por medio de los procesos electorales.²⁰ En cambio, el modelo de agencias independientes es más relevante en aquellos ámbitos, como los de reglamentación económica y social, en los que la especialización, la reputación y la credibilidad son elementos clave para el éxito. Como lo observan Gatsios y Seabright: “la delegación de facultades normativas a una agencia distinta del propio gobierno se entiende mejor como un medio por el cual este último puede comprometerse con estrategias reguladoras que no serían creíbles de no darse esa delegación de funciones”.²¹

7. COSTO DE LA ENTIDAD

Como señalamos en la sección anterior, existen distintos tipos de agencias: pueden ser monocéfalas (entidades en el sentido estricto) o multicéfalas (comisiones, consejos directivos, etc.); pueden ser en mayor o menor grado independientes del proceso político, tener facultades más o menos amplias, contar con mayores o menores capacidades para vigilar el cumplimiento de las normas, etc. Pero, independientemente de su diversidad, las agencias son los órganos creados por ciertos jefes políticos para ejecutar un propósito único o común. En consecuencia, se produce un “problema con la agencia” cuando sus agentes administrativos persiguen sus propios fines, en lugar de los objetivos de sus superiores. Este problema genera un “costo”, es decir, el monto que cuesta el instigar a los agentes a que procuren alcanzar puntualmente los objetivos de los superiores, así como las pérdidas que estos últimos sufren cuando son incapaces de controlar debidamente a sus agentes. El costo de la agencia comprende los gastos relacionados con la selección de sus directores y la supervisión de su desempeño; el precio de aplicar medidas coercitivas (recompensas, sanciones y dirección legislativa), y el costo producto del incumplimiento residual, que se produce cuando hay una diferencia entre la política aprobada y aquello que se implementa.

Los problemas con la agencia pueden manejarse de diversas maneras. Por ejemplo, es posible conseguir el mismo nivel de cumplimiento administrativo con menos supervisión, si las recompensas y sanciones *ex post* se aplican con más eficacia para hacer coincidir los incentivos del agente y las prioridades políticas de su superior. De igual forma, la supervisión y los incentivos pasan a segundo plano si es posible designar como directores de las agencias (véase sección 5) a personas que compartan los mismos objetivos que sus superiores.

²⁰ Majone, 1996.

²¹ Gatsios y Seabright, p. 46.

El propósito del diseño institucional es identificar la combinación de métodos de selección y supervisión, y de instrumentos de incentivación y corrección *ex post*, que reduzcan al mínimo el costo de los problemas con la agencia, que deben pagar los superiores.

La decisión de delegar ciertas responsabilidades a una agencia no depende solamente del “costo de la agencia”, según se le definió antes, sino también de otros “costos de transacción”, como es el de la toma de decisiones *per se*. De hecho, ambos tipos de costos están muy relacionados. Así, por ejemplo, delegar amplias funciones reduce el precio de la toma de decisiones, pues el superior no tiene que invertir recursos en elaborar los detalles de la política, pero aumenta el costo que implica controlar la discrecionalidad de la agencia. De igual forma, el hecho de que la agencia tenga un nivel elevado de independencia incrementa la credibilidad de los compromisos con las políticas, pues reduce el peso de las consideraciones de orden político en la toma de decisiones, pero también aumenta el riesgo de que la agencia no cumpla con las preferencias de sus superiores. Por tanto, al momento de crear una nueva agencia, los legisladores y formuladores de políticas eligen —a menudo en forma más implícita que explícita— valores específicos para diversas variables del diseño. Sus decisiones determinarán la estructura de la agencia. Sin embargo, antes de examinar con más detalle el tema del diseño institucional, debemos aclarar una diferencia conceptual importante.

En el examen que hicimos antes sobre el costo de la agencia, utilizamos el lenguaje y algunos conceptos clave de la teoría superior-agencia. Ahora bien, el agente de una agencia es alguien designado para ejecutar ciertas tareas, definidas por el superior. En el caso de un superior político y un agente burocrático, una razón importante para delegarle poderes es reducir al primero los gastos que implica la toma de decisiones, como sería, por ejemplo, aprovechando los conocimientos del Poder Ejecutivo. En tal situación, el problema principal que enfrenta el superior es el del sesgo burocrático, es decir, la posibilidad de que el agente obtenga efectos distintos de los resultados que de las políticas hubiera preferido obtener la autoridad que originalmente le delegó los poderes. Idealmente, los superiores deben nombrar agentes que compartan sus prioridades en materia de políticas, pero esto puede ser imposible o demasiado oneroso. Por ello, en la práctica se recurre a una variedad de controles *ex ante* y *ex post* para disminuir el sesgo burocrático, aunque siempre habrá una diferencia entre la política aprobada y aquello que se implementa; como dijimos antes, este incumplimiento residual es un elemento importante del costo de la agencia.

La situación es muy distinta cuando la razón principal para delegar poderes no es reducir los costos del proceso decisorio, sino elevar la credibilidad de

una política pública. En este último caso, la mejor estrategia consiste a menudo en elegir un delegado cuyas prioridades en materia de políticas difieran completamente de las prioridades del superior que delega, como en el caso del banco central “conservador” que antes mencionamos. El problema de la delegación ha atraído recientemente la atención de muchos estudiosos,²² pero la mayoría de los politólogos y de los analistas de políticas comete el error de no distinguir claramente entre los dos tipos de delegación y sus lógicas respectivas. Repitamos: en el primer tipo —que corresponde al modelo estándar superior-agente—, las preferencias del superior y las del agente deben coincidir lo más posible y la delegación de funciones debe estructurarse de tal forma que se reduzca al mínimo el sesgo burocrático.

Sin embargo, un agente que simplemente ejecute las instrucciones del superior no puede elevar la credibilidad de este último. Por tanto, el segundo tipo de delegación implica que el delegado sea independiente, aunque el grado de independencia puede variar según cuán grave sea el problema de la credibilidad. El nivel más alto de independencia ocurre cuando los superiores transfieren irrevocablemente las facultades de formulación de políticas, en un área determinada, a una institución separada cuya independencia está garantizada por la Constitución —como en el caso del Banco Central Europeo. Si bien este segundo tipo de delegación es primordial en muchos contextos políticos —por ejemplo, desempeña un papel relevante para la gestión de la Unión Europea—,²³ la teoría de agentes estándar no ofrece modelos satisfactorios para analizar las relaciones entre las autoridades delegantes y los delegados independientes, o para comprender la estructura en la que se insertan dichas relaciones. Como afirmaba en otra parte,²⁴ el primer paso para comprender mejor la lógica del delegar funciones para aumentar la credibilidad es distinguir entre los agentes y los fiduciarios (o consignatarios), distinción muy familiar para los especialistas en derecho, pero ignorada por las ciencias políticas contemporáneas.

8. LA DELEGACIÓN DE PODERES Y EL PRINCIPIO FIDUCIARIO

Entre algunos ejemplos de convenios institucionales basados en el principio fiduciario (más que en el modelo estándar de superior-agente) tenemos: las relaciones entre los gobiernos y los bancos centrales independientes, como el

²² Para una revisión amplia de la literatura en esta materia véase Epstein y O'Halloran.

²³ Majone, 2001b.

²⁴ Majone, 2001a.

Banco Central Europeo o el Sistema de Reservas Federales de Estados Unidos; la delegación de facultades por parte del Congreso estadounidense a comisiones reguladoras independientes; la delegación de poderes de los estados miembros de la Unión Europea a la Comisión Europea, y las relaciones entre las instituciones europeas y los estados miembros cuando estos últimos implementan políticas de la Unión.

Los textos legales que decretan la independencia de los bancos centrales suelen definir el (los) objetivo(s) del banco, una estructura de gobierno, un sistema de rendición de cuentas y, en algunos casos, los objetivos específicos para las políticas. En este marco general, la relación entre los políticos elegidos y los formuladores de políticas no elegidos se estructura de manera diferente en cada país. Veamos primero el acuerdo que estableció el Banco de Reserva Federal según la Ley de Nueva Zelanda de 1989. El banco —por lo general considerado como una de las autoridades monetarias más independientes del mundo— tiene como único objetivo mantener la estabilidad de los precios y está sujeto a mecanismos de rendición de cuentas muy estrictos. El responsable es el gobernador del banco, no un consejo directivo. El gobernador debe acordar una meta inflacionaria con el gobierno y puede ser removido de su cargo si no consigue cumplir con dicho objetivo. Ahora bien, una vez acordada la meta inflacionaria, el gobernador goza de “independencia instrumental”, es decir, es completamente libre para elegir los medios con los cuales alcanzar el objetivo. Este convenio presenta muchos de los rasgos de la relación superior-agente: un contrato explícito, un objetivo claro, estándares de desempeño bien definidos e incentivos *ex ante* y sanciones *ex post* para motivar al agente a que actúe en interés del superior. No obstante, dada la amplia discrecionalidad con que cuenta el gobernador para elegir los medios, este arreglo también tiene elementos de una relación fiduciaria.

Estos elementos son mucho más notables en el caso de otros bancos centrales. Por ejemplo, el Bundesbank alemán siempre ha gozado de mucha independencia con respecto al gobierno y al Parlamento, y no tenía metas obligatorias en materia de políticas ni estándares de desempeño explícitos. La responsabilidad descansaba en un órgano colegiado, la junta directiva, y la supervisión sólo era implícita. El fundamento de la independencia del banco no era de carácter contractual, como en el caso del de Nueva Zelanda, sino estatutaria —la Ley del Bundesbank de 1957 y sus enmiendas. En principio, la posibilidad de que la legislación fuera modificada por una simple mayoría parlamentaria habría actuado como disuasivo, induciendo al banco a seguir las políticas de acuerdo con las preferencias de la mayoría actual. Pero, en la realidad, el banco a menudo ha tomado decisiones contrarias a las preferencias explícitas del gobierno y, cuando menos en tres casos,

contribuyó a la caída de éste.²⁵ En los aspectos más importantes, la estructura del Banco Central Europeo se asemeja a la del Bundesbank. Sin embargo, el fundamento legal del primero no es un estatuto, sino el Tratado de la Unión Europea, que únicamente puede modificarse con el consentimiento unánime de todos los estados miembros. Esto implica que la única forma en que un político sometido al escrutinio electoral puede suspender o aplazar las políticas del Banco Central Europeo es mediante un procedimiento en extremo complejo.

En el caso de las comisiones reguladoras independientes (CRI) de Estados Unidos, una vez que el presidente, con el consentimiento del gobierno, designa a los miembros de ellas, éstos operan con independencia de la jerarquía presidencial en cuanto a sus decisiones sustantivas. Los miembros fungen durante periodos establecidos y no pueden ser removidos salvo “por causa justificada”. De hecho, la permanencia en funciones, al gusto y arbitrio del presidente, es una diferencia fundamental entre las agencias cuasi independientes que forman parte del Poder Ejecutivo —como la Agencia para la Protección del Medio Ambiente o la Administración de Alimentos y Medicamentos— y las CRI. Su carácter colegiado, la duración de los cargos y el hecho de que no todos los periodos concluyan al mismo tiempo son factores decisivos de la estructura independiente. Por todos estos rasgos, se pensaba que ningún presidente podría ejercer influencia en las comisiones, mediante la facultad para designar a los miembros, como lo hacía en las entidades del Ejecutivo. Además, el Congreso acotaba la capacidad del presidente para remover de su cargo a los comisionados independientes, lo cual sólo se autorizaba por motivos de “ineficiencia, negligencia en los deberes o conductas ilícitas durante el desempeño de sus funciones”. Más aún, en el caso *Humphrey's Executor vs. United States* (1935), la Suprema Corte hizo hincapié en la imposibilidad de que los presidentes despidieran a los comisionados por diferencias con respecto a las políticas. La Suprema Corte aseveró: “es muy evidente el hecho de que alguien que ocupa un cargo al gusto y arbitrio de otro no puede mantener una actitud de independencia contra la voluntad de aquél”.²⁶ Como mencioné antes, el problema central de la teoría superior-agente es cómo motivar al segundo para que actúe de acuerdo con los intereses del superior. Obviamente, ésta no era una consideración importante para el Congreso y la Suprema Corte de Estados Unidos en lo relativo a la estructuración de las relaciones entre el presidente y los miembros de las CRI.

Las relaciones fiduciarias también desempeñan un papel importante en el gobierno de la Unión Europea. Así, los miembros del órgano ejecutivo de és-

²⁵ Marsh.

²⁶ Mashaw, Merrill y Shane, pp. 207 y 208.

ta —la Comisión Europea— no son de ninguna manera representantes de su país de origen, y el gobierno que los nombró no puede removerlos de su cargo durante el periodo de su gestión. Como lo estipula el Tratado de Roma, los miembros de la comisión deben ser “completamente independientes” en el desempeño de sus funciones, “por el interés general de la comunidad”. Esto implica que los comisionados no pueden pedir ni recibir instrucciones de ningún gobierno ni de ningún otro organismo. En caso de faltar a sus obligaciones fiduciarias, la propia comisión y el consejo pueden acudir directamente a la Corte Europea de Justicia, que podría ordenar la dimisión del comisionado en cuestión. En suma, es claro que los artífices del tratado consideraron que la mera categoría de agencia era incompatible con el papel formal de la comisión como creadora de legislaciones, guardiana de los tratados y supervisora de la ejecución de las políticas europeas.

De nuevo, dado que los estados miembros de la Unión Europea son responsables de poner en vigor las políticas europeas —salvo cuando esa tarea se asigna explícitamente a la comisión—, actúan a este respecto como fiduciarios o “consignatarios del interés común”, como lo expresara el Tribunal de Justicia en *Commission vs. United Kingdom*, caso 804/79 (1981). Los deberes fiduciarios trascienden las obligaciones específicas que imponen las leyes particulares. Según el tribunal, aun cuando no exista una obligación específica, la conducta de un Estado miembro puede llegar a constituir una infracción del deber general de cooperar lealmente con las instituciones europeas y con los otros estados miembros.

Lo que caracteriza a todas las instituciones fiduciarias examinadas en esta sección es una delegación de poderes muy amplia y un compromiso abierto con los objetivos generales, como son los de “mantener la estabilidad de los precios”, “garantizar el funcionamiento y desarrollo apropiado del mercado común europeo” o “reglamentar una industria en interés del público”. Dichos compromisos no pueden ser especificados con el detalle que permitiría una vigilancia estrecha, ni mucho menos con controles jerárquicos. El principio fiduciario es una alternativa a la especificación compleja de los deberes y a la supervisión suplementaria. Lo que Frank Easterbrook y Daniel Fischel escribieron en relación con los deberes fiduciarios de los ejecutivos de empresas es aplicable también a las cabezas de las instituciones independientes responsables de formular políticas: “La razón para tener un principio fiduciario es, en primer lugar, el alto costo que implica especificar las cosas en un contrato [tácito]”.²⁷ Según los términos del contrato de empleo, las obligaciones de los agentes burocráticos son relativamente fijas. Si su contrato no estipula que deban mostrar cierto com-

²⁷ Easterbrook y Fischel, p. 92.

portamiento, entonces no están obligados a hacerlo. Por el contrario, el “deber del cargo” de los funcionarios de las políticas es muy abierto y, por ende, también lo es su deber de lealtad hacia su organización y sus superiores políticos.²⁸

Los ejemplos anteriores muestran que la distinción entre agentes y fiduciarios/consignatarios no tiene nada de trivial. Puesto que los estudiosos de la administración pública y la formulación de políticas se han basado primordialmente en el modelo estándar de superior-agente, se han preocupado poco por explicar el concepto del fiduciario y por elaborar teorías positivas sobre el papel que desempeñan las relaciones fiduciarias en la gobernanza contemporánea. La primera tarea de una teoría positiva de los deberes fiduciarios es articular, en términos generales, los rasgos distintivos de la relación fiduciaria. Por ejemplo, los órganos políticamente independientes a menudo son objeto de requisitos procedimentales más estrictos que los aplicados a las entidades administrativas que están bajo el control político directo.²⁹

Ahora bien, aun habiendo admitido la diferencia conceptual, es importante tener presente que, en la práctica, una entidad puede poseer los elementos de buena fe y confianza de una relación fiduciaria, mientras que un fiduciario puede ser también un agente. En otras palabras, podemos decir que todos los fiduciarios son agentes, pero no todos los agentes son fiduciarios: un fiduciario es un agente y algo más. Por esta razón, para examinar ciertos temas del diseño institucional en la siguiente sección, seguiremos un enfoque general, aplicable a todos los modelos de delegación de las facultades de formulación de políticas que hemos analizado en este trabajo.

9. INDEPENDENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En la sección 7 definimos el costo de la entidad como los gastos en que se incurre para tratar de hacer que los agentes implementen íntegramente los objetivos del superior, más el costo de cualquier incumplimiento residual. Esta definición es apropiada cuando la razón para delegar las facultades de formulación de políticas es reducir para el superior el costo del proceso decisorio. En tal caso, la opción de delegar o no delegar dependerá de la diferencia entre los dos tipos de costo; delegar poderes a un agente sólo tiene sentido si el costo de la entidad no excede los beneficios de reducir los costos de la toma de decisiones.

Ahora bien, cuando el principal propósito de la delegación es dar credibilidad a una política —por lo que, en sentido estricto, se trata aquí de fidu-

²⁸ Majone, 2001a.

²⁹ Majone, 2001a y 2001b.

ciarios y de instituciones fiduciarias, más que de agentes y entidades—, la situación es más complicada. Dado que, como señalamos antes, el fiduciario también es un agente, es posible que algunos aspectos del costo de la entidad sigan siendo vigentes. Por otra parte, la enorme ración de discrecionalidad política que se otorga a un fiduciario no elegido suscita dudas muy graves respecto de la legitimidad en una democracia, donde se supone que las decisiones más importantes en materia de políticas las toman los líderes políticos, a los que se pedirán cuentas en las urnas. Podemos concebir la delegación de competencias como un intercambio político en el que los superiores renuncian a una pequeña parte de su autoridad a cambio de incrementar su credibilidad. Sin embargo, los superiores democráticos pueden transferir sus facultades para formular políticas, pero no pueden transferir su propia legitimidad. Por tanto, este tipo de delegación puede implicar un costo que no se presenta cuando el agente está bajo el control político directo. Por analogía con el concepto de costo de la entidad, podríamos referirnos a esta pérdida potencial de legitimidad como el “costo fiduciario”. En lo que sigue demostraré que un buen diseño institucional es clave para reducir al mínimo tanto el costo de la entidad como el costo fiduciario.

Que la independencia política y la rendición de cuentas democrática puedan en verdad conciliarse es algo que depende esencialmente de la forma en que se estructure la relación entre los superiores elegidos, las instituciones no mayoritarias (*i.e.*, políticamente independientes) y el público en general. Los líderes elegidos crean esas instituciones, definen su autoridad legal, sus objetivos y sus procedimientos de toma de decisiones, designan al personal clave y, en muchos casos, ejercen el control del presupuesto. Esas facultades pueden y deben utilizarse de una manera sistemática a fin de que se diseñen acuerdos institucionales que puedan garantizar la transparencia y la rendición de cuentas a lo largo del tiempo. Las siguientes variables son al parecer cruciales para diseñar una estructura de rendición de cuentas eficaz:³⁰

1. El nivel de delegación de las decisiones a un agente o fiduciario —en lugar de que sea el propio superior quien las tome—, dentro de una escala de “cero delegación” a “delegación total”.

2. La estructura de gobernanza, que comprende tanto la forma de organización —entidad monocéfala, comisión multicéfala, consejo directivo para la formulación de políticas, etc.— como los métodos de nombramiento del personal clave. La naturaleza de la estructura de gobernanza, junto con el nivel de delegación, determinan en gran medida el grado de independencia de la institución con respecto al proceso político.

³⁰ Horn.

3. La asignación de recursos, en particular las condiciones de empleo de los agentes/fiduciarios y la medida en la cual la institución debe ser financiada por el gobierno o por la venta de sus servicios.

4. El grado de supervisión *ex post* mediante la constante vigilancia legislativa y ejecutiva, el proceso presupuestario, el recurso de inconstitucionalidad (*judicial review*), las quejas de los ciudadanos y la observación de los colegas de trabajo.

Elegir con prudencia el valor que deba asignarse a cada una de estas variables —mayor o menor grado de delegación, mayor o menor independencia, requisitos procedimentales más o menos estrictos, etc.—, a la luz del carácter de la política en cuestión y el escenario político e institucional relevante, será sumamente ventajoso para garantizar que la independencia y la rendición de cuentas, en lugar de ser valores antitéticos, sean en verdad complementarios y se refuercen uno al otro. El examen detallado de cada una de las variables del diseño antes mencionadas rebasa el propósito de este trabajo, por lo que sólo añadiré algunos comentarios sobre las variables procedimentales 3 y 4, dado que éstas son a menudo ignoradas, pese a su importancia para la rendición de cuentas.

En realidad, el medio más simple y efectivo para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas es exigir que los formuladores de políticas, o sus delegados, expliquen los motivos de sus decisiones. Este requisito desata cuando menos otros cuatro mecanismos para controlar la discrecionalidad y optimizar la rendición de cuentas, a saber, la participación y el debate públicos, la observación por los colegas de trabajo, los procedimientos de queja y el recurso de inconstitucionalidad. En palabras de Martin Shapiro, “explicar los motivos es un medio que sirve para acrecentar la influencia democrática en la gestión, al hacer más transparente el gobierno. El administrador que debe explicar sus motivos tiende a tomar decisiones más razonables que las que tomaría en caso contrario, y está más expuesto a la vigilancia de la opinión pública”.³¹

Por ejemplo, los requerimientos que imponen los tribunales estadounidenses para que se mejore la racionalidad procedimental y sustantiva de las decisiones tomadas por las entidades se han logrado en gran medida desarrollando el requisito de explicación de motivos incluido en la Ley de Procedimientos Administrativos de 1946. Asimismo, los artífices de los tratados por los que se creó la Comunidad Europea/Unión Europea estaban muy conscientes de la importancia especial que tiene la explicación de motivos en el caso de instituciones que no rinden cuentas directamente a los votantes. Por ello, los tratados fundadores exigen que todas las instituciones europeas detallen las razones en las que basan sus decisiones. Más aún, la Corte Europea de Justicia está muy bien ha-

³¹ Shapiro, p. 183.

bilitada para imponer el requisito de exposición de motivos también a las autoridades nacionales, a fin de que los individuos estén en posibilidad de proteger sus derechos, en la medida en que emanen de la legislación europea, teniendo las mejores condiciones posibles. En el caso Heylens, por ejemplo, la corte determinó que dicha protección implicaba interponer el recurso de inconstitucionalidad contra el fallo de la autoridad nacional que restringía un cierto derecho. Sin embargo, para que el recurso sea efectivo el tribunal nacional debe estar facultado para requerir a la autoridad que explique sus motivos. De esta manera, se exige a los gobiernos nacionales que justifiquen sus decisiones, aun cuando la legislación nacional no les imponga un requisito semejante.

El requisito de exposición de motivos es necesario para la rendición de cuentas pública. De igual forma, para que haya transparencia y una asignación correcta de la responsabilidad política, es preciso que existan procedimientos claros para inhabilitar las decisiones tomadas por una agencia. En una democracia es imposible excluir la posibilidad de que un líder elegido quiera anular las decisiones de sus agentes/fiduciarios al considerar que son contrarias al interés público. Una característica importante de las instituciones especializadas es lo limitado de su ámbito de competencia. Es preciso que exista un compromiso estricto con objetivos específicos en materia de políticas públicas para poder aplicar el método de rendición de cuentas por medio de resultados, que es una de las principales formas de legitimación para las instituciones no mayoritarias.

Sin embargo, las repercusiones de ciertas decisiones especializadas no siempre quedan contenidas dentro del área de políticas públicas asignada a la institución no mayoritaria. Por ejemplo, algunas medidas ambientales pueden tener consecuencias muy graves para el empleo, o el fallo de la autoridad en materia de competencia con respecto a un caso de fusión puede tener efectos importantes sobre las políticas industriales, o bien, la política del banco central a veces es contraria a los objetivos políticos primordiales del gobierno, como cuando, en 1990, el canciller Helmut Kohl impuso la unión monetaria inmediata con Alemania Oriental, pese a la enérgica oposición del Bundesbank. Cuando este tipo de discrepancias son importantes, se producen conflictos de valores, que sólo puede resolver el formulador de políticas que rinde cuentas electoralmente. Sin embargo, lo importante aquí es que la decisión política de derogar las resoluciones de la agencia debe tomarse de manera transparente, siguiendo procedimientos bien definidos y que sean del conocimiento público. Asimismo, la posibilidad de anular la decisión de una agencia no debe ser algo ni demasiado sencillo ni demasiado difícil. Si intervenir en las decisiones de la agencia no acarrea sino costos políticos insignificantes, ello significa que la agencia no es independiente y el hecho de delegarle poderes no contribuye, entonces, a elevar la credibilidad de las políticas, pero sí,

por el contrario, la intervención política resulta demasiado costosa, podría producirse una pérdida muy grave de legitimidad.

La legislación alemana en materia de competencia nos muestra un ejemplo de cómo resolver razonablemente este delicado problema. El procedimiento que el gobierno debe seguir cuando pretende anular una resolución del organismo regulador en la materia —la Oficina Federal de Asociaciones— entraña costos políticos altos, pero no demasiado altos, y deja a la vista de todos el punto en el que se produjo la interferencia. Así, por ejemplo, si la oficina de asociaciones se niega a aprobar una fusión, argumentando que ésta podría desembocar en la creación o fortalecimiento de una posición dominante, las empresas pueden acudir al Ministerio de Economía para solicitar la autorización, el cual evaluará las ventajas y desventajas de la fusión. La evaluación consiste en comparar el dictamen de la oficina de asociaciones contra los beneficios que ello generaría para la economía en su conjunto. Asimismo, el ministerio debe buscar la opinión de otro organismo independiente, a saber, la Comisión sobre Monopolios. Debido a estos requisitos de procedimiento, el ministerio suele anular la resolución de dicha agencia sólo en ocasiones muy contadas.

10. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En el presente trabajo analizamos tres asuntos relacionados con el tema general de la credibilidad de las políticas. Primero, ¿por qué, últimamente, la credibilidad ha llegado a convertirse en un aspecto tan importante de las políticas públicas? Segundo, ¿de qué estrategias disponen los formuladores de políticas para hacer que sus compromisos resulten creíbles a los ojos de la opinión pública? Por último, ¿cuáles son las consecuencias normativas de la pretensión de elevar la credibilidad de las políticas, una pretensión estimulada por la nueva noción estratégica del carácter de la formulación de políticas, así como por la creciente complejidad de los problemas relacionados con las políticas y la internacionalización de las economías nacionales? La discrecionalidad se halla en la raíz del problema de credibilidad. En la medida en que los formuladores de políticas están en libertad de ignorar sus compromisos, éstos no resultan creíbles y, por tanto, no se cree en ellos. Como nos muestra el ejemplo de las políticas monetaria y reguladora, las consecuencias de que no se crea en ellas pueden ser muy graves para los formuladores de políticas.

Por tanto, el problema radica en cómo acotar la discrecionalidad, sin perder la flexibilidad necesaria para adaptar las políticas a las circunstancias cambiantes. Si bien el Estado de derecho, la autonomía de los tribunales, la existencia de una burocracia honesta y eficiente, de una prensa libre y de una opinión

pública vigorosa son todos ellos factores cruciales para impedir los usos más arbitrarios de la discrecionalidad en materia de políticas, no siempre logran el equilibrio adecuado entre acotamiento y flexibilidad. Por esta razón, se han elaborado métodos más específicos. Uno de ellos —la delegación de las facultades para formular políticas a instituciones especializadas y no mayoritarias, como los bancos centrales y las entidades reguladoras— es, sin duda, el más importante. La independencia de dichas instituciones con respecto al proceso electoral significa que ahora los formuladores de políticas tienen menos alicientes para desistirse de sus compromisos, a cambio de ganancias políticas de corto plazo. Al mismo tiempo, sus conocimientos y el valor que otorgan al prestigio profesional marcan límites muy severos al comportamiento discrecional.

Destacamos lo útil que es concebir la delegación de facultades como una variable continua, que llamaremos D , y que comprende desde $D = 0$ (delegación nula) hasta $D = 1$ (delegación total o transferencia completa de las facultades de formulación de políticas en un área determinada). Ahora bien, los valores bajos de D corresponden a la situación representada por el modelo estándar de superior-agente, en el que el superior político delega ciertas tareas al agente administrativo a fin de reducir los costos del proceso decisorio. Idealmente, el superior y el agente deberían tener las mismas preferencias en materia de políticas, pero, dado que esto es muy difícil en la práctica, un diseño institucional adecuado tendría que minimizar las discrepancias en sus respectivas preferencias. Desde el punto de vista normativo, la legitimidad de las acciones del agente es provista por la legitimidad del superior que dispuso los lineamientos.

Como vimos, la situación es muy diferente cuando las facultades se delegan a fin de incrementar la credibilidad de las políticas. En algunos casos llega incluso a ser necesario que las preferencias del delegado difieran radicalmente de las del superior. Pero, aun cuando no sea éste el caso, la independencia del delegado debe estar garantizada, porque se trata aquí de un fiduciario, más que de una simple relación de agente. De ello se sigue que la legitimidad democrática del superior no puede simplemente transmitirse al delegado, sino que éste debe ganársela, por así decirlo. Ahora bien, la legitimidad de una institución fiduciaria tiene dos dimensiones: una procedimental y otra sustantiva. Como mencionamos antes, la primera implica, entre otras cosas, que la institución fue creada mediante un estatuto democráticamente promulgado, el cual define la autoridad legal y los objetivos de la institución; que los fiduciarios fueron designados por funcionarios elegidos; que las decisiones de la institución deben ser justificadas y que son susceptibles de que se interponga un recurso de inconstitucionalidad, etcétera.

Por otra parte, la legitimidad sustantiva se refiere a rasgos tales como la congruencia de la política, la especialización de los conocimientos, la capacidad pa-

ra resolver problemas y, más importante aún, la definición de los límites dentro de los cuales habrán de utilizarse las facultades del delegado. La razón de que la legitimidad sustantiva de las instituciones no mayoritarias dependa tan determinadamente de la especificación precisa de sus competencias, es que el método de rendición de cuentas, mediante resultados, es el medio principal de legitimación de dichas instituciones; pero ese tipo de rendición de cuentas no puede hacerse valer cuando los objetivos de la institución son demasiado vagos o amplios.

Existe, sin embargo, una razón más sutil para delimitar cuidadosamente las competencias de las instituciones no mayoritarias. En una democracia, donde se supone que las políticas públicas son elaboradas por los líderes elegidos, los fundamentos normativos de esas instituciones están condenados a ser débiles. Los diversos métodos para obtener legitimidad procedimental y sustantiva sin duda ayudan; pero, en última instancia, la legitimidad siempre será un recurso extremadamente escaso para las personas e instituciones que no rinden cuentas directamente a los votantes o a sus representantes elegidos. Por tanto, este recurso escaso y no fácilmente renovable debe utilizarse únicamente para objetivos que no pueden ser alcanzados por otros medios, más democráticos. Ahora bien, es igualmente importante comprender que, dentro de los estrechos límites de sus competencias, las instituciones independientes de formulación de políticas pueden realmente contribuir mucho a la eficiencia, así como a la credibilidad, de la gobernanza democrática. Al igual que la norma constitucional del Estado, que también restringe el alcance de la regla de mayoría, las instituciones no mayoritarias pueden mejorar el proceso democrático, al disciplinarlo y hacerlo más transparente y predecible.

[Traducción de Lorena Murillo S.]

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A., y V. Grilli, "The European Central Bank: Reshaping Monetary Politics in Europe", en T. Persson y G. Tabellini (eds.), *Monetary and Fiscal Policy*, vol. 1, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1994, pp. 247-278.
- Craig, P.P., *Administrative Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 3a. ed., 1994.
- Dixit, A.K., *The Making of Economic Policy*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1996.
- , y B.J. Nalebuff, *Thinking Strategically*, Nueva York, W.W. Norton, 1991.
- Easterbrook, F.H., y D.R. Fischel, *The Economic Structure of Corporate Law*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991.
- Epstein, D., y S. O'Halloran, *Delegating Powers*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1999.

- Gatsios, K., y P. Seabright, "Regulation in the European Community", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 5, núm. 2, 1989, pp. 37-70.
- Horn, M.J., *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1995.
- Kydland, F.E., y E.C. Prescott, "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, núm. 85, 1977, pp. 137-160.
- Levy, B., y P.T. Spiller (eds.), *Regulations, Institutions, and Commitment*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1996.
- Linz, J.J., "Democracy's Time Constraints", *International Political Science Review*, núm. 19, 1998, pp. 19-37.
- Lowi, T.J., *The End of Liberalism*, Nueva York, W.W. Norton, 2a. ed., 1979.
- Majone, G., *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996.
- , *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997 (versión en inglés: Yale University Press, 1989).
- , "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal*, núm. 4, 1998, pp. 5-28.
- , "Non-majoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, núm. 5, 2001a, pp. 57-78.
- , "Two Logics of Delegation", *European Union Politics*, núm. 1, 2001b, pp. 103-122.
- Marsh, D., *The Bank that Rules Europe*, Londres, Heinemann, 1992.
- Mashaw, J.L., R.A. Merrill y P.M. Shane, *Administrative Law*, 4a. ed., St. Paul, Minn., West Group, 1998.
- Miller, G.J., "The Impact of Economics on Contemporary Political Science", *Journal of Economic Literature*, núm. XXXV, 1997, pp. 1173-1204.
- Moe, T., "Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NLRB", *Studies in American Political Development*, núm. 2, 1987, pp. 236-299.
- Persson, T., y G. Tabellini (eds.), *Monetary and Fiscal Policy*, vol. 1, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1994.
- Rogoff, K., "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 100, 1985, pp. 1169-1190.
- Shapiro, M., *The Giving-Reasons Requirement*, Chicago, University of Chicago Legal Forum, 1992.
- Schultze, Charles L., *The public use of private interest*, Washington, Brookings Institution, 1977.
- Shepsle, K.A., "Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment", en P. Bourdieu y J.S. Coleman (eds.), *Social Theory for a Changing Society*, Boulder, Col., Westview Press, 1991, pp. 245-265.
- Stiglitz, J.E., *The Economic Role of the State*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.
- Stokey, E., y R. Zeckhauser, *A Primer of Policy Analysis*, Nueva York, W.W. Norton, 1978.
- Troesken, W., *Why Regulate Utilities?*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994.

COMENTARIOS

I

LUIS F. AGUILAR

Agradezco la invitación a participar en este seminario internacional que celebra los veinte años del programa de administración pública de El Colegio de México. Y agradezco que se me haya ofrecido la oportunidad de comentar el texto del profesor Giandomenico Majone, uno de los intelectuales a quienes más aprecio en el campo de la disciplina de políticas públicas, que ha influido significativamente en mi trabajo y que se ha vuelto una referencia básica en este país y en la comunidad latinoamericana que se dedica al análisis y diseño de políticas públicas.

Recuerdo que hace quince años, cuando en la Universidad de Berkeley me dediqué por espacio de un año y medio al estudio de la historia intelectual de las *American policy sciences*, la lectura de los textos del profesor Majone fue para mí decisiva en un momento en que comenzaba a sentirme insatisfecho por el estancamiento analítico en que, en mi opinión, se encontraba la disciplina del *policy sciences/policy analysis* de los años ochenta, la cual oscilaba tediosamente entre el economicismo de la tarea de maximizar la función de bienestar (como señala Majone al principio del texto que presenta en este seminario) y la pequeña "teoría" del *pluralismo político* de transacciones entre grupos de interés con poderes equilibrados, difundida por los gurús Lindblom y Wildavsky y sus seguidores. No quiero gastar mi poco tiempo mostrando cómo Majone retoma y supera la polarización intelectual estadounidense de entonces. Pero me da gusto que al inicio del texto que hoy nos presenta recuerde aún la problemática que entonces él enfrentó y que permanezca fiel a la manera como propuso superarla. Su tema de la credibilidad de las políticas mantiene conexión con sus exploraciones pasadas y representa un congruente nuevo desarrollo.

Frente a los maximizadores de la función bienestar general, con sus modelos de racionalidad económica estricta e ingenua (que no toman en serio la "*bounded rationality*" y el "*satisficing*", formulada por H. Simon como característica de las políticas), Majone introdujo al final de los setenta el modelo del "arte y la artesanía" en el análisis de políticas (*policy analysis as craftwork*) y pro-

puso el análisis de la “factibilidad política” (*political feasibility*). Su respuesta al problema parecía hacerlo un miembro más de la capilla de los ortodoxos pluralistas. Pero frente a los pluralistas de la política, que la entendían como mera expresión y resultado de interacción social/proceso social, posición que Majone acepta únicamente como punto de partida —reconociendo “que las instituciones políticas operan con limitaciones de muchos tipos, entre otras, políticas e institucionales” (como nos dice en el texto)—, lanza la idea de que la factibilidad política no consiste simplemente en que sea obra y resultado de negociación y transacción entre intereses particularistas, sino que implica oferta de razones (otro tema que aprecio que reivindique y recupere al final de su texto), razones que no son simples “racionalizaciones” de intereses, a la manera del *partisan analysis* y, en cambio, tratan de mostrar la validez de la política decidida mediante “evidencia, argumentación y persuasión” (el título de su libro de 1989, editado por Yale University, y traducido por el Fondo de Cultura Económica en 1997). La factibilidad política significa en la práctica su aceptabilidad por la comunidad política, su capacidad de pasar la prueba de la refutación,¹ de ser comunicada con razones, su “credibilidad”, en los términos de su texto. En suma, lo que he apreciado siempre del profesor Majone es que haya buscado tenazmente el difícil equilibrio entre política y razón en el análisis de políticas y que no haya renunciado a la racionalidad frente al interés, pero que haya distinguido entre la racionalidad del análisis económico y la racionalidad comunicativa, entre el análisis riguroso de la política y la comunicación argumentativa y persuasiva de la política a los ciudadanos.² Entro de lleno al comentario del texto, después de esta digresión en que incurrí, pero es que me sentía intelectualmente obligado a rendir este modesto y apresurado reconocimiento a la obra del profesor Majone.

El texto “La credibilidad de las políticas” constituye una evolución en su exploración intelectual y un planteamiento de nuevos problemas en el *policy-*

¹ Desde un punto de vista teórico, una política pública es un enunciado causal, cuya validez provisional consiste en resistir la refutación racional de los demás miembros de la comunidad disciplinaria y de la comunidad política. En términos popperianos, una política pública es una conjetura refutable.

² Por lo demás, siempre me ha llamado la atención que Giandomenico Majone en sus escritos no cite jamás a Jürgen Habermas (*Erkenntnis und Interesse. Theorie des kommunikativen Handelns*, por ejemplo), que justamente ha buscado un camino de solución entre racionalidad e interés, entre sistema de acciones estratégicas y mundo de la convivencia social, recuperando y argumentando la “racionalidad comunicativa”, y ha avanzado hasta una “ética comunicativa”. Pero entiendo también por qué Majone mantiene distancia respecto de la filosofía política. La especificidad precisa a que obliga el ejercicio estándar de la ciencia estadounidense (y acaso mundial) no le ha permitido explorar e incorporar elementos provenientes de otros campos de la ciencia y fuera de la ciencia.

making. Así como Majone movió las fronteras del debate en el pasado, rebasando el simple análisis economicista y la simple transacción pluralista, así como introdujo y revaloró en la disciplina de políticas públicas el momento pos-decisional de las políticas —el momento de la comunicación de la política al público ciudadano—, más allá del simple momento predecisional del análisis-plan técnico, ahora recorre de nuevo las fronteras del debate al introducir el tema de la credibilidad de las políticas.

Se trata de un problema novedoso y relevante, porque en gran medida los desarrollos contemporáneos de la disciplina del análisis de políticas públicas y de la nueva administración pública (NAP o NGP) miran a reconstruir la credibilidad de la confianza en el gobierno (¡en el Estado!), después de la crisis de los gobiernos sociales y los regímenes autoritarios. Y se trata de un problema que tiene sentido sólo si se acepta que es requisito del *policymaking* construir su factibilidad política (*political feasibility*) y que una de las condiciones de factibilidad de la política consiste en comunicar al público ciudadano, que es un conjunto de actores racionales (*rational players*), las razones por las cuales se definió de un determinado modo el problema público, se tomaron en consideración unas opciones de acción y no otras, se seleccionó una de ellas y se descartaron otras, etc. Por consiguiente, el *policymaker* acepta que una condición básica de factibilidad (=> validez) política de su política es responder a las objeciones y críticas de opositores con evidencias/argumentos persuasivos y tratar de modificar mediante evidencia/argumentación los supuestos, datos, creencias, expectativas, cálculos de los interesados/afectados por la política (= su información y conocimiento).

La credibilidad de la política no es problema si no se acepta la rendición de cuentas/la oferta de razones como uno de los requisitos esenciales de la política pública: si por “público” se entiende sólo que la política acredite analíticamente que persigue satisfactoriamente el interés público o general (=> *welfare maximization*, de nuevo), sin implicar la calidad de lo manifiesto —lo abierto—, lo cognoscible, que introduce el requerimiento de la oferta de razones y de razones convincentes, creíbles.³

Pero, además, el problema de la credibilidad de la política tiene relevancia debido al carácter plural y competitivo de la democracia y a la temporalidad precisa de su gobierno. En contextos cambiantes, competitivos y habitados por opositores, una decisión de política no es creíble a menos que pueda mostrar satisfactoriamente 1) que es causalmente idónea para producir los efectos esperados y 2) que pueda mostrar que el *policymaker* es competente, política y administrativamente competente, para implementar la política: pa-

³ La credibilidad como requisito de la política pública + la credibilidad como requisito de la política democrática.

ra convertirla en un curso de acción real con efectos reales y sostenerla a pesar de variaciones y oposiciones.

La credibilidad es el resultado de una relación intersubjetiva (una *social interaction*) y se alcanza sólo a condición de que el actor que cree, el ciudadano creyente, considere que 1) el enunciado del *policymaker* (el enunciado causal en que consiste la política) es causalmente correcto conforme a criterios compartidos de prueba o irrefutabilidad y 2) que el *policymaker* es capaz de poner en movimiento la política, de sostenerla y de producir los resultados/efectos esperados y deseados. La credibilidad es el resultado de un doble juicio: objetivo y subjetivo:

— un juicio “técnico” sobre la capacidad causal de la política (la calidad informativa y analítica de la política) => corrección⁴

— y, particularmente, un juicio “práctico” sobre la capacidad del político de realizar o implementar la política decidida y mantenerla en el tiempo, lo cual significa la capacidad de contener adversarios y vencer adversidades (la calidad política y acaso moral del *policymaker*) => compromiso.

La primera condición de credibilidad supone 1) la capacidad de controlar la discrecionalidad y la veleidad de los políticos y 2) la capacidad de controlar las adversidades del entorno. Ninguna de las dos condiciones es fácil de asegurar ni en los regímenes democráticos maduros ni en los emergentes, pero en el entendido paradójico que los regímenes autoritarios son más proclives a fallar en la condición primera, pero no en la segunda. De todos modos conviene distinguir que el problema de la credibilidad de una política no es simplemente el de su aceptabilidad.⁵

Esta tarea de lograr la credibilidad del ciudadano, obligada en las condiciones políticas y sociales actuales, requiere un *strategic model of policymaking*, un modelo que registre y considere el comportamiento del *policy environment/policy arena*: conocer su dinámica, su adversidad, sus restricciones, sus afinida-

⁴ En asuntos de credibilidad tanto cognoscitiva como práctica, las creencias causales son determinantes. Nuestras creencias son en su mayoría juicios causales condicionados (“si X, entonces Y”), conjeturas, que se sostienen o corrigen o descartan en la medida que cuenten o no con evidencia favorable (no existen “anomalías” críticas) o con correctas argumentaciones de valor.

⁵ El problema de la credibilidad de una política es diferente del de su aceptabilidad. Una política puede ser considerada inaceptable y ser refutada porque se tienen otras preferencias valorativas, otras prioridades de agenda, otros cálculos y juegos de poder. Hay políticas inaceptables por motivos que no son razones o no pueden defenderse mediante razones. Credibilidad es la aceptabilidad racional de la política, la capacidad de que la política pueda responder aceptablemente a objeciones sobre su idoneidad causal o sobre su capacidad para sostenerla en el tiempo (de implementarla consistentemente). Implica una validación técnica (la política puede producir los efectos esperados) y una validación práctica (el *policymaker* puede llevarla a cabo en las condiciones del entorno social).

des y oportunidades... Difícilmente la política será creíble 1) si no se conocen y se toman en consideración las creencias y expectativas de los grupos de ciudadanos implicados en la política y se busca ajustarse a ellas o se busca influir en ellas mediante información-evidencia-argumentación: política de comunicación; 2) si no se les convence o asegura que la política será efectivamente realizada y mantenida en el tiempo, porque existe la determinación del político y la capacidad del político de manejar el entorno y establecer las salvaguardas apropiadas para su permanencia. Corrección analítica-causal sin compromiso no es creíble, así como compromiso sin corrección analítica-causal tampoco es creíble.

Este punto del *strategic model of policymaking* lo comparto con el profesor Majone con base en sus razones y en otras más. Es necesario introducir en el análisis convencional de políticas un enfoque estratégico. En la disciplina convencional las políticas públicas son simplemente operativas más que estratégicas, ven los árboles más que el bosque, las necesidades del presente más que las necesidades de futuro, además de ser gubernamentalistas más que gobernadoras de los entornos (*environment managing, controlling/directing policies*, dicho con fea expresión).

En mi docencia señalo que el análisis de políticas convencional ha carecido de un enfoque estratégico o perspectiva estratégica en su análisis y desarrollo, así como señalo que las respuestas convencionales dadas al problema de la implementación de políticas son en gran medida débiles o anecdóticas porque han ignorado las técnicas de la gestión de calidad. *Strategic analysis and quality management* es algo que ha faltado en el análisis convencional de políticas y que apenas ahora, por influencia de la NAP, comienza a activar la disciplina de las políticas públicas. Por ejemplo, me llama la atención que mientras el *business policy* se entiende y estructura estratégicamente desde 1965 —fecha en que se publica el texto pionero de la Harvard Business School (HBS), que inaugura la gestión/planeación estratégica en los negocios—,⁶ la *public policy* sigue fiel a la tarea de *welfare maximizing*, bajo el supuesto de un gobierno que está en condiciones de controlar el entorno social, por lo que no toma en serio el entorno diferenciado, cambiante, competitivo y hasta hostil que circunscribe y condiciona la decisión y la implementación de la política, pensando que el gobierno está en condiciones de prever, controlar, dirigir el entorno (= el conjunto de actores-acciones y efectos que tienen lugar en una específica *policy*

⁶ Me refiero al libro colectivo de los profesores de la HBS: E. Learned, C. Christensen, K. Andrews y W. Guth, *Business Policy: Text and Cases*, Irwin, 1965. Ese libro introduce una visión estratégica de la dirección de las empresas de negocios y ofrece un método de análisis y acción (el conocido SWOT Analysis o Análisis FODA).

arena). Me temo que hay escondido y ha sobrevivido en el análisis convencional de políticas un supuesto no problematizado de vieja gobernanza, estructurada jerárquicamente y operada bajo el mando y control de un gobierno fuerte (omnipotente, omnisciente, providencial) frente a una sociedad débil.

El problema de la credibilidad gubernamental, que sería irresuelto sin un enfoque estratégico, emerge con mayor fuerza por el lado intersubjetivo más que por el lado objetivo de la política. Es más posible creer que el análisis que sustenta la decisión se basa en análisis y cálculo causal correctos, aceptables, que creer que el político está dispuesto y tiene la capacidad de sostener su decisión contra viento y marea o hacer las correcciones idóneas sin perder sentido de dirección. Por consiguiente, la credibilidad tiene relación directa con *the commitment problem*, con la seriedad del compromiso del político con su política.

La tendencia dominante de la disciplina de las políticas públicas tuvo como problema central el de la calidad del análisis y dio por resuelto que un buen análisis era condición suficiente para que la política fuera considerada creíble, aceptada. Ahora no basta el eventual buen análisis sino que emerge el problema del compromiso, de cómo el gobierno puede asegurar que la política analíticamente buena vaya a ser llevada a cabo, sostenerse en el tiempo como programada y represente una referencia estable y confiable para las decisiones de los ciudadanos, etcétera.

La buena reputación social del *policymaker* puede ayudar, por lo que hay que construir, sostener y acreditar esa reputación. En los negocios, *honesty is the best policy* sigue siendo algo válido, principio que hoy es retomado y secularizado mediante la *quality policy* en manufactura y servicios, con o sin certificación ISO 2000. Pero, en la perspectiva del profesor Majone, lo decisivo es *the technology of commitment*. Majone hace un repaso de los dispositivos que pueden asegurar y acreditar la seriedad del compromiso, más allá de la reputación personal y de la moralidad o tenacidad del político:

— La credibilidad del compromiso mediante el apoyo de *instituciones reguladoras* (algo que requiere sólidos gobiernos de leyes, sistemas de justicia imparciales, burocracias profesionales, además de regulaciones coherentes y correctas en términos normativos y técnicos...).

— La credibilidad del compromiso mediante “delegación de autoridad hacia agencias independientes” que tienen incentivos diversos de los del político, siendo el ejemplo mundial más conocido, el de las bancas centrales.

— La credibilidad del compromiso mediante “agencias independientes”, sean del tipo de las *executive agencies*, introducidas por las reformas de la nueva gestión pública, contempladas en el programa Next Steps (Major, *Improving Management in Government: The Next Steps*, 1988), que implican descentralización de las decisiones a unidades subalternas, más responsabilización de

sus altos directivos y operadores, más contratos de desempeño para evaluar resultados, o de las agencias legalmente establecidas, independientes y con mandatos precisos, a la manera de nuestras comisiones nacionales (de Competitividad, de Telecomunicaciones...).

En el desarrollo de sus ideas, relativas a las agencias independientes, el profesor Majone introduce una fina reflexión sobre los costos de la agencia, una cuestión muy debatida en la nueva gestión pública más que en la tradicional administración pública, que considera que todo se resuelve mediante ley y mando. Al entrar en el debate del problema del *principal-agente*, introduce una distinción para mí enteramente novedosa: una "idea fiduciaria del agente". El agente fiduciario (*trustee*) tiene evidentemente características similares al agente común, pero posee mayor discrecionalidad en sus decisiones y desempeño, debido a la confianza que se le otorga, y obviamente mayor responsabilidad. En el agente fiduciario los problemas normales del principal-agente (el oportunismo pre y poscontractual, que conduce a: *adverse selection*, *moral hazard*) tienden a desaparecer o atenuarse y son menores los mecanismos contractuales/incentivos económicos para asegurar que el agente actúe en el sentido de la voluntad del principal.⁷

Volviendo al punto, Giandomenico Majone percibe que asegurar la credibilidad del compromiso mediante estas configuraciones organizativas independientes plantea problemas relacionados con la legitimidad de las democracias, en tanto que en éstas la responsabilidad de la conducción pública reside sin excepción (=> derecho administrativo convencional) en las autoridades legalmente elegidas. En esta perspectiva, hay que plantearse seriamente el problema de la *accountability*, un debate decisivo y multidimensional que se ha vuelto la cruz de los teóricos y los profesionales reformadores de la NAP.

El problema de la credibilidad del compromiso parece resolverse por medio del establecimiento de esas organizaciones independientes de nuevo diseño institucional, pero plantea el problema de la responsabilidad/rendición de cuentas del poder público. La solución al primero mediante figuras institucionalmente independientes plantea el de la responsabilidad en el compromiso, particularmente en caso de incumplimientos. La independencia resuelve el problema de la credibilidad de la política en condiciones de democracia plura-

⁷ Esta introducción de una idea fiduciaria del agente plantea un desafío intelectual a mucha teorización de la NAP, que parece tener como asidero teórico (véase J.E. Lane, *New Public Management*, Routledge, 2000, y muchos otros autores) la cuestión del principal-agente en el gobierno, la cual es planteada y desarrollada desde el neoinstitucionalismo económico, en cualquiera de sus versiones. En mi opinión, se trata de un recurso teórico demasiado pequeño para la pretensión de la NAP, algo que me recuerda la otra pequeña y parcial teoría de la administración pública/gobierno, basada en el *budget-maximizer* de Niskanen.

lista y competitiva, pero parece agudizar el problema de la responsabilidad/rendición de cuentas de las democracias contemporáneas, particularmente porque las formas institucionalizadas de control interno gubernamental ponen el acento en el cumplimiento de la legalidad de la actuación, pero no en el cumplimiento de los objetivos.⁸ ¿Quién es el responsable final en caso de incumplimiento del compromiso?

El profesor Majone considera que la credibilidad de las políticas (la seriedad de la autoridad) mediante agentes que no son autoridades políticas y la responsabilidad política de las autoridades puede conseguirse con un buen diseño institucional. Para ello se apoya en el más o menos conocido libro de Horn,⁹ pero estoy convencido de que la rigurosidad y perspicacia del profesor Majone lo hace consciente de que en el punto de la relación entre la credibilidad de la política y la responsabilidad, como del resto en el otro problema de la relación entre la eficiencia económico-administrativa de la política y la responsabilidad, hay que trabajar más y encontrar evidencias más relevantes.

⁸ Este tema nos lleva a cuestiones interesantes sobre el control/seguimiento interno de la actuación del gobierno y la evaluación de sus productos, resultados e impactos. Las nuevas teorizaciones y tecnologías administrativas del control o auditoría gubernamental señalan justamente, entre otras cosas, que se dispone de probados instrumentos de control de la responsabilidad legal de los funcionarios y autoridades, pero no de su responsabilidad administrativa-gubernativa. Tenemos mecanismos que aseguran razonablemente la legalidad de la actuación, pero no el cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas.

⁹ M.J. Horn, *The Political Economy of Public Administration*, 1995.

II

RICARDO UVALLE

Yo también me uno al regocijo de esta gran institución que celebra veinte años de la carrera de administración pública, la cual se ha acreditado con una fuerte presencia en la propia vida pública del país y sin duda con un gran sentido de eficacia. Agradezco pues esta amable invitación.

La intervención que haré sobre el muy sugerente y agudo texto del profesor Majone, va por el lado de destacar la importancia institucional de la categoría credibilidad política; este punto creo que es relevante porque refleja una nueva forma de entender las políticas públicas, a partir de un elemento clave, el elemento de la confianza y de la credibilidad. Un aporte del profesor Majone es su esfuerzo por superar la idea instrumental y el aspecto meramente lógico de las políticas; el concepto de credibilidad política corresponde, en un sentido amplio, a la visión de sociedades abiertas, liberales y democráticas, donde los gobiernos están sin duda sujetos a grandes controles, y esto forma parte de una ingeniería puntual del poder en términos de fundamento, de funcionamiento y de resultados.

Un punto importante que el profesor Majone subraya es la función de la credibilidad en las instituciones independientes; sobre todo le preocupan las que no son de carácter mayoritario y que, sin embargo, desempeñan un papel clave en los procesos de democratización y de legitimidad. Así pues, un primer horizonte de la idea de credibilidad del profesor Majone, y que yo interpreto, es el siguiente: la credibilidad es un estado deseado pero que tiene que trabajarse mucho para traducirlo a un imperativo de conducta institucional; en segundo lugar, no es un valor dado, sino que tiene que obtenerse y tiene que reconocerse en términos públicos; en tercer lugar, como él mismo lo señala, se asocia a movimientos estratégicos y líneas de conducta. La credibilidad forma parte del mundo de los valores y los intereses, y los intereses pueden ser coincidentes o divergentes; aquí aparece un ángulo importante: el papel que tienen las instituciones en esta delimitación de los valores y de los intereses. Por último, en esta lógica, creo que el concepto que el profesor Majone trabaja de modo muy puntual se relaciona sin duda con la arquitectura y el funcionamiento de las instituciones.

En un segundo rubro yo ubicaría la credibilidad en el rango de complejidad, y aquí ya entra un punto más detallado que está relacionado con el contenido de las políticas, y el contenido de las políticas es sin duda un factor para estimular o inhibir, en este caso, el propio valor de la credibilidad. Ahí están contemplados elementos de alcance de objetivos y de premisas fundamentales; el profesor Majone pone el ejemplo muy lógicamente localizado de la labor clave de las políticas de regulación y también de las políticas de carácter monetario. Otro elemento que señala es cómo las instituciones pueden favorecer o dañar la credibilidad de las políticas, y cómo a partir de éstas se pueden entender nuevos patrones de institucionalización, que sin duda desempeñan un papel clave en toda esta lógica.

Cuando el profesor Majone habla de la credibilidad podemos traducir ésta a diversos tipos de instituciones, algunas autónomas, algunas independientes, comisiones, órganos centrales, órganos descentralizados, órganos delegados, que es algo que le preocupa a él de manera constante en su texto. Un punto importante es cuando logra articular de modo muy sugerente dos categorías centrales del mundo moderno, democracia y constitucionalismo, para desprender de ahí el concepto de credibilidad. Aquí incluiríamos elementos como mercado, políticas, derecho de propiedad, la adjudicación independiente que él señala con toda razón, el ejercicio de libertades, los márgenes de discrecionalidad y sobre todo el sentido positivo de las reglas escritas. En otro ángulo, que llamaríamos la lógica institucional de la credibilidad, el profesor Majone desarrolla algo que sólo puntualizo: categorías centrales de análisis, categorías como autonomía, flexibilidad y confianza; luego identifica un punto importante, la relación entre preferencias y elecciones de políticas; otro ángulo, el universo de las agencias, cómo se forman y cuál es su intervención en la vida pública; otro más, el concepto de estatuto de la agencia, donde se encuentran no sólo líneas de mando sino también formas de creación de las propias agencias, sean del poder central o estén bajo la vigilancia y la aprobación de los parlamentos.

Un punto que él subraya especialmente es el modelo de la agencia independiente, y aquí destaca tres elementos clave, la habilidad para conseguir resultados, la reputación y los rangos de credibilidad. Otro aspecto importante en la obra del profesor Majone es cómo articula factores tales como responsabilidad, control, discreción, y todo esto forma parte del funcionamiento de lo que él señala como las estructuras de gobierno. Aquí puntualiza el papel del diseño en la creación de las instituciones, para configurar, delimitar y clarificar el sentido de responsabilidades y de atribuciones. Un punto importante es también el que subraya con toda razón el doctor Luis Aguilar: la idea y la diferencia entre agentes y fiduciarios; los fiduciarios son los administradores y

hay buenos ejemplos de instituciones con esta lógica, la Reserva Federal de los Estados Unidos y las comisiones reguladoras independientes.

Y, tras señalar las insuficiencias de la teoría del agente-principal, plantea un compromiso entre lo que es el fiduciario y lo que es el agente burocrático. El agente burocrático tiene obligaciones fijas, no tiene por qué cumplir con otras si ello no está establecido por escrito, pero quien está comprometido con todo el sentido de la organización, quien debe lealtad a las instituciones es el propio *policy-maker*. El profesor Majone logra establecer la conjugación entre dos elementos clave, transparencia y responsabilidad, y aquí vincula otros elementos: participación, discusión, revisión de quejas y revisión judicial. Por último, ya en el ángulo de la legitimidad democrática y en un sentido mucho más amplio, se pregunta cuáles son las características de la institución fiduciaria, y él destaca dos: la legitimidad procesal y la legitimidad sustantiva.

Así pues, creo que éste es un texto sugerente, muy relevante y que sin duda nos proporciona un nuevo panorama y un nuevo enfoque para el estudio de las políticas públicas.

LA ACTUALIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

JEAN-CLAUDE THÖENIG

Los estudios sobre administración y políticas públicas se han convertido en un campo muy sólido. A pesar de autodefinirse como dirigidos a la acción y la solución de problemas, dichos estudios han alcanzado el nivel de excelencia científica, lo que significa que presentan análisis muy rigurosos. En otras palabras, detrás de toda indagación sistemática se encuentra un conjunto de conceptos, definiciones e hipótesis organizadoras que la dotan de coherencia y relevancia.¹

Hoy por hoy, la polémica ciencia-arte ha perdido fuerza, la dicotomía política-administración quedó en el pasado y la distinción entre valores y hechos es por todos aceptada. Definidas como teorías del cambio y estudiadas como hipótesis o como relaciones causales basadas en inferencias, las políticas ofrecen un campo de estudio a las ciencias sociales.² Toma de decisiones, institucionalización, forma de organización u organización son perspectivas que permiten a las ciencias sociales perfilar un núcleo específico, núcleo que ha tomado muchos préstamos de su periferia, cuando no de otros campos. Las disciplinas fundamentales, como la sociología y la ciencia política —por no mencionar la historia y la economía—, aplican procedimientos objetivos y rigurosos para discernir cómo se manejan los asuntos públicos y por qué. También ofrecen herramientas para la acción pública y la gestión. Estas disciplinas coadyuvan a que el campo de la administración y las políticas públicas rebata a las otras fuentes de conocimiento y no acepte ciegamente su saber, experiencia y normas profesionales.³

En lo que se refiere a los escenarios públicos, la investigación sustentada en las ciencias sociales se ha institucionalizado y goza de un amplio reconocimiento. Muchos de los proyectos académicos son auspiciados por financiamiento para la investigación; las escuelas de asuntos públicos y gobierno que

¹ Landau, 1972.

² Landau, 1977.

³ Lindblom y Cohen, 1979.

tienen éxito son aquellas que enseñan sobre racionalidad limitada y análisis de políticas públicas; ciertas perspectivas, como la teoría de redes, legitiman la creación de espacios públicos transnacionales; mientras que varios mecanismos de cuasi mercado forman parte de las herramientas burocráticas que se emplean cotidianamente para el diseño de las políticas. Aunque no debe sobreestimarse la influencia que ese tipo de conocimientos ejerce en las decisiones concretas y en la mentalidad de los funcionarios públicos, una perspectiva orientada a la *Verstehen* y las implicaciones de ésta para establecer directrices más proactivas son dos legados que han llegado —o debieran llegar— a ser cruciales para el futuro.

A pesar de todo ello, a la fecha, siguen surgiendo preguntas que delatan actitudes de reticencia y sentimientos de duda. En comparación con el optimismo que prevaleció entre los años cincuenta y ochenta, los cambios que actualmente ocurren son pequeños, pero muy importantes. La arrogancia de aquellos politólogos que aseveraban que aplicando sus novedosas ideas se elevaría la calidad de las decisiones públicas, por no decir que se podría manejar el mundo entero, ha desaparecido. Los economistas cuyas teorías —decían ellos— habrían de corregir de una vez y para siempre todos los errores burocráticos se han dado cuenta de que los actores políticos y administrativos no estaban tan sólo a la espera de sus recetas. La acción sigue siendo proclive al error de manera frecuente y recurrente, y la ideología prevalece. El hecho de que los asuntos públicos pierdan su misterio al generarse conocimiento no significa que el mundo vaya a cambiar ipso facto según cierto criterio de eficacia o eficiencia y que los actores adoptarán una actitud más científica.

Más que la clásica discusión weberiana sobre la relación entre el político y el científico, lo importante para el futuro de este campo de estudio es el tema de las utilidades generadas por la inversión en términos de producción de nuevo conocimiento. Cabe señalar aquí que la decepción y las dudas a ese respecto no se expresan solamente en el exterior —lo cual es, después de todo, lo que siempre ha ocurrido a lo largo de la historia de las ciencias sociales modernas—, sino que el escepticismo sobre la calidad y la cantidad también se manifiesta en el interior mismo del mundo académico. Por ello, el sitio en el que se ubique el campo de la administración pública y las políticas públicas quizá constituya una cuestión crucial y no sólo un tema secundario.

El presente trabajo identifica algunos de los factores que en ocasiones frenan la producción de conocimiento, y examina sus orígenes e implicaciones. En las conclusiones se esbozan algunos procedimientos que podrían contribuir a modernizar el saber en la administración pública y las políticas públicas, definido como un campo específico dentro de las ciencias sociales.

ENTUSIASMO Y DUDAS

El conocimiento en las ciencias sociales suele ser estimulado por las dinámicas sociales y políticas. Las crisis, reformas y transformaciones brindan oportunidades únicas. Asimismo, los debates internos constituyen acicates intelectuales y dan lugar a que surjan propuestas alternativas a las modas del momento.

Los años de oro de ayer y hoy

La mayor parte de los conocimientos que se tienen hoy día sobre administración y políticas públicas se produjo en una época en que la asistencia pública y el intervencionismo gubernamental iban en aumento. Muchos estudiosos consideraban las maquinarias burocráticas como camisas de fuerza para la participación democrática y obstáculos para el progreso económico. Las revueltas fiscales empezaban a surgir, al tiempo que las expectativas con respecto a la intervención pública seguían aumentando y se tornaban conflictivas. Tal fue el caso de la crítica a la racionalidad burocrática que se dio de finales de los años cuarenta a principios de los setenta en Europa y Estados Unidos.

La investigación académica aprovechó los trabajos pioneros de la revolución neoconductista de la Escuela de Carnegie. Las instituciones públicas constituyeron campos empíricos para muchos de los estudios fundacionales de la teoría sociológica de las organizaciones elaborados por autores tan diversos como Robert Merton y Philip Selznick, o Peter Blau y Michel Crozier.⁴ Es muy simbólico el hecho de que la capacitación de los gerentes de parques urbanos fuera un factor clave para los posteriores triunfos científicos de Herbert Simon.

Los sociólogos cuestionaban el tipo ideal weberiano de burocracia, básicamente desde un punto de vista interno. Para ellos las organizaciones públicas propician, de hecho, los círculos viciosos de la desarticulación de objetivos y la evasión al cambio. Son espacios donde imperan los intereses creados, no instrumentos neutrales que promuevan el bien general. Los principios de la teoría clásica de la organización, como la especialización, la formalización y la centralización, no son de naturaleza científica.⁵

A los estudiosos pioneros no les interesó examinar las relaciones que las instituciones del Estado establecen con su entorno, y en su mayoría se enfo-

⁴ Merton, 1940; Selznick, 1949; Blau, 1955; Crozier, 1963.

⁵ Simon, 1946.

caron en su funcionamiento interno, salvo por una muy importante excepción: el análisis de Philip Selznick sobre la autoridad del Valle de Tennessee.⁶ Su interés teórico y cívico por las instituciones lo llevó a clasificar como cooptación el fenómeno que ya había señalado Max Weber en su análisis de Prusia: las burocracias eligen a ciertos grupos locales como socios favoritos, a cambio de lo cual los servidores públicos introyectan y promueven los valores locales y los intereses particulares. Sin embargo, no fue sino hasta principios de los años setenta cuando empezaron a estudiarse de manera más sistemática las relaciones entre los organismos públicos y el entorno en el que están insertos. Un ejemplo de ello es el caso del Centre de Sociologie des Organisations, de París, que recabó un gran volumen de evidencias y elaboró un marco teórico a partir del estudio de algunas entidades sectoriales del Estado francés.⁷

La separación entre política y administración, otro principio que compartían las doctrinas clásicas, como la teoría de la administración pública y la ciencia de la administración, empezó a ser cuestionada, no sólo por los seguidores de la teoría de la cooptación y del neocorporativismo, sino también por los investigadores de tendencia sociológica que examinaban los procesos y las repercusiones para las entidades sectoriales del Estado,⁸ para los miembros de los gabinetes y los altos funcionarios del ámbito nacional,⁹ y para el diseño de las políticas gubernamentales.¹⁰

Sin embargo, los sociólogos se quedaron a mitad de camino. Su interés en la administración pública como campo de estudio nunca fue muy grande, limitándose prácticamente a los procesos de coordinación de la acción colectiva, tomada de manera general y a lo largo del tiempo. Los temas referentes a la naturaleza pública (*publicness*) de la administración y las políticas, a la política y al diseño de las políticas siguieron siendo para ellos secundarios.

Los politólogos que estudiaban la formulación de políticas públicas llegaron mucho más lejos que los sociólogos. El triunfo y el incipiente desplome del Estado benefactor en las democracias occidentales les ofrecían oportunidades únicas para localizar puntos de observación y elegir temáticas de estudio. Su producción fue impresionante.

Entre los años sesenta y mediados de los ochenta, las unidades de análisis cambiaron. Los programas de gobierno, su contenido y su proceso de ela-

⁶ Selznick, 1949.

⁷ Crozier y Thöenig, 1976.

⁸ Gremion, 1976.

⁹ Suleiman, 1978.

¹⁰ Thöenig, 1987.

boración fueron definidos teóricamente como inductores de la política y como estructuradores de las propiedades de las esferas políticas. El tono se volvió abiertamente crítico: el Gran Gobierno es susceptible de cometer errores, las decisiones llamadas racionales casi siempre fallan, la implementación es una etapa crucial. Algunos estudiosos de primera línea, como Graham Allison, Charles Jones, Robert Salisbury y Aaron Wildavsky, por mencionar sólo algunos, estaban conscientes del incrementalismo, habían estudiado los fenómenos del poder comunitario o los procesos de toma de decisiones, y se negaban a investigar los temas de la operación, los grupos con un solo interés y las políticas populistas. Al cabo del tiempo, una utopía —utilizar la ciencia como medio para inducir el consenso y la racionalidad— fue sustituida por otra —hacer mejor uso del escaso erario, sin descuidar los valores democráticos tales como el pluralismo.

Aprovechando los trabajos pioneros de autores como Harold Lasswell,¹¹ los politólogos renovaron, cuando menos en dos formas, la administración pública como campo de estudio. En primer lugar, la efectividad, no sólo la eficacia, se tornó una faceta específica para la investigación y la gestión: ¿qué repercusiones tienen las soluciones sobre el problema o demanda que se supone han de resolver? Toda herramienta política de que se vale el gobierno tiene efectos y secuelas que pueden ser identificados: no es ni políticamente neutra ni socialmente pasiva. En segundo, la formulación de políticas cubre un amplio espectro de actividades de la esfera gubernamental, desde la elaboración de programas hasta la evaluación de las consecuencias de la acción y no acción públicas.

Los primeros años del siglo XXI brindan oportunidades y estímulos únicos a los estudiosos interesados en la administración y las políticas públicas. Nuevos fenómenos —como las organizaciones no gubernamentales— surgen por doquier, dentro y fuera de la esfera pública. La globalización y la localización crecen de manera simultánea. El antiguo aparato político y administrativo del Estado-nación vive tiempos difíciles, pese a lo cual sobrevive a la descentralización masiva hacia los ámbitos locales, y a la centralización creciente en torno a niveles supranacionales, cuando no a órganos mundiales de regulación. La caja de herramientas de la acción gubernamental sigue innovándose y añadiendo soluciones cada vez más complejas. Así, la Unión Europea hoy día está siendo organizada y gobernada en formas que ningún libro de texto hubiera nunca imaginado.

¹¹ Laswell, 1951.

Algunos síntomas de malestar

Lo paradójico es que, al mismo tiempo, la calidad y relevancia de los conocimientos generados en el campo de la administración y políticas públicas se perciben ahí, e incluso dentro de la comunidad científica, con cierta preocupación, cuando no con pesimismo. Parecería que está presentándose un proceso de decadencia. Aunque es sorprendente la similitud en las preocupaciones expresadas por voces provenientes de corrientes muy diversas y que apuntan casos diferentes a manera de ejemplo, podemos identificar entre ellas dos actitudes predominantes: la de tomar la retirada y la de presionar por un saber mejor sustentado.

Algunos científicos sociales han optado por la estrategia del escape o huida, argumentando que el programa de investigación ya ha sido explorado en lo esencial y está agotado. Según ellos, querer traspasar las fronteras del conocimiento es algo ajeno a la esfera pública. No es muy factible, dicen, que el hecho de que en el mundo real cambien o surjan políticas y esferas políticas sea algo que amenace en lo fundamental a las teorías existentes o que añada mucho al conocimiento. Por ende, un gran número de académicos abandona los asuntos públicos y se vuelve hacia otros objetos sociales, como las empresas o los mercados. Los estudiosos de las organizaciones se incorporan a las escuelas de negocios. La administración y las políticas públicas, como profesiones, no ocupan los primeros lugares de prestigio en la academia, al menos no tanto como la administración de empresas.

Al compararse numéricamente los temas expuestos por los ponentes que asistieron al coloquio anual de una asociación internacional (el Grupo Europeo de Estudios sobre Organizaciones o EGOS, por su nombre en inglés), se encontró que sólo dos de los trece oradores que presentaron los resultados de su investigación sobre organizaciones o políticas públicas en 1989 expusieron un informe sobre el mismo tema en 2001. Igual tendencia se observa al comparar los trabajos que varias revistas especializadas, como *Organization Studies*, recibieron durante el mismo periodo. A principios del año 2000, el número de estudiantes de doctorado y tesis en curso fue muy inferior (entre un tercio y la mitad) al que se registró en los primeros años de los noventa, cuando menos en Francia. No son muchos los jóvenes que se hayan incorporado a las redes internacionales. Salvo en el caso de los temas relativos a la salud, los organizadores de conferencias difícilmente reciben ponencias relacionadas con las organizaciones públicas.

Por su parte, otros académicos están eligiendo la vía de la denuncia. Aunque fieles al tema de la naturaleza pública de la administración como programa de investigación, querrían que la situación estuviera mucho mejor que co-

mo ellos la perciben. Subrayan lo poco que aún se sabe sobre asuntos cardinales, como el de la presupuestación, y el escaso número de proyectos que se han iniciado. Desde las interpretaciones incrementalistas elaboradas a mediados de los años sesenta, ningún país en lo individual ni la Unión Europea en su conjunto han sometido a prueba un diseño de investigación alternativo que pueda considerarse serio.¹²

Por otra parte, la mayoría de los estudios carece de rigor analítico. Los trabajos son en esencia descriptivos y teóricamente inestables; semejan más estudios prácticos o informes de consultoría. Examinan problemas antiguos e ignoran los temas inexplorados. No producen mucho conocimiento nuevo ni información rigurosa o teorías sólidas.

La culpa es de otros, se dice. Los síntomas descritos son el resultado de causas exógenas, y los investigadores activos en este campo de estudio quizá presentarían una lista de factores desfavorables más larga que la nuestra.

En primer lugar, los departamentos de ciencias sociales no suelen atraer a estudiantes tan entusiastas y talentosos como los que llegan a economía o derecho. Un segundo factor está relacionado con el éxito de las escuelas de administración de empresas, con base en el cual se evalúan los programas y escuelas de administración pública. Estos últimos muy a menudo financian investigaciones y suscriben conocimientos que calcan el estilo de trabajo de las escuelas de administración de empresas: estudios empíricamente frágiles, hechos con premura y basados en recetas. Un tercer factor se relaciona con la comercialización de la educación superior en países como Gran Bretaña o los Países Bajos, cuyos gobiernos definen como estratégico lo que promete ser financieramente autosuficiente. En las universidades, las actividades de investigación y la capacitación profesional se convierten en productos orientados al corto plazo. El cuarto factor exógeno remite a las supuestas dificultades que experimentan los sistemas de educación para brindar una cultura científica relevante. Muchos investigadores de administración pública, al ser egresados de las áreas de derecho, economía o incluso ingeniería, carecen de los conocimientos fundamentales de disciplinas como la sociología o las ciencias políticas. Por ello, no es de sorprender que, como lo revelan las referencias bibliográficas, se ignore toda obra publicada diez o quince años atrás. Las conferencias internacionales muestran que mientras más joven es el expositor, sus referencias a la literatura previa a los años noventa suelen ser nulas.

¹² Wildavsky, 1964.

RETOS ENDÓGENOS

La situación actual del campo de la administración y las políticas públicas, tal como lo manejan los científicos sociales, presenta un rasgo peculiar. No se trata tanto de la decepción o fatiga como del hecho de que investigadores pertenecientes a distintos contextos nacionales y tradiciones disciplinarias diferentes expresen una preocupación común. Esto es, la idea de que las influencias externas o el determinismo ambiental no son excusa para que los académicos no identifiquen algunas de las trampas que su campo de investigación debería sortear y que podrían controlar con voluntad e iniciativa. Algo podría hacerse desde adentro del campo, que elevaría radicalmente el nivel de calidad de la producción de conocimiento.

Así, por ejemplo, pese a que sus mundos y esferas políticas no son idénticos, los investigadores británicos y franceses tienen opiniones sorprendentemente coincidentes sobre el estado actual de su campo de estudio. La perspectiva anglosajona es más instrumental y administrativa. El Estado y el sector público se definen como una cartera de organizaciones específicas cuya principal tarea es proveer bienes y servicios. Los programas o las políticas se asignan verticalmente, desde la cabeza política hasta los agentes que los han de implementar de manera profesional. Las personas se comportan como contribuyentes a quienes les preocupa el valor del dinero, como usuarios o clientes que se supone deben ser más bien escépticos respecto del estatuto legal de las entidades. La eficiencia es un factor importante y se le define en términos de corto plazo.

En contraste, la perspectiva de la Europa continental, sobre todo en los estados-nación regidos por el derecho romano, es menos funcional y mucho más política. Las administraciones públicas simbolizan el Estado y el bien común. Son generadoras muy importantes de cohesión social. La eficacia, la equidad y la sensibilidad social importan. La trama social está hecha de ciudadanos activos, redes de poder e intereses fragmentados. Los políticos y la opinión pública tienen una actitud común de cautela ante la privatización y el estilo de administración cuasi comercializador.

Sin embargo, en ambos márgenes del Canal existen algunos sentimientos o ideas comunes sobre aquello que podría mejorarse en el campo de la administración y las políticas públicas. En esencia, se habla de tres aspectos que caracterizan la situación actual:

- Los métodos y técnicas suelen carecer de rigor y creatividad.
- Algunas lecciones del pasado parecen haber sido olvidadas.
- La investigación en el campo de la administración y las políticas públicas se mantiene aislada de la excelencia teórica.

Metodologías insustanciales

En la ciencia, los debates en torno a las metodologías son una práctica cotidiana. Cada proyecto y publicación se revisa y analiza con base en los méritos que le confieren su rigor y profundidad. Los debates constituyen una pauta fundamental y muy sana para el avance del conocimiento.

Ahora bien, el campo de la administración y las políticas públicas, al debatir sobre las metodologías, debería evitar repetir errores muy comunes. Un ejemplo actual es la confusión que existe entre los atributos —como el rigor, la replicabilidad y la transparencia— y el uso de técnicas tales como el modelaje y la comprobación empírica de las hipótesis deducidas de los modelos. Reducir la ciencia a medición es una idea tan necia como afirmar que los enfoques inductivos nos dan la clave para evaluar las evidencias. La oposición entre métodos cuantitativos y cualitativos resulta, en muchos casos, una confrontación gremial y mundana entre economistas y sociólogos. Más bien, debería prestarse atención a otros aspectos que, en la práctica, pueden ser mucho más devastadores.

Podríamos tratar de indagar, por ejemplo, por qué se han tardado tanto en aplicar herramientas más heurísticas al estudio de ciertos tipos de fenómenos. Tal es el caso del área que comprende las organizaciones internacionales. Influida por las perspectivas de las relaciones internacionales, ésta ha sobrestimado los métodos de investigación verticales, como si las acciones de los órganos internacionales estuvieran determinadas por sus oficinas centrales y los funcionarios que trabajan en las entidades sectoriales no tuvieran autonomía alguna en su labor. Sólo hasta fecha muy reciente empezaron a aplicarse métodos verticales para el estudio de los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial. Esta innovación metodológica ha revelado que su misión —asignar financiamientos— está en gran medida determinada por la forma en que los funcionarios se apartan de los criterios de aprobación cuando tratan con sus clientes locales.¹³

Aún más atención debe prestarse cuando la polémica se refiere a objetos más generales, como la vasta producción en corrientes de pensamiento, según lo muestran los ejemplos de dos países y de dos enfoques del todo diferentes.

El primero se refiere a los estudios sobre políticas.

En Francia se ha cuestionado y criticado la corriente llamada “*analyse des politiques publiques*”,¹⁴ creada en los años ochenta y que renovó la interpreta-

¹³ Hoese, 2002.

¹⁴ Muller, Thöenig, Duran, Majone y Leca, 1996.

ción del Estado como un escenario social complejo.¹⁵ Este método brindó un conjunto integrado de herramientas analíticas para estudiar la forma del diseño de las políticas y de cómo éstas estructuran la política. Sus raíces intelectuales se encuentran en las doctrinas de las ciencias políticas que se desarrollaron en los años setenta y principios de los ochenta.¹⁶ Asimismo, su metodología toma muchos elementos de los enfoques de la sociología de las organizaciones que se elaboraron en los años setenta.¹⁷ Su programa de investigación gira en torno a las interacciones y relaciones de dependencia entre los actores públicos y las políticas resultantes.

En pocos años, esa perspectiva se propagó con mucho éxito y fuerza en el campo de las ciencias sociales francesas. Sin embargo, a las obras pioneras siguieron una segunda y tercera generaciones de investigación que podrían definirse como repetitivas —por no decir estériles— en lo que se refiere a producción de conocimiento. En gran medida, el *analyse des politiques publiques* se ha convertido en el sustituto de la versión francesa del antiguo institucionalismo, llamada *science administrative*. Las debilidades metodológicas tuvieron un papel central en dicho proceso de vulgarización. Algunas son bastante comunes en las ciencias sociales, como la tendencia a adoptar enfoques inductivos poco selectivos, además de la falta de profundidad en los estudios de caso, las entrevistas mal conducidas o los contenidos en exceso descriptivos. Sin embargo, la debilidad más sorprendente de esa perspectiva es que los poderosos medios o herramientas con que la dotaron sus fundadores tienden a convertirse en fines en sí mismos. No hay nada en el campo de la administración y las políticas públicas que ese marco metodológico no pueda estudiar y reetiquetar. La investigación olvida que el valor de los métodos no existe *per se*, sino que su relevancia deriva de la naturaleza empírica del campo estudiado y de las propiedades del problema teórico más general que está siendo considerado.

El segundo ejemplo se refiere a la investigación en administración pública.

En Gran Bretaña, la administración pública ha atraído desde hace años a muchos científicos sociales cuyos numerosísimos proyectos reciben generosos apoyos financieros. Este país es quizá uno de los que más participan en las publicaciones y congresos profesionales en el campo. Pero, ¿acaso cantidad equivale a calidad? Algunos opinan que, por decir lo menos, sus estándares están lejos del nivel de excelencia.

En el campo de los servicios de salud, por ejemplo, la calidad de los co-

¹⁵ Thöenig, 1985; Mény y Thöenig, 1989.

¹⁶ Jones, 1970; Pressman y Wildavsky, 1973; Wildavsky, 1972; Mayntz, 1983.

¹⁷ Crozier y Friedberg, 1980.

nocimientos ha recibido una calificación muy baja.¹⁸ El análisis de un conjunto intersectorial más amplio reveló una aterradora cantidad de debilidades metodológicas recurrentes.¹⁹ Ewan Ferlie analizó el cuerpo de información publicado, con base en una lista de cinco criterios —o áreas, como él les llama— de calidad: relevancia, confiabilidad, validez interna, validez externa y validez de hipótesis. Las conclusiones de Ferlie son bastante negativas: la investigación rara vez abordó asuntos de interés general para las políticas o la opinión pública, nunca se ocupó de los grupos excluidos y su contribución al cambio deseado fue muy poca. Tanto en términos cualitativos como cuantitativos, el trabajo presenta puntajes inconsistentes —en cuanto a la obtención y tratamiento de los datos cuantitativos— o realmente no permite —en los estudios de caso o en los métodos cualitativos más generales—, a quien siguiera exactamente los mismos procedimientos, obtener los mismos resultados o repetir la investigación. Con mucha frecuencia, los datos y las observaciones no retratan de manera precisa y cabal los escenarios estudiados. Asimismo, aunque los resultados sean de interés para el contexto preciso que fue examinado, no tienen mayor significación fuera de ahí. Por último, pero no menos importante, los datos recabados e interpretados tienen poca relación, por no decir que ninguna, con las teorías de rango medio. En otras palabras, los investigadores no emplearon los indicadores intermedios y especificados que harían operativa la teoría; el resultado es que los conceptos se tornan palabras huecas y las teorías, meros pies de página.

Ahora bien, estas evaluaciones de las fallas metodológicas no atañen tan sólo a la investigación en administración pública y al contexto académico británico. En otros campos y otros países se observa lo mismo. Quizá, después de todo, este tipo de debilidades sea el precio a pagar en la ciencia por el 5% de trabajos excelentes e innovadores que se genera. Sin embargo, el problema se agrava cuando la producción de conocimientos se constituye de tal suerte que impide o hace institucionalmente muy difícil producir siquiera ese 5 por ciento.

Podemos comparar tres modalidades básicas de producción de conocimiento. La primera es de carácter académico, la segunda es más cercana a la práctica y la tercera es crítica. En el caso de Gran Bretaña, Ewan Ferlie considera que lo dicho sobre la administración de los servicios de salud puede también aplicarse a la investigación en administración pública en general, a saber, que los órganos de financiamiento público se han impuesto por sobre las invisibles universidades y comunidades académicas. La segunda modalidad está a

¹⁸ Stewart, 1999.

¹⁹ Ferlie, 2002.

la cabeza y se ha vuelto el modelo. La explotación adecuada de los expertos confiere a los organismos públicos un papel rector: son ellos quienes definen los criterios de éxito y controlan la disponibilidad de los recursos. Por su parte, los académicos basados en sus teorías actúan como agentes: se someten a dichos requerimientos y producen lo que aquéllos esperan. No existe un equilibrio entre esos dos mundos y entre las lógicas inherentes a cada uno de ellos. En cierto sentido, los principios de la nueva administración pública (NAP)—como la competencia en el mercado por los financiamientos y las evaluaciones de desempeño a corto plazo— regulan la forma en que las ciencias sociales producen conocimientos sobre administración y políticas públicas, en particular cuando el financiamiento público constituye prácticamente un monopolio.

Olvidamos subirnos en los hombros de los gigantes

El conocimiento científico debería avanzar de una manera lineal y acumulativa, pero no lo hace. Mientras más institucionalizado se vuelve un campo científico—incluido el de la administración y las políticas públicas—, más tiende a comportarse como un centro, que induce rigideces y conformidad en su periferia.²⁰ Una vez establecidos enfoques tales como la teoría de la administración pública en Estados Unidos y la *science administrative* en Francia, nunca realmente siguieron evolucionando y, por tanto, murieron.²¹ El proceso de avance implica abandonar las rutinas cognitivas y que se impongan nuevos marcos de interpretación.

Mientras que Thomas Kuhn afirmaba que la evolución paradigmática no era lineal y acumulativa, Robert Merton no se equivocó al recordarnos que la producción de conocimiento siempre se monta en los descubrimientos hechos por los gigantes. Las lecciones del pasado deberían de serle conocidas a la investigación posterior, al menos para que aprendiera qué errores hay que evitar. La idea en la que se basa esta afirmación parte del hecho de que quizá la comunidad investigadora esté siendo víctima de sus propios descuidos o ignorancia. Muy a menudo, muchos de sus miembros ignoran todo aquello que sus antecesores del mismo campo enfrentaron e intentaron resolver. Por tanto, los trabajos publicados no sólo reinventan el hilo negro, sino que pueden incluso llegar a causar un retraso en el saber.

Tal es el caso del acento que tantos proyectos de investigación y publicaciones ponen en los discursos. Tienden a ignorar las prácticas, o bien, supo-

²⁰ Shils, 1975.

²¹ Peters, 1999.

nen que la acción puede reducirse a lo que los actores dicen, piensan o interpretan.

La revolución neoconductista habilitó la práctica cotidiana y el funcionamiento real. A partir de ello, pudieron abordarse de manera más fructífera interrogantes tales como qué es lo que ocurre realmente en el interior de un organismo público o cómo se implementa una política. En años recientes, por el contrario, parece que se da más peso a las actitudes y discursos: ¿cuáles son las normas y valores que llevan consigo las ideologías de administración; cómo interpretan los agentes la realidad y cómo legitiman su función? Dos ejemplos ilustran lo que ocurre cuando la investigación hace caso omiso de la cultura científica.

El primero nos lo ofrecen ciertos estudios realizados en Francia sobre las entidades sectoriales de instituciones públicas nacionales, como los ministerios de Estado y la seguridad social.²² La tesis central sostiene que los servidores públicos que trabajan en el frente —por ejemplo, en los mostradores de atención al público— no son en absoluto burócratas: no muestran indiferencia ante los usuarios, no interpretan las reglas y procedimientos en forma discrecional, ni tampoco su conformismo es una manera de ganar autonomía frente a sus superiores. Lo cierto es que los subordinados son dejados a su suerte por una jerarquía distante y que no los apoya, pese a los graves problemas que encaran día a día (falta de recursos, exceso de asuntos que atender, etc.). No obstante, los servidores que trabajan en el frente asumen el firme propósito de actuar como personas responsables y de hacer valer la ley y la equidad. En cierto sentido, se vuelven héroes de la vida cotidiana. Son ciudadanos éticos, preocupados por la justicia y la solución de los problemas. Dan mucho más de lo que se exige de ellos.

Aunque esos estudios emplean una diversidad de técnicas, como observación de los participantes, cuestionarios y entrevistas exhaustivas, se centran básicamente en las actitudes e interpretaciones. Toman en sentido literal las buenas razones, las racionalizaciones espontáneas, las normas y los valores, considerándolos la causa de los comportamientos, como si los fenómenos institucionales o culturales fueran los principales determinantes de las prácticas cotidianas. Y así, el mapa social que se traza con base en ese análisis ofrece un mundo sin contradicciones ni discontinuidades.

La investigación inspirada en la revolución neoconductista ha dado muchos testimonios de que los agentes públicos pueden verse a sí mismos como los paladines del interés general y actuar, a la vez, como polizones dedicados a acrecentar sus beneficios corporativistas. Veamos un par de ejemplos. En los

²² Warin, 2002.

últimos años, la cuarta parte de los días de huelga en Francia la causaron menos de 9 000 individuos (los inspectores de boletos del sistema ferroviario nacional), de cuya acción, paralizar el tráfico de trenes, resultó que millones de personas no pudieron llegar a su trabajo. Por otra parte, en nombre del interés público e incitado por sus superiores, el personal de la administración fiscal estatal sabotó un proyecto de reforma del gobierno que pretendía simplificar para los usuarios un procedimiento sumamente complejo y disminuir los costos de un oneroso sistema fiscal. Ahora bien, el hecho de calificar esos dos fenómenos de hipocresía moral no contribuye a elevar la calidad de la labor científica. Más bien, conviene referirlos a ciertas características institucionales y de organización, como son la presión ejercida en los individuos por sus compañeros de trabajo, la competencia entre sindicatos y la inexistencia de una descentralización formal dentro de jerarquías muy rígidas.

Es preciso realizar un análisis estratégico y de conjunto de las normas, creencias y valores. Tal es el caso cuando los resultados cuantitativos muestran covariaciones entre dos dimensiones que son, cuando menos en apariencia, distintas. Así, en la medida en que un servidor público considera que interpretar los procedimientos y reglas uniformes, adaptando su uso a cada caso singular y específico, es parte natural de sus funciones, también es mayor su aprecio y adhesión a aquellas reglas impersonales que le permitan actuar con equidad. La frecuencia del trato personal con el público es asimismo un factor determinante. Por ejemplo, mientras más contacto cotidiano tiene el servidor público con los usuarios y grupos externos durante su jornada laboral, mayor es su deseo de que dicho contacto aumente, pues lo vive como una fuente de satisfacción, y mayor su interés por ser comprensivo y flexible al aplicar reglas impersonales a cada caso particular.

En gran medida, los valores, creencias, normas e interpretaciones no son sucedáneos confiables de las prácticas y comportamientos. Estos últimos deben verse como problemas para la investigación, lo que significa que pueden variar no sólo según el individuo o la función, sino también según el contexto específico (perfil del usuario, hora del día, etc.) que la misma persona enfrenta durante el trabajo. La influencia de la etnometodología no debe subestimarse en una corriente de investigación semejante.²³ Las microobservaciones sobre un servidor público y un usuario²⁴ podrían llevar a las mismas consecuencias que las producidas por la investigación inspirada en el *Volksgeist*, a saber, que la administración pública y el diseño de las políticas públicas se vean como parte de un mundo sin discontinuidades y particularidades. Mientras

²³ Lipsky, 1980.

²⁴ Weller, 1999.

que el primer enfoque ignora los factores o limitantes de nivel macro —la realidad se construye por interacciones locales—, el segundo sostiene que los factores culturales o nacionales son los que determinan básicamente las acciones y no acciones de los diseñadores de políticas y de las instituciones públicas; en otras palabras, porque los franceses son franceses, su sector público es lo que es: una *Gestalt* no comparable con otras, reticente a todo cambio, no isomórfica por naturaleza. En ambos casos, la simpleza de los datos de entrada puede conducir al reduccionismo.

El segundo ejemplo de la forma en que se ignoran las prácticas nos lo ofrece la NAP, la cual comprende esencialmente la investigación anglosajona.

Mucho se ha escrito sobre la NAP y queda aún mucho por decirse. Durante muchos años, el asunto atrajo a los partidarios, fascinados por el diseño de organizaciones y quienes estaban, en general, a favor de la NAP, o a los detractores posmodernos radicales, del todo hostiles a la democracia y al interés público. Los científicos sociales han examinado principalmente —por no decir exclusivamente— el discurso, olvidando incluso quién lo pronunció, cuándo, dónde, para qué. La investigación objetiva y basada en pruebas ha tenido y sigue teniendo dificultades para germinar.

El hecho de considerar la NAP como un discurso o como una ideología total añade un cierto valor. Los científicos sociales la consideran como un sistema de creencias integrado que ofrece una interpretación universal de la acción y la administración públicas, así como prescripciones para las mismas.²⁵ La NAP da legitimidad a nuevas normas, como las de transparencia, rendición de cuentas y desempeño. El principio de autoridad gerencial llega a sustituir a las élites profesionales y las prácticas de trabajo restrictivas. Los mecanismos de mercado, a los que se supone infalibles, ofrecen una solución universal para cualquier tipo de problema. Asimismo, la NAP entraña un nuevo modo de gobernabilidad, como el contratar a usuarios de los servicios públicos y víctimas de políticas coercitivas para que sean cómplices voluntarios de un aparato de vigilancia y control más comprehensivo y persuasivo. Por otra parte, el discurso de la NAP encierra algunas contradicciones importantes. Por ejemplo, destaca a la vez la importancia de la autonomía horizontal y del control vertical; la necesidad de establecer sistemas rigurosos de rendición de cuentas en organizaciones que, por ser entidades sectoriales, no gozan de la confianza de sus directivos; así como el requerimiento de dar cabida a la influencia de diversos mercados.

Pero el análisis del discurso no constituye un fin en sí mismo. Lo que ocurre cuando un discurso se enfrenta a la realidad es otra historia, como se vio

²⁵ Reed, 2002.

con la implantación de las ideologías derivadas del Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS, por su nombre en inglés).²⁶ Es difícil predecir y generalizar la forma en que la NAP influye en las prácticas. Sus efectos deben describirse y analizarse en el momento en que están actuando en contextos entrelazados, en donde las relaciones y dinámicas de poder pueden ser reordenadas, con consecuencias que pueden surgir inesperadamente, y donde la lógica de la acción local puede ser transformada. Las ideologías parecen uniformarse cuando se les estudia como discursos, pero, una vez decretadas, suelen engendrar separación y fragmentación entre los grupos sociales y entre los intereses, así como pactos y reordenamiento social producidos por los agentes activos. Estudiar la forma en que los individuos de una localidad reinterpretan en su nivel micro un discurso macro o cosmopolita, como la NAP, resulta de poca relevancia e interés. Lo que importa es lo que ha sido decretado, y esto se deriva de las prácticas.

Un diálogo más estrecho con las disciplinas básicas y sus premisas fundamentales ayudaría también al campo de la administración y las políticas públicas a sentar las bases para elaborar programas de investigación más precisos sobre los actuales problemas o fenómenos empíricos y de acción. Un ejemplo de ello es el uso y abuso de las referencias a la obra de Max Weber cuando se habla del concepto de burocracia. Además de que el modelo weberiano fue diseñado como un tipo ideal y era la variable dependiente de una teoría de la evolución del *Herrschaft*, implica que las burocracias como tales están cerradas a su entorno y se gobiernan verticalmente. Asimismo, muchos estudiosos de la administración pública que comparten esa idea tienden a olvidar que el propio Max Weber, cuando analizaba el surgimiento de la burocracia en contextos empíricos, como el de Prusia, resaltó la importancia de los procesos de cooptación, lo cual implica lo contrario de la indiferencia al entorno y de los mecanismos de control y vigilancia. Las tipologías que se publican en los artículos y libros de texto hacen un uso ambiguo del modelo burocrático. Pero lo más insólito es que semejante estereotipo pueda convertirse en una teoría (falsa). La administración pública, como disciplina, corre el riesgo de trocarse en un conjunto de preceptos para actuar, sin sustento en una indagación adecuada. Por definición, se supone que la burocracia simboliza el pasado y que es ineficiente en las sociedades modernas. Por su propia esencia, no podría satisfacer los requerimientos de la gobernanza moderna, como son los de acción rectora o acción colectiva pública, formación de redes, amplia rendición de cuentas a múltiples interesados, y nivel de desempeño ligado a la respuesta a las necesidades locales. Éste es un postulado

²⁶ Wildavsky, 1970; Thoenig, 1971.

que las evidencias de la investigación no corroboran en muchos casos. Por el contrario, la observación burda podría incluso sugerir que las entidades que trabajan en el frente y los servidores públicos que tienen contacto con la gente fomentan la participación local y actúan con base en las particularidades locales.

Desconocimiento de los avances teóricos

Toda disciplina subcientífica experimenta un ciclo de vida: nace, crece y desaparece. Tal fue el caso, en las ciencias sociales, de la teoría estándar de las organizaciones. Surgió a partir de las obras teóricas generales de sociólogos como Max Weber y politólogos como Robert Michels, y las postrimerías del siglo XX coinciden con su decadencia en cuanto a producción de conocimiento. Durante ese mismo periodo, nace otra teoría ampliada, que aborda las nuevas configuraciones sociales, como las redes y los sistemas multipolares. Tanto su impulso como ciertos programas de investigación, y varios conceptos, los toma de las teorías generales, entre ellas el constructivismo, el posmodernismo y la sociología económica, por mencionar sólo algunas.²⁷

El campo de la administración y las políticas públicas presenta una evolución similar. No se desarrolla como tal en el vacío. En gran medida, su nacimiento como subdisciplina y su capacidad para producir nuevo conocimiento han sido sostenidos e impelidos por las contribuciones y campos de estudio de la ciencia política, la economía y la sociología. Esto es muy obvio en lo que se refiere a la revolución neoconductista: Herbert Simon y sus colaboradores no estaban interesados en el tema de la naturaleza pública de la administración como tal; su objetivo era elaborar un marco en el que la administración expresara un tipo más general de coordinación de la actividad humana. Lo mismo ocurrió con el enfoque de las políticas: Harold Lasswell se basó en gran medida en la investigación de Charles Merriam sobre la interpretación, libre de valores y basada en hechos, de la conducción política.

Por otra parte, un asunto no tan trivial que habría que tratar de determinar es cuándo una subdisciplina, como perspectiva teórica, llega a un punto de estancamiento o incluso empieza a declinar. Aparecen síntomas específicos, como, por ejemplo, dificultades persistentes o muy generalizadas para perfeccionar e incluso generar nuevos conceptos y marcos de interpretación. Otro síntoma es que no se mantiene actualizada con lo que ocurre en el exterior, en

²⁷ Thöenig, 1998a.

otros campos de la disciplina. Podría decirse que empieza a repetir una y otra vez la misma historia.

Estos rasgos están presentes en los estudios de administración y políticas públicas, como también son o han sido muy recurrentes en otros campos. Constituyen, en cierto sentido, el resultado de una investigación carente de programa: no hay una cuestión clave que guíe la labor de indagación. Peor aún, el sentido común se da por sentado. Montarse en los hombros de los gigantes significa que la teoría haga avances importantes cada vez que se encara un nuevo enigma. Por ejemplo, la ley es rígida, pero su aplicación es blanda, como lo afirmó Tocqueville con respecto a la Francia del siglo XIX. O bien, el hecho de que el gobierno nacional controle un alto porcentaje de los fondos públicos no significa ipso facto que el poder político y la autonomía de las autoridades locales sean escasos. Asimismo, la centralización del dinero y la centralización del poder son cuestiones abiertas a examen. La administración y las políticas públicas deberían atender con más cuidado aquellos hechos que resultan paradójicos o sorprendentes. Los enigmas ayudan a abrir cajas negras.

Un sesgo muy nocivo es el que podríamos llamar la cuasi conceptualización. En cierto momento, aparecen nuevas nociones y se vuelven moneda de uso corriente. El único problema es que carecen de solidez teórica. No siendo aún conceptos, siguen estando muy cerca del estado de metáforas.

Un campo como el del diseño de políticas ha vivido esta experiencia de manera muy marcada desde mediados de los ochenta. Términos tales como el de “comunidad de políticas” y “esfera de políticas” florecieron y hoy todo el mundo los emplea. Aunque todavía queda por determinar si aportan un valor agregado, los abusos son frecuentes. De hecho, son sucedáneos que sirven para etiquetar las relaciones informales de interdependencia entre varios actores. Ofrecen una alternativa sencilla para conceptos tales como los de redes, sistemas y coaliciones, con muy poco o nulo rigor analítico que legitime su valor o relevancia. Críticas similares se han hecho al término de “gobernanza”, sobre todo mientras no se dio una definición que destacara su particularidad, aplicado al gobierno de los asuntos públicos, y cuando se le utilizaba como sustituto de “política”.

Un segundo peligro se relaciona con lo que a menudo es llamado “la falacia de la concreción perdida”, es decir, cuando se sustituyen los principios heurísticos por los resultados reales de la investigación. En otras palabras, se emplea una teoría como si fuera aplicable a cualquier tipo de fenómeno, cuando no a cualquier forma de actividad social y política. No existen particularidades de ninguna especie. Los marcos teóricos, los conceptos inherentes a ellos y los principios heurísticos que implican sirven para cualquier campo de estudio y para cualquier objeto.

Ejemplo de ello es el método de análisis estratégico que desarrolló Michel Crozier para examinar el fenómeno burocrático.²⁸ Veinte años después, éste se convirtió en un equipo prefabricado que se aplicaba a situaciones en nada parecidas al problema original. En lugar de utilizarse para estudiar los niveles inferiores de las organizaciones públicas formales de Francia, se le empleó para examinar el intercambio económico en un mercado competitivo o la forma en que el diseño de políticas determina la construcción de viviendas públicas. El marco analítico es lo importante, las propiedades del escenario son lo de menos²⁹ —como si todos los fenómenos y entornos públicos fueran pequeñas variaciones de una misma melodía.

Actualmente, existe en Francia un debate sobre una escuela de pensamiento que propone concebir los procesos de diseño de políticas y las dinámicas políticas que los rodean como surgidos de esquemas cognitivos que todos los principales actores han introyectado y comparten. La noción de *référentiel* es clave en este marco interpretativo.³⁰ Los críticos cuestionan dos facetas del mismo. Primero, en una combinación de cuasi conceptualización y concreción perdida, supone que la esfera política y las políticas están estructuradas en torno a repertorios muy estables de alternativas de acción y que tales nociones determinan en esencia los resultados de las acciones públicas. Segundo, esta escuela suele no mantenerse al día sobre las nuevas reflexiones que producen tanto la sociología como la ciencia política, si bien las evidencias muestran con bastante claridad la forma en que, en la vida cotidiana, las representaciones del mundo determinan las acciones. Conceptos tales como el de *référentiel* enfentan un destino muy similar al de metáforas como la de “comunidad de las políticas”: siendo sus cimientos tan endebles, se convierten en lentes que deforman la visión del conocimiento y, en casos extremos, en un discurso académico sobre los discursos de los propios actores.

El progreso teórico implica, sin duda, cierta forma de ceguera. Toda nueva teoría tiene que definir un contenido nuclear e ignorar de manera deliberada una variedad de problemas. Por tanto, se requiere un cierto grado de especialización o particularización. Sin embargo, someter a prueba las hipótesis y analizar los escenarios empíricos también puede entrañar otra forma de ceguera: el ignorar las lecciones que han dejado otras escuelas de pensamiento. Una de las consecuencias puede ser heurística —la comprobación de la teoría se vuelve más inacabada y estrecha— e interpretativa —no existen límites para la validez general de la teoría. Desconocer los conocimientos alternativos

²⁸ Crozier, 1963.

²⁹ Chazel, 1994.

³⁰ Muller y Jobert, 1987.

puede poner en peligro incluso a una escuela de pensamiento tan fructífera como el nuevo institucionalismo.

Este último tuvo su origen en un trabajo decisivo que publicaron James March y Johan Olsen.³¹ Lo que guía a esta doctrina es una pregunta teórica de carácter general: ¿cuáles son los fundamentos de la democracia en las sociedades contemporáneas?

El negocio del gobierno consiste en configurar su entorno, no en adaptarse a él. Responde a las visiones de la sociedad y a los proyectos políticos. Por tanto, las organizaciones que manejan los asuntos públicos debieran "conceptualizarse como instituciones, no como instrumentos".³² Las organizaciones generan e implementan normas que definen cómo deben aplicarse las reglas del juego, quién está autorizado para participar, cuáles son los programas aceptables, qué sanciones se aplicarán en caso de infracción, así como los procesos mediante los cuales habrán de tener lugar los cambios. Asimismo, la administración pública influye y simplifica la forma en que la gente piensa, interpreta los hechos, actúa y enfrenta los conflictos. La ciencia política debe explorar el aspecto medular de la gobernanza, a saber, cómo es que las reformas a la administración pública satisfacen las necesidades sociales y contribuyen a fomentar la participación democrática.

El nuevo institucionalismo aportó mejoras teóricas a paradigmas muy utilizados en la investigación sobre el sector público. El macrodeterminismo y el reduccionismo aparecen, sin duda, como teorías muy débiles. Ni es la política el espejo pasivo de las clases sociales, las culturas nacionales y las tendencias demográficas, ni tampoco la voluntad gubernamental y la acción pública pueden modificarlas en una forma planificada y drástica. Los estilos de administración no son una mera consecuencia de los comportamientos individuales, como no es explicable, por ejemplo, el funcionamiento de un organismo público con base en el modelo de comportamiento de un solo burócrata. De igual forma, el marco de interpretación que ofrece el utilitarismo económico parece muy deficiente, dado que las conductas de los individuos no responden en esencia a sus propios intereses egoístas. Son cuestionables las concepciones darwinistas según las cuales la evolución histórica elige las formas de organización que se corresponden con las necesidades del medio ambiente. Los padres fundadores del nuevo institucionalismo afirman que las instituciones públicas gozan de un alto grado de autonomía y siguen una lógica propia, muy independiente de las influencias externas y los requerimientos ideológicos. El proceso histórico en ocasiones opta por formas de organización que no

³¹ March y Olsen, 1984.

³² Brunsson y Olsen, 1997, p. 20.

son eficientes. Los símbolos, los mitos y los rituales ejercen más influencia en los acontecimientos políticos y administrativos que las cuestiones materiales inmediatas.

El nuevo institucionalismo tomó muchos conceptos e interpretaciones de la teoría neoconductista de las organizaciones. Las organizaciones son anárquicas organizadas. No existe consenso sobre qué es una decisión o sobre cuáles son sus ingredientes básicos (contenido, tiempo, escenario, etc.), y las decisiones rara vez se derivan del afán de lograr un propósito o ciertas consecuencias.

Asimismo, el nuevo institucionalismo explora nuevos horizontes, como los procesos de institucionalización. Dos mecanismos básicos de socialización hacen predecibles los comportamientos y canalizan el factor de riesgo potencial que éstos representan: las rutinas de organización y las instituciones. Los actores eligen cómo comportarse de acuerdo con una lógica de propiedad o conformidad,³³ la cual puede proceder de algo tan poderoso como las rutinas o legados del pasado, o de los patrones cognitivos y valores que se difunden mediante los procesos de institucionalización. La acción pone en movimiento elementos culturales. Los actores realizan su identidad siguiendo las reglas que suponen apropiadas para cada ocasión. La teoría del aprendizaje en ambientes ambiguos presenta un marco que explica cómo los individuos y las organizaciones tratan de comprender y conocer los entornos a los que se enfrentan,³⁴ cómo dirigen su atención a un tema determinado en un momento determinado, cómo recaban y explotan la información, etcétera.³⁵

Esta corriente ofrece mucho material empírico e información sobre las políticas inspiradas en la NAP,³⁶ las cuales se basan en ilusiones o errores. En primer lugar, se presume que las intenciones no son ambiguas. Las organizaciones de la administración pública pueden ser controladas y reformadas desde arriba por medio del mero pensamiento. Las reformas administrativas reales parecen más un proceso de atención organizada.³⁷ El tiempo, la energía y la atención son recursos escasos para los líderes políticos que influyen en las políticas de reforma de manera indirecta. Los reformadores están encarcelados en una prisión mental. Es fácil iniciar reformas administrativas, pero muy pocas se llevan a término.³⁸

El nuevo institucionalismo dio un fuerte impulso al trabajo teórico en campos como el de la administración y las políticas públicas, que en el pasa-

³³ March y Olsen, 1989.

³⁴ March y Olsen, 1975.

³⁵ March y Olsen, 1975.

³⁶ Brunsson y Olsen, 1997.

³⁷ Laegreid y Roness, 1999.

³⁸ Brunsson y Olsen, 1993.

do no siempre fue muy ambicioso. No obstante, algunas de sus hipótesis e interpretaciones podrían haber sido más convincentes y haber elevado mucho el valor heurístico del campo si sus estudiosos hubieran tomado en cuenta las contribuciones de otras subdisciplinas o de las teorías generales de la sociología y la ciencia política, por no mencionar la antropología.

Por ejemplo, su definición básica de lo que es la esencia de la política resulta bastante anticuada desde el punto de vista del conocimiento. Se considera que el orden democrático es una consecuencia de la institución de lo individual,³⁹ que los ciudadanos actúan como agentes libres, iguales y disciplinados, que la gobernanza es ilustrada, pero restringida por reglas.⁴⁰ Una visión semejante no toma en cuenta el carácter ambivalente de la racionalidad política, en la que el contenido de la acción es a la vez un fin con el cual se sienten comprometidos los actores políticos y un medio para obtener poder. Rechaza la idea de que, en esencia, los asuntos públicos también puedan ser presididos por élites cínicas; que la lógica de acción maquiavélica no siempre es incompatible con el bien público y el *ethos* democrático; o, incluso, que el pluralismo esté estructurado por horizontes de corto plazo.

Asimismo, a ciertos académicos veteranos podría sorprenderles la categoría que se otorga al concepto de institución, no tanto en las publicaciones de los padres fundadores, sino en el caudal de estudios empíricos que han puesto a prueba una y otra vez su doctrina. Las instituciones son básica o exclusivamente definidas y tratadas como escenarios normativos que ya están ahí, que se dan por sentados. La homogeneidad —o continuidad horizontal entre la unidad del mismo conjunto— y la bipolaridad —macro y micro, centro y periferia— caracterizan las sociedades y esferas políticas como configuraciones sociales. La teoría institucional es una perspectiva macro que se propone identificar ciertas lógicas mundiales que conforman los regímenes sociales. Mientras que la teoría institucional histórica, al enfatizar la dependencia de las trayectorias (*path dependency*), presta mucha atención a los actores, la teoría del nuevo institucionalismo, así como la teoría sociológica tienden a negar la importancia de los mismos.

Esta perspectiva no considera la acción pública colectiva como clave para comprender y predecir la forma en que operan las instituciones políticas y administrativas y los procesos de institucionalización. También ignora la desafiante idea de que en la misma esfera política o social las organizaciones públicas puedan estar estructuradas sobre la discontinuidad, más que sobre la continuidad. En otras palabras, ¿en qué medida son o no órdenes sociales lo-

³⁹ Brunsson y Olsen, 1997.

⁴⁰ Olsen, 1998.

cales, configuraciones sociales medias o intermedias, que no son ni pasivas ni intencionales, pero que se van coconstruyendo de manera constante en función de las normas de regulación social y de los miembros incorporados?

Las teorías institucionales, en general, se muestran renuentes a investigar por qué y cómo es posible que existan órdenes locales dentro de un mismo entorno institucional, pese a que los estudios sobre la implementación de políticas, así como la sociología de las organizaciones, revelan una y otra vez dichas discrepancias. En el caso de la educación, los sociólogos institucionales hablan sobre la homogeneidad intrínseca de los aspectos institucionales, es decir, el hecho de que, ya sea formalmente o en el discurso, todas las escuelas públicas de un país, o incluso de varios países, parecen idénticas.⁴¹ Sin embargo, la observación revela que, tras esa fachada, universidades pertenecientes a un ministerio estatal muy centralizado y formalizado a veces difieren mucho en su operación real y cotidiana.⁴² De igual forma, las políticas fiscales que maneja una misma organización formal son muy distintas según el lugar donde se les aplique —la jurisdicción geográfica local— y el comportamiento del contribuyente —¿acude al inspector fiscal o no lo hace?⁴³

Las instituciones públicas, consideradas como pactos sociales específicos, son el resultado imprevisto de las permanentes composturas (o *bricolage*) colectivas. Lo que hace la esencia de la administración y las políticas públicas son las heterogeneidades, más que las homogeneidades.

ALGUNOS LÍMITES AL CONOCIMIENTO

Demostrar la naturaleza pública (*publicness*) de la administración y las políticas ha sido y sigue siendo un problema. Por otra parte, las clasificaciones y tipologías aportan escaso valor agregado al conocimiento.⁴⁴ Lo cierto es que el tema de qué significa e implica la naturaleza pública sigue abierto a la investigación.⁴⁵ Ahora bien, las distinciones entre público y privado, entre Estado y sociedad civil quizá lleguen a desaparecer.⁴⁶

Un campo de estudio como el de la administración pública y la teoría de las políticas constituye un instrumento. “Campo de estudio” es una convención académica. Los instrumentos y convenciones deberían ser provisionales

⁴¹ Meyer y Rowan, 1977.

⁴² Musselin, 2001.

⁴³ Dupuy y Thöenig, 1985.

⁴⁴ Bozeman, 1987.

⁴⁵ Thöenig, 1997.

⁴⁶ Landau, 1972.

en la ciencia. En cualquier momento, presionados por las nuevas agendas y en virtud de las transformaciones de la sociedad y la esfera política, su contenido y su núcleo tendrían que evolucionar. Tal parece ser lo que ocurre actualmente. Para responder a los nuevos desafíos la investigación en ciencias sociales debe tener un nivel aún mayor de excelencia. Los inconvenientes endógenos que antes mencionamos representan un sobreprecio innecesario.

Los productores de conocimiento a menudo afirman que los objetos o temas de investigación que exploran son nociones o escenarios empíricos nuevos en la sociedad o la esfera política. Sin embargo, esta afirmación parece un poco exagerada. A menudo ocurre que, durante años, ciertos entornos no son examinados porque una ortodoxia excesiva amordazaba el campo de estudio o porque no se disponía de la metodología adecuada para la indagación e interpretación. El campo de la administración y las políticas públicas estaría en este segundo caso.

El análisis de las políticas ayuda a comprender las acciones y no acciones de las autoridades que están legitimadas para manejar los asuntos públicos. En tanto instrumento heurístico muy poderoso, supone que los funcionarios y organizaciones que pertenecen a esta clase constituyen el núcleo de una esfera política. Se admite que las empresas, las asociaciones no lucrativas y los grupos sociales puedan ejercer cierto grado de influencia, pero incluso el enfoque neocorporativista estima que estos actores y fuerzas forman parte de la periferia.⁴⁷ Sigue considerándose que el Estado es el que controla y opera el motor que impulsa el manejo de los asuntos públicos. Las propiedades de las políticas se definen por referencia a la acción del Estado o a sus herramientas. Por ejemplo, la tipología Salisbury-Lowi juzga que el Estado es la única fuente de coerción.⁴⁸ Se considera que una herramienta como la nodalidad es una de las muchas que controla el Estado, y únicamente él.⁴⁹ Los varios tipos de perspectivas relativas a las políticas tienen en común un modelo implícito —cuando no explícito— de sociedad y política, que puede definirse como estatocéntrico: lo que importa, a fin de cuentas, es lo que el Estado hace o deja de hacer, puesto que es el centro, mientras que la sociedad es la periferia.

Sin embargo, estas perspectivas pueden presentar obstáculos al conocimiento. Las observaciones revelan que no siempre traducen lo que ocurre en la vida real. Los organismos públicos legítimos no tienen, por naturaleza, el dominio o monopolio de los asuntos públicos, incluso en aquellos países que están aparente o formalmente centralizados en torno a un aparato estatal fuer-

⁴⁷ Schmitter, 1974.

⁴⁸ Salisbury, 1968.

⁴⁹ Hood, 1983.

te. Las agendas oficiales contemplan sólo parcialmente la forma en que los problemas colectivos llegan a convertirse en públicos.⁵⁰ Por ello, es preciso construir un marco de interpretación adecuado.

Una corriente de investigación ha llegado incluso a proponer que se abandone como concepto clave la noción de política pública o *politique publique*, la cual puede definirse como el conjunto de acciones y no acciones gubernamentales, en mayor o menor grado institucionalizadas. En lugar de ella plantea el concepto de *action publique* o acción pública colectiva, que se define como el conjunto de acciones y no acciones en las que participan actores públicos y privados, en mayor o menor grado coordinados en torno al manejo de un asunto público.⁵¹ La *politique publique* se considera como un caso especial de la clase más general de fenómenos llamada *action publique*.

La investigación tendría que estudiar y explicar cómo es que una trama social (incluidas las instituciones públicas) construye y da a los problemas la etiqueta de "naturaleza colectiva"; define esquemas de acción ad hoc, llamados soluciones; moviliza las participaciones individuales y organizadas; crea acuerdos estables o temporales, formales o tácitos a fin de conjuntar los recursos de varios tipos y las iniciativas provenientes de diversos sectores de la sociedad, etc. Las configuraciones sociales consideran y emplean formas muy distintas para manejar los problemas colectivos. Las políticas y las organizaciones públicas representan sólo dos de ellas. El campo de estudio tendría que definir sus objetos y ámbitos de investigación, no a partir de los escenarios institucionalizados, como las acciones formales o la legitimidad, sino a partir de las acciones emprendidas.

La investigación empírica muestra evidencias que corroboran plenamente esta idea. Por ejemplo, las instituciones estatales utilizan ampliamente las políticas constitutivas. Es cada día más frecuente que la intervención gubernamental resuelva los problemas de una manera no coercitiva y atacándolos indirectamente. Los legisladores y ministros elaboran procedimientos cuyo propósito es reunir a los actores privados y políticos, a los órganos locales, nacionales o supranacionales, para coordinar sus respectivas iniciativas. Las prácticas de delinear la imagen del futuro deseado y del cofinanciamiento son muy comunes. No se crea la obligatoriedad de participar en la democracia administrativa. El objetivo no es adoptar decisiones formales y controlar su implementación, sino más bien sentar a la misma mesa a un grupo de socios interdependientes, pero formalmente autónomos, para que lleguen a una definición común del problema en cuestión, para que compartan una idea de cómo cada participante podría con-

⁵⁰ Dupuy y Thöenig, 1979.

⁵¹ Thöenig, 1998b.

tribuir a aliviar algún asunto de interés común. Los ejemplos son numerosos en varios sectores, como los de protección ambiental,⁵² las campañas para reducir la criminalidad en los barrios peligrosos,⁵³ el desarrollo económico en las ciudades,⁵⁴ la planeación del uso del agua en las áreas rurales,⁵⁵ la prevención del abuso en el consumo de drogas y los programas de seguridad pública,⁵⁶ etcétera.

Las instituciones públicas enfrentan cambios mayores que no pueden resolver por sí solas, de manera autárquica. Los asuntos y los problemas adquieren cada día un carácter más horizontal; no pueden encararse con métodos particularizados y fragmentados. Al mismo tiempo, cada día es más difícil identificarlos y especificarlos: cierto problema aparece de un modo muy distinto aquí y allá. Las soluciones son en extremo inciertas y los resultados, impredecibles, pues la pericia técnica es sólo una de sus dimensiones. Los territorios son escenarios inestables. Los problemas ignoran sus fronteras y las soluciones que aquí se adoptan crean externalidades allá.⁵⁷ Por otra parte, ciertos principios constitutivos dominantes empiezan a perder terreno, como el de soberanía del Estado. Las formas de razonamiento y los criterios para la acción en los que las instancias públicas y los formuladores de políticas acostumbraban basarse para hacer las reformas a la ley y crear instituciones están siendo amenazados por el surgimiento de nuevos estándares y criterios, la mayoría de los cuales aún no ha sido explorada por la investigación. Esto significa, también, que la función que desempeñaban los principios legales y los acuerdos institucionales debe retomar un carácter prioritario en nuestro campo de estudio, pero desde el punto de vista de las ciencias sociales.

Desde hace bastantes años, el campo de la administración pública y las políticas públicas ha considerado que dichos fenómenos no forman parte de su programa de investigación. Lo que resulta relativamente nuevo es el cuestionamiento que ahora se hace de aquellas nítidas fronteras que establecían conceptos clásicos tales como el de mercado, Estado o comunidad. Así, la perspectiva a la que antes nos referimos define estos fenómenos como temas esenciales. Vincular de una manera más estrecha la administración y las políticas públicas con los asuntos fundamentales de la sociología política es el camino a seguir para renovar sus metodologías.

Tal es el caso en lo que respecta a la naturaleza y fuente de legitimidad de la política y de la autoridad gubernamental. Si bien se ha considerado la

⁵² Lascoumes, 1994.

⁵³ Demortain, 2002.

⁵⁴ Cabrero, 2001.

⁵⁵ Allain, 2002.

⁵⁶ Setbon, 2000.

⁵⁷ Duran y Thöenig, 1996.

legitimidad como un dato de entrada, una causa o variable independiente en la interpretación de la acción pública, el campo de la administración pública y las políticas públicas tendría que considerarla también como un dato de salida, una consecuencia o variable dependiente. Las instituciones públicas y estatales deben justificar a cada momento su derecho a ser funcionalmente competentes y políticamente creíbles en términos pragmáticos.⁵⁸ En un mundo en el que hay muchos jugadores activos, que ofrecen soluciones alternativas, ya sean públicos o privados, toda institución pública o nivel de gobierno —local, regional, nacional, europeo, internacional— debe cumplir con un prerrequisito, esto es, que los otros reconozcan su derecho a intervenir. Las leyes y las constituciones, los valores tales como el de pluralismo democrático, incluso la eficiencia en la formulación de políticas no bastan. La legitimidad del gobierno debe construirse y reconstruirse a cada momento. El pragmatismo es un proceso fundamental en los asuntos públicos.

Lo que las ciencias sociales tendrían que examinar rebasa con mucho la mera provisión de bienes y servicios, el valor para el aspecto monetario. Deben considerar otro ángulo: ¿en qué medida un determinado bien o servicio brindado por una determinada autoridad es capaz —y se le percibe como capaz— de ayudar a resolver un problema colectivo de mayor alcance? Este aspecto es crucial en las sociedades modernas y en las esferas políticas actuales, donde los asuntos colectivos se vuelven cada día más horizontales o intersectoriales, ignorando las fronteras funcionales y legales. La ley y el crimen, el terrorismo, el desarrollo económico local y regional, la contaminación del aire y el agua, son buenos ejemplos. Por otra parte, también reafirman una paradoja: mientras más sectores, jurisdicciones y territorios abarca un asunto, más difiere su contenido según el contexto local en el que ocurre. Lo que se descubrió respecto de los mercados de trabajo debería considerarse una verdad general para los asuntos públicos y su gestión.⁵⁹

Durante muchos años, el programa de investigación de este campo de estudio ha estado polarizado entre los asuntos del poder y las perspectivas sociológicas. Una consecuencia muy positiva fue el hecho de que se discutiera y refutara el concepto de institución. Pero también acarrió algo muy negativo: que se eliminara de la investigación el tema de la autoridad. El estudio del gobierno y los asuntos públicos debe ahora buscar la forma de reconciliar ambas dimensiones —el poder y la autoridad— y ver cómo se vinculan.⁶⁰

⁵⁸ Duran, 1999.

⁵⁹ Granovetter, 1985.

⁶⁰ Duran, 1999.

Esta perspectiva entrañaría cuando menos tres consecuencias para el futuro del campo de la administración y las políticas públicas:

En primer lugar, tendría que cerrarse aún más a las doctrinas funcionalistas y no dudar en cortar todo lazo con los principios de tipo NAP.⁶¹ En cierta forma, esto no es nada nuevo. Desde hace ya algunos años se cuestionaba toda referencia al concepto de eficiencia y se había advertido del peligro que implicaba para nuestro campo de estudio el seguir empleando criterios tales como el de interés general.⁶² Pero no aprendimos la lección. Ejemplo de ello son los estudios de evaluación, muchos de los cuales repitieron algunos de los errores que la revolución neoconductista y el incrementalismo se habían propuesto eliminar. La paradoja —o la apuesta— es que mientras la investigación cuestione más abiertamente la relevancia de los indicadores universales, sean morales o técnicos, más podrán las ciencias sociales producir conocimientos relevantes basados en la acción.

La segunda consecuencia es que este campo de estudio tendría que adoptar una actitud aún más objetiva y hasta escéptica. En retrospectiva, podríamos preguntarnos por qué se tardaron tanto en empezar a explorar alternativas al antiguo institucionalismo. Aparte de las razones relativas a la racionalización política y los intereses académicos, existen causas de orden endógeno que revelan cierto rezago en la conciencia epistemológica de los miembros de la comunidad investigadora. Para superar el carácter sagrado que se dio a las instituciones, para definir la credibilidad y la legitimidad como un conjunto específico de propiedad, se requiere tiempo, errores y aprendizaje. Pero esto no debería ocurrir de nuevo con otros conceptos, como los de Estado, restitución de funciones y red interorganizacional. Nuestro campo de estudio requiere menos creyentes o defensores de causas, y más investigadores osados, que quieran traspasar fronteras.

La tercera consecuencia se refiere al argumento central del presente trabajo. Los métodos y técnicas tendrían que ser un motivo de cuidado para lograr un rigor más severo y creativo. La cultura científica podría ayudar a evitar los errores que este campo de estudio cometió en el pasado. Entre el saber de la administración y las políticas públicas, por una parte, y otros campos de las ciencias sociales, por la otra, deben tenderse más puentes y cruzarse en uno y otro sentido con más frecuencia. Esto implica mayor reflexión sobre las condiciones institucionales que requiere el sistema académico para acelerar el avance del conocimiento. ¿Qué contenido y estilo deben favorecer los temarios de los cursos y los programas educativos? ¿Debe haber más contacto con

⁶¹ Ferlie *et al.*, 1996.

⁶² Wildavsky, 1972.

diversos modos de razonamiento y análisis, más énfasis en la aplicabilidad, más aprendizaje con investigaciones de campo? ¿Cuándo y con qué criterio se debe reclutar a los estudiantes? ¿A qué distancia debe mantenerse al área de administración y políticas públicas, como un departamento independiente, dentro de las universidades? ¿Sería conveniente que los profesores continuaran con un programa de investigación de campo activo, luego de concluir su tesis doctoral?

Cualquier respuesta sería bienvenida por, cuando menos, una razón primordial: se abren ventanas de oportunidades únicas frente al campo de la administración y las políticas públicas, pero, ¿será éste capaz de producir marcos teóricos, capacidades de *Verstehen* y contenidos prescriptivos que tengan sentido en y para un mundo nuevo?

[Traducción de Lorena Murillo S.]

BIBLIOGRAFÍA

- Allain, S., *A 'Negotiated Public Action' Perspective for Public Management*, Coloquio del Grupo Europeo de Estudios sobre Organizaciones (EGOS), Barcelona, 2002.
- Blau, P., *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1955.
- Bozeman, B. *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco, Jossey-Bass, 1987.
- Brunsson, N., y J.P. Olsen, *The Reforming Organization*, Bergen, Fagbokforlaget, 1997.
- (comps.), *Organizing Organizations*, Bergen, Fagbokforlaget, 1998.
- Cabrero, E., *Management stratégique des villes et développement local. Rôles et conditions d'efficacité de l'action publique municipale dans quatre villes moyennes du Mexique*, tesis doctoral, HEC, Jouy-en-Josas, 2001.
- Chazel, F., "L'action organisée et l'analyse sociologique contemporaine", *Sociologie du Travail*, vol. 36, núm. 1, 1994, pp. 85-94.
- Crozier, M., *Le phénomène bureaucratique*, París, Seuil, 1963.
- Crozier, M., y J.-C. Thöenig, "The Regulation of Complex Organized Systems", *Administrative Science Quarterly*, núm. 4, 1976, pp. 547-570.
- Crozier, M., y E. Friedberg, *The Actor and the System*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.
- Demortain, D., *Claiming Organizational Publicness. The Politics of Local Councillors Association and State Agencies in Multi-Level Policy-Making*, Coloquio del Grupo Europeo de Estudios sobre Organizaciones (EGOS), Barcelona, 2002.
- Dupuy, F., y J.-C. Thöenig, "Public Transportation Policymaking in France as an Implementation Problem", *Policy Science*, núm. 1, 1979, pp. 1-18.

- , *L'administration en miettes*, París, Fayard, 1985.
- Duran, P., *Penser l'action publique*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999.
- , y J.-C. Thoenig, "L'État et la gestión publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, núm. 46 (4), 1996, pp. 580-623.
- Faure, A., G. Pollet y P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Autour de la notion de référentiel*, París, L'Harmattan, 1995.
- Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald y A. Pettigrew, *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Ferlie, E., *Public Management Research and Mode 2 Knowledge Production: Some Issues of Method*, Coloquio del Grupo Europeo de Estudios sobre Organizaciones (EGOS), Barcelona, 2002.
- Granovetter, M., "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, vol. 93, núm. 3, 1985, pp. 481-510.
- Gremion, P., *Le pouvoir périphérique: bureaucratie et notables dans le système politique français*, París, Seuil, 1976.
- Hoeser, U., *In Search of Projects: The Politics of Multilateral Development Organizations*, Coloquio del Grupo Europeo de Estudios sobre Organizaciones (EGOS), Barcelona, 2002.
- Hood, C., *The Tools of Government*, Londres, Macmillan, 1983.
- Jones, C., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.
- Laegreid, P., y P.G. Roness, "Administrative Reform as Organized Attention", en M. Egeberg y P. Laegreid (comps.), *Organizing Political Institutions*, Oslo, Scandinavian University Press, 1999, pp. 301-329.
- Landau, M., *Political Theory and Political Science*, Atlantic Highlands, The Humanities Press, 1972.
- , "The Proper Domain of Policy Analysis", *American Journal of Sociology*, núm. 22 (3), 1977.
- Lascoumes, P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, París, La Découverte, 1994.
- Lasswell, H.J., "The Policy Orientation", en H.J. Lasswell y J. Lerner (comps.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Lindblom, C., y D. Cohen, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, Yale University Press, 1979.
- Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 1980.
- March, J.G., y J.P. Olsen, "The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity", *European Journal of Political Research*, núm. 3, 1975, pp. 147-171.
- , "The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, núm. 78 (5), 1984, pp. 734-749.
- , *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989.

- Mayntz, R. (comp.), *Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1983.
- Mény, Y., y J.-C. Thöenig, *Les politiques publiques*, París, Presses Universitaires de France, 1989.
- Merton, R., "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, núm. 18, 1940, pp. 560-568.
- Meyer, J.W., y B. Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 83 (2), 1977, pp. 340-363.
- Muller, P., y B. Jobert, *L'État en action*, París, Presses Universitaires de France, 1987.
- Muller, P., J.-C. Thöenig, P. Duran, G. Majone y J. Leca, "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, núm. 46 (1), 1996, pp. 96-133.
- Musselin, C., *La longue marche des universités*, París, Presses Universitaires de France, 2001.
- Olsen, J.P., "Institutional Design in Democratic Contexts", en N. Brunsson y J.P. Olsen (comps.), *Organizing Organizations*, Bergen, Fagbokforlaget, 1998, pp. 319-349.
- Peters, B.G., "Institutional Theory and Administrative Reform", en M. Egeberg y P. Laegreid (comps.), *Organizing Political Institutions*, Oslo, Scandinavian University Press, 1999, pp. 331-355.
- Pressman, J., y A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- Reed, M., *Reconstructing Managerialism: Constructivist and Realist Analyses of New Managerialist Discourse in Contemporary Organisations and Institutions*, Coloquio del Grupo Europeo de Estudios sobre Organizaciones (EGOS), Barcelona, 2002.
- Salisbury, R.H., "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", en A. Ranney (comp.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham, 1968.
- Schmitter, P., "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, núm. 36, 1974, pp. 85-103.
- Selznick, P., *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of Berkeley Press, 1949.
- Setbon, M., *L'injonction thérapeutique. Evaluation du dispositif légal de prise en charge sanitaire des usagers de drogues interpellés*, París y Cachan, Observatoire français des drogues et toxicomanies, GAPP-CNRS, 2000.
- Shils, E., *Center and Periphery*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.
- Simon, H.A., "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, núm. 6, 1946, pp. 53-67.
- , *Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan, 1947.
- Smith, A., y P. Hassenteufel, "Essoufflement ou second soufflé? L'analyse des politiques publiques 'à la française'", *Revue Française de Science Politique*, núm. 52 (2), 2002, pp. 53-73.
- Stewart, R., "Foreword", en A. Mark y S. Dopson (comps.), *Organisational Behaviour in Health Care: The Research Programa*, Londres, Macmillan, 1999.
- Suleiman, E., *Elites in French Society*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

- Thöenig, J.-C., "Le PPBS et l'administration publique. Au-delà du changement technique", *Annuaire International de la Fonction Publique*, París, 1971, pp. 97-114.
- , "Présentation" y "L'analyse des politiques publiques" (cap. 1), en M. Grawitz, J. Leca y J.-C Thöenig (comps.), *Traité de science politique*, vol. 4, París, Presses Universitaires de France, 1985, pp. ix-xx y 1-60.
- , *L'ère des technocrates*, París, L'Harmattan (2a. ed. rev.), 1987.
- , "La quête du deuxième souffle", *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, 1996, pp. 102-107.
- , "Public Sector Organizations", en A. Sorge y M. Warner (comps.), *Handbook of Organizational Behavior*, Londres, Thomson Business Press, vol. 5, 1997, pp. 421-432.
- , "How Far is a Sociology of Organizations Still Needed?", *Organization Studies*, núm. 2, 1998a, pp. 307-320.
- , "Politiques publiques et action publique", *Revue Internationale de Politique Comparée*, núm. 5 (2), 1998b, pp. 295-314.
- Warin, P., *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*, París, LGDJ, 2002.
- Weller, J.M., *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, París, Desclée de Brouwer, 1999.
- Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1964.
- , "Rescuing Policy Analysis from PPBS", *Public Administration Review*, núm. 2, 1972, pp. 189-202.

COMENTARIOS

I

ENRIQUE CABRERO

En primer lugar, quiero felicitar a El Colegio de México, al Centro de Estudios Internacionales, a los colegas que han participado en la construcción de esta licenciatura y particularmente a María del Carmen Pardo, quien se ha mantenido siempre pendiente de este proyecto. Los logros de la licenciatura están a la vista y quienes nos hemos contado en algún momento entre los docentes de la misma nos sentimos muy satisfechos con la consolidación del programa.

Me complace poder comentar la ponencia de Jean-Claude Thöenig, pues se trata de un colega con el que he compartido inquietudes, además de mantener una amistad. He trabajado varios de los textos que Jean-Claude ha escrito y quiero advertir que es de esos autores que no se dejan atrapar a la primera lectura; nada de eso, es un autor caprichoso cuyos escritos hay que digerirlos poco a poco y revisarlos más de una vez. Su mayor contribución es que siempre provoca un ruido interno, que mueve las estructuras y las convicciones que uno tiene como académico, que obliga a uno a ir más allá y, al final —y eso es lo más enriquecedor—, se puede estar de acuerdo o no con él pero nunca lo deja a uno tranquilo, siempre genera en nosotros inquietud y nos mueve a la reflexión.

El texto que presenta Jean-Claude en este seminario no es la excepción. Debo confesar que, tras la primera lectura, pensé que todo era una terrible exageración. “Castigué” el texto unos días, luego lo volví a tomar y entonces me causó una impresión diferente; me dejó frustrado, profundamente frustrado porque concluí que yo, como estudioso de la administración y las políticas públicas, pertenecía a la generación de los que se quedaron dentro de la disciplina para ser testigos de su declive teórico, de su falta de rigor metodológico. Esta disciplina, ahora estancada, para Jean-Claude tuvo un pasado glorioso, tiene un presente pobre y un futuro incierto, para decirlo con optimismo, o intrascendente, para decirlo con crudeza. Superé después de un tiempo esta frustración; entonces leí el texto una tercera vez y, como bien dicen, la terce-

ra fue la vencida. Jean-Claude lleva a cabo una reflexión, un ejercicio de autocrítica profunda y bien fundamentada; podemos estar en desacuerdo con él en algunos puntos y afirmaciones, sin embargo, en el contenido del mensaje yo estoy de acuerdo: la administración y las políticas públicas adolecen de un cierto estancamiento que preocupa.

En ocasiones, nuestra disciplina da la impresión de experimentar un retroceso; cuando uno lee algunos textos, percibe que no hay una tradición de conocimiento acumulado que permita avanzar; hay redundancia, hay superficialidad, hay una falta de rigor académico, hay un olvido de los textos fundadores, hay poca crítica, hay poco debate. Yo añadiría a toda esta lista la ausencia de una agenda científica, por lo que, al final, se acaba siempre atropelladamente siguiendo a la realidad, tal vez describiendo lo que sucede y, en el mejor de los casos, interpretándolo mediante los cuasiconceptos o metáforas que bien critica Jean-Claude. Este texto me recordó otro en el que su autor, Barry Bozeman, sostiene que la mayor parte de la bibliografía reciente sobre gestión pública es puro “sentido común”, y que por eso trabajos como *Reveinting Government*, de Osborne y Gabler, se convierten en *best sellers* y marcan de pronto la agenda de la disciplina. Creo que efectivamente muchos de los conceptos de nuestra disciplina, por inespecíficos, por amplios, por ambiguos, le resuelven al investigador el problema de la precisión; se genera una *laxitud conceptual* que se transforma luego en una *laxitud metodológica* y después en una interpretación a partir de marcos muy generales que sirven para casi cualquier cosa que uno observe sin precisión.

Estoy de acuerdo con Jean-Claude en que en la disciplina hemos abusado de la falta de precisión. No estoy muy seguro de que *policy community*, *policy arena* o *governance* sean los mejores ejemplos de conceptos vacíos, pero sí lo estoy de que son conceptos o categorías cómodos o flexibles. Los conceptos en sí mismos carecen muchas veces de concreción, no marcan sus límites, es el investigador quien lo hace, lo cual nos lleva a una construcción disciplinaria muy frágil. Jean-Claude nos incita a avanzar disciplinariamente, nos lleva incluso hacia el abandono de las categorías relativas al monopolio estatal y a lo exclusivamente gubernamental, insiste en revalorar lo público a partir de este eje de reflexión que podría ser el concepto de la “acción pública”. Esta categoría nos permite un análisis más horizontal respecto de los componentes, los actores, y se concentra en la acción más que en los estatutos o atributos administrativos o institucionales de los actores.

Personalmente comparto esta propuesta; mi tema de estudio son los gobiernos locales y en la observación de la realidad local uno se da cuenta de que no sólo es el gobierno estatal o municipal lo que está cambiando, sino que más bien se trata de una “innovación en la acción pública local”. En mi campo de

investigación es común encontrar una amalgama de actores gubernamentales, no gubernamentales, grupos empresariales, ONG, movimientos ciudadanos, fundaciones internacionales, y todos ellos alrededor de un proyecto de desarrollo local. Esto no sólo es una red de política pública, esto no sólo es un gobierno que consulta o interactúa con la ciudadanía, tampoco es un grupo social que convoca al gobierno, es más que todo eso, más complejo; se trata efectivamente de una "acción colectiva con finalidad pública" que detona acciones, cooperación, acuerdos, y que se desdobra y multiplica más allá de la intención de un conjunto de actores perfectamente identificados.

Tres ideas, para terminar mi comentario, referidas al caso mexicano y que me inspiró esta reflexión de Jean-Claude. En México, efectivamente la investigación en administración y políticas públicas sigue atrapada por la visión "de arriba abajo", de las reformas y políticas nacionales hacia los espacios locales. Considero que esto es un error de perspectiva y una visión anacrónica de la realidad nacional. Finalmente, buena parte de los cambios, ajustes y reformas que hoy vemos en el ámbito nacional comenzaron a surgir en los espacios locales hace varios años; insisto, los espacios locales son los laboratorios que se deberían observar y estudiar, y los tenemos bastante abandonados. Un investigador de las políticas nacionales considera de "bajo perfil" los acontecimientos locales, lo que representa un error que atrasa todavía más el desarrollo de nuestra disciplina. Estamos desaprovechando una materia prima muy rica que podría servir para entender el cambio que experimenta el país. Segundo, en México la investigación en administración y políticas públicas no es redundante porque falta mucho por estudiar, todavía no se estanca como dice Jean-Claude, pero esto se debe a que aún no despega; nuestra frustración es porque casi todo está por hacerse, por estudiarse. No se han debilitado los grupos de investigación porque apenas los estamos empezando a formar. En fin, en nuestro país esta reflexión es muy útil, aunque evidentemente la realidad que enfrentamos es diferente; es difícil decirlo y más aceptarlo, pero tenemos que ser autocríticos y claros: nuestra disciplina no acaba de despegar, no ha sido lo rigurosa que debiera, no ha sido sólida, y por ello no genera interés ni respeto suficientes. Por último, en México, al igual que en otros países de América Latina, la comunidad de estudiosos sigue cautivada por los grandes problemas, por los enfoques macro y por el análisis de la totalidad; nuestros temas son la reforma administrativa, la transición democrática, el desarrollo, el bienestar, la pobreza, y así nos vamos con las grandes categorías. Es muy reducido el grupo de estudiosos que hacen investigación aplicada, que intentan descifrar pequeñas partes de ese todo, que acotan su ámbito de reflexión. Desde mi punto de vista, sin este tipo de estudios seguiremos sin poder armar el rom-

pecabezas, no por falta de inteligencia o imaginación, sino porque todavía no construimos las piezas que integran dicho rompecabezas.

Así, en nuestro país, la disciplina se encuentra en algún punto entre la crisis de científicidad, que señala Jean-Claude, y la crisis de identidad que todavía no superamos. Una vez que logremos consolidar grupos de estudio suficientemente comprometidos con la disciplina, que entendamos que lo nuestro no es el análisis político ni el económico, sino el estudio del gobierno y de la acción pública, y una vez que entendamos que el rigor en el análisis y la investigación aplicada son los componentes más importantes, entonces podremos ser actores relevantes en el debate internacional. Con una muy reducida comunidad científica nacional, nuestro aporte es todavía modesto; esperamos que en los próximos diez años los avances sean muy significativos.

II

ISABELLE ROUSSEAU

La visión que presenta Jean-Claude Thöenig me parece muy refrescante intelectualmente y sin duda provocadora. Es un texto apreciable porque es raro: son pocos los académicos de la administración pública y de las políticas públicas que han manifestado una real preocupación por el estado del conocimiento que caracteriza estos campos. La norma que ha regido sus discusiones han sido debates en torno a criterios “inmediatistas” y utilitaristas —la viabilidad, el éxito o el fracaso de un nuevo enfoque para resolver problemas coyunturales. Esto deja entrever la total o casi total ausencia de análisis más generales que busquen evaluar de manera rigurosa y objetiva el poder explicativo que brindan estas disciplinas respecto de la acción pública. En contraste con este vacío, la pretensión de Thöenig ha sido justamente rellenar estas brechas: se fija como meta “identificar algunos de los factores que en ocasiones frenan la producción de conocimiento, y examinar sus orígenes y consecuencias, así como contribuir a modernizar el saber en la administración pública y las políticas públicas, definido como un campo específico dentro de las ciencias sociales”.

El diagnóstico que Thöenig presenta a lo largo del texto no es nada halagador, y sin duda está impregnado de un pesimismo (él me comentaba que lo escribió con rabia) que su conclusión final (“Ojalá y este campo llegue a producir marcos teóricos, capacidades de *Verstehen* y contenidos prescriptivos que tengan sentido en y para un mundo nuevo”) no logra disipar del todo.

Thöenig trata estas disciplinas como campos en crisis en el sentido empleado por Thomas S. Kuhn en *La estructura de las revoluciones científicas*.

Según Thöenig, la cuestión principal reside en una inadecuación entre los nuevos problemas que emergen en la esfera pública debido a fenómenos también nuevos (como la globalización y, paralelamente, el repliegue hacia lo local) y las categorías y los métodos que fueron elaborados para otra realidad. (Principios constitutivos fundamentales, como la soberanía del Estado, pierden terreno y, muchas veces, operan como postulados que la realidad no reconoce.)

Esta crisis científica muestra múltiples síntomas; la mejor prueba de la enfermedad que padecen estos campos la atestiguan tanto la deserción de mu-

chos investigadores como la amnesia que caracteriza a los que se han quedado. Examinando la situación de estas disciplinas en el ámbito continental y en el mundo anglosajón, Thöenig deplora la falta de rigor teórico y conceptual de las categorías empleadas (tales como *governance*, *policy making* y muchas otras), que lleva a privilegiar las explicaciones con tinte ideológico o postulados que no hacen sino nublar el conocimiento. Por otro lado, advierte de manera reiterada la falta de autonomía del mundo académico frente al mundo administrativo-político. Thöenig propone —para remediar esta situación— construir nuevos marcos de interpretación adecuados a sociedades mucho más móviles y menos verticales, donde la acción pública en todas sus vertientes ya no sea forzosamente parte de conjuntos institucionalizados como las organizaciones formales legitimadas (es la razón por la cual, por ejemplo, propone cambiar el concepto de “política pública” por el de “acción pública”). En este sentido plantea un reto que a mí me parece muy estimulante: abandonar la cómoda creencia en las categorías del pasado, inútiles en muchos aspectos, para arriesgarse a crear y probar esquemas nuevos; en fin, ser verdaderos investigadores.

Este diagnóstico sin concesiones me sugiere por lo menos tres comentarios: primero, aun cuando entienda la advertencia de Thöenig sobre el exceso de generalización de las teorías y de los conceptos, y su carencia de especialización, creo que hay que acotarla. En esencia, los conceptos y teorías son generales y relativamente indeterminados. Para tomar un caso muy ilustrativo, el concepto de democracia no deja de ser sumamente impreciso; baste notar las divergencias entre los estudiosos de la democracia, que todavía no han llegado a un acuerdo sobre un concepto que sin embargo rige la vida de una buena parte de las naciones. Por tanto, difiero parcialmente de Thöenig: esta generalidad no es forzosamente lo que causa la crisis; lo es más, en mi opinión, la falta de rigor en el empleo del bagaje teórico-conceptual. La primera tarea de un investigador, un consultor o un decisor es recontextualizar las categorías, las ideas, los principios que le ofrecen las disciplinas científicas. Por otro lado, aun cuando el mundo haya cambiado, los conceptos no han perdido la totalidad de su validez; siguen siendo aplicables pero de manera más restringida, por lo cual hay que enmarcar con precisión su esfera de aplicación. Viéndolo así, creo que el problema corresponde, ante todo, a un ambiente intelectual general, en el que prevalece la laxitud y cierta pereza de los usuarios. Por ejemplo, disiento de Thöenig sobre el concepto de *référentiel* de Bruno Jobert y Pierre Muller (retomado con algunas modificaciones como “paradigma” por Peter Hall o como *advocacy coalition* por Sabatier); puede no sólo designar un discurso sobre la retórica de los actores (un metadiscurso), sino también ayudar a aclarar ciertas fases del *policy making* (en particular, la definición del problema y su inscripción en la agenda), siempre y cuando el investigador precise cómo las bases cognitivas y normativas, con

las cuales se identifica un grupo de actores, permiten entender y explicar el sentido que se le asignará al problema, así como las soluciones adoptadas.

Mi segundo comentario es acerca de la crisis que caracteriza las subdisciplinas de la administración pública y las políticas públicas. Yo tiendo a creer que son más bien las disciplinas sobre las que se fundamenta el conocimiento de la administración pública y las políticas públicas (principalmente la sociología y las ciencias políticas) las que hoy día están en dificultades y requieren actualizar sus categorías centrales de acuerdo con la nueva realidad —la crisis de las subdisciplinas es, por tanto, un mero reflejo de aquélla. Si así fuera, entonces la sugerencia final de Thöenig —que el estudio de la administración pública y de las políticas públicas se vincule más con las ciencias sociales— no sería forzosamente un remedio a corto plazo, aun cuando comparte totalmente la idea de que ese acercamiento no deja de ser saludable e incluso vital.

El tercer comentario que me sugirió desde el principio la lectura del texto es el siguiente: ¿no será la crisis de estas disciplinas algo inherente a su proceso de formación y desarrollo? De hecho, los problemas subrayados por Thöenig en esta presentación no me parecen nuevos; más bien diría que han caracterizado el estatuto epistemológico (bastante ambiguo) de estas dos disciplinas desde su nacimiento; si durante los momentos de auge dichos problemas se olvidaban, resurgen casi idénticos en los momentos de dificultad. Y lo dice Thöenig: “hay que clarificar la naturaleza de la administración y de las políticas públicas, así como el tema de la *publicness*”. De hecho, a pesar de su gran expansión, la administración pública ha tenido problemas para definir claramente su objeto, su finalidad y sus métodos. Al servicio de la reforma administrativa, la ciencia administrativa (en Francia) o la *public administration* (en Estados Unidos) ha tenido que ofrecer diagnósticos sobre los males que acechan y prescribir un tratamiento apropiado; así, desde el principio, nació para la aplicación directa, ha sido concebida como guía para la acción y, al mismo tiempo, no ha dejado de ser una herramienta para el poder. Su reto ha consistido siempre en rebasar el factualismo, el empirismo y la pretensión normativa (buscar buenos métodos para mejorar la administración) en provecho de una pretensión explicativa (descubrir los mecanismos que subyacen en el funcionamiento de la administración y adoptar en todo momento una posición crítica frente a lo público). La cuestión de la unidad de la disciplina ha sido otro gran reto que nunca ha sido superado: se presenta como una ciencia balcanizada en múltiples corrientes opuestas entre sí (siendo su principal manifestación la ruptura entre la corriente continental y la anglosajona); esto ha impedido llegar a un acuerdo mínimo sobre principios epistemológicos y ha redituado en la ausencia —o, por lo menos, la debilidad— de una real comunidad científica.

Una situación similar es la que enfrenta el estudio de las políticas públicas. La ambivalencia con que los padres fundadores (Laswell y Wildavsky) presentan su proyecto lo comprueba. La de las políticas públicas ha sido pensada como una ciencia construida por estudiosos, al mismo tiempo que como un arte del *management* de utilidad para los que toman decisiones. Esta doble postulación ha creado interrogantes nunca resueltos: ¿se trata de un campo especializado de la sociología y de la ciencia política o bien es una técnica destinada a la acción? También presenta el mismo problema que la administración pública: ser supeditado al criterio de utilidad. Aun cuando un tema pueda ser de mucho interés teórico y sea pertinente analíticamente, será descartado como tema de investigación si no cumple con los criterios de viabilidad para su aplicación a corto plazo por un tomador de decisiones.

Finalmente, quisiera concluir subrayando la pertinencia de este trabajo en el contexto latinoamericano, en particular en el mexicano. Desafortunadamente, en estos campos existe una tendencia demasiado marcada a adoptar y aplicar de manera automática enfoques que vienen de otros horizontes —sobre todo del norte; es decir, de países con una tradición y una historia muy diferentes, y con niveles de desarrollo también muy distintos. Por tanto, no se trata de herramientas adaptables a la situación nacional o local. Enrique Cabrero, en una ponencia que presentó en Salamanca en julio pasado, señala este problema en relación con la corriente de la nueva gestión pública. Obviamente, esta aplicación ciega, en el mejor de los casos, no rinde resultados comprobables y, en el peor, conlleva efectos perversos. Aplicar de manera acrítica estos enfoques revela la adopción igualmente acrítica de las teorías que los sostienen.

En suma, se trata de un texto, el de Jean-Claude Thöenig, muy oportuno, ahora que el CEI celebra los veinte años de su programa de política y administración pública. Es una llamada de atención para nosotros, los académicos que laboramos en este campo. Nos recuerda que debemos dejar de maquilar productos ajenos para elaborar —a partir de nuestro trabajo empírico y nuestro conocimiento del terreno— categorías tanto en la sociología y la ciencia política como en estas dos subdisciplinas, categorías que sean apropiadas para nuestra situación local, nacional y subregional. Esto vale también para las recomendaciones y propuestas del mismo Thöenig: no debemos adoptarlas todas de manera sistemática —como, por ejemplo, su advertencia sobre conceptos como del Estado-nación que, a lo mejor, no es tan obsoleto en el ámbito latinoamericano—, sino reevaluar su pertinencia para nuestro contexto nacional y sacar nuestras propias conclusiones.

COLABORADORES Y COMENTARISTAS

ERNESTO CARRILLO, profesor-investigador de la Universidad Complutense de Madrid, España.

LAURENCE E. LYNN Jr., profesor-investigador de Texas A&M University, EUA.

GIANDOMENICO MAJONE, profesor-investigador del European University Institute, Florencia, Italia.

B. GUY PETERS, profesor-investigador de la Universidad de Pittsburgh, EUA.

JEAN-CLAUDE THÖENIG, profesor-investigador de la École Normale Supérieure, Cachan, Francia.

LUIS F. AGUILAR, director general de Gerencia Pública, Servicios de Consultoría, S.C.

DAVID ARELLANO, profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

ENRIQUE CABRERO, profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

EDUARDO GUERRERO, coordinador de asesores del consejero presidente del Instituto Federal Electoral.

JOSÉ LUIS MÉNDEZ, jefe de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública.

MAURICIO MERINO, profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

MARÍA DEL CARMEN PARDO, directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

ISABELLE ROUSSEAU, profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

FERNANDA SOMUANO, coordinadora académica del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

JOSÉ DE JESÚS SOSA, profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

RICARDO UVALLE, profesor-investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De la administración pública a la gobernanza
se terminó de imprimir en mayo de 2004
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.,
Naranjo 96 bis, PB, 06400 México, D.F.
Portada de Irma Eugenia Alva Valencia.
Tipografía y formación a cargo de
Patricia Zepeda, en Redacta, S.A. de C.V.
La edición estuvo al cuidado de Eugenia Huerta.

Para conmemorar el XX Aniversario del Programa de Licenciatura en Política y Administración Pública, el Centro de Estudios Internacionales reunió en un Seminario a investigadores internacionales y nacionales para debatir sobre el tema de los cambios que ha experimentado la administración pública en las últimas décadas. Cambios que se reflejan en la acción pública, particularmente en las tareas de gobierno, y que también han tenido fuerte impacto en la producción intelectual.

Los trabajos del Seminario que se recogen en este texto registran la profunda transformación que ha sufrido la administración pública en las dos últimas décadas y que ha resultado de mayor trascendencia que los cambios graduales registrados en el pasado remoto. Se ha transitado de la idea de contar con una administración que actuaba de manera uniforme, regida por normas y sometida a la jerarquía y al centralismo de las decisiones, a una administración más abierta, flexible, descentralizada, en constante interacción con otros actores y donde encontramos una postura mucho más activa por parte de la sociedad.

Los trabajos advierten, sin embargo, la preocupación de que si bien las tendencias apuntan hacia otros derroteros, como la Nueva Administración Pública (NAP) o hacia la propuesta más inclusiva como la de la gobernanza, no hay certeza de que los rumbos escogidos favorezcan acciones públicas mejores, ni tampoco que estas tendencias contribuyan al fortalecimiento de países con menores grados de madurez institucional. Una última preocupación tiene que ver con el hecho de que el énfasis puesto hoy día en la práctica puede llegar a menoscabar el planteamiento de ideas, lo que terminará por afectar y retrasar la producción de nuevo conocimiento.